



2018

Том 3, № 1

ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА, УПРАВЛЕНИЕ

Научный журнал. Основан в 2016 году. Выходит 4 раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Челябинский государственный университет»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Е. А. Колесник, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

А. А. Алабугин, доктор экономических наук, профессор Высшей школы экономики и управления Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), Челябинск

И. О. Боткин, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Удмуртской Республики, директор Удмуртского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Ижевск

С. А. Головихин, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск

И. Д. Колмакова, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

Т. А. Коркина, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

И. В. Лаврентьева, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинск

О. Е. Малых, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа

Е. А. Неживенко, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и регионального развития Челябинского государственного университета, Челябинск

А. Н. Пыткин, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Пермского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Пермь

Сюй Шиюань, доктор естественных наук, профессор, проректор Чжэцзянского океанического университета, Китайская Народная Республика

В. А. Чумаков, кандидат политических наук, член Общественной палаты РФ, Москва

Л. М. Муталиева, кандидат экономических наук, ассоциированный профессор Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилёва, Астана, Республика Казахстан

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре. Свидетельство ПИ № ТУ74-01353

Адрес редакции:

Россия, 454001, г. Челябинск, ул. Молодогвардейцев, 70б, каб. 204. Тел. (351) 799-70-92, 799-70-91 e-mail: uprav@csu.ru

Адрес для писем:

Россия, 454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129, редакция журнала «Общество, экономика, управление»

Редакция журнала может не разделять точку зрения авторов публикаций

Ответственность за содержание статей и качество перевода аннотаций несут авторы публикаций

Корректор *М. В. Трифонова*
Вёрстка *М. В. Трифоновой*

Подписано в печать 14.03.18.
Выход в свет 22.03.18.

Формат 60×84 1/8. Бумага офсетная.
Гарнитура PT Serif.
Усл. печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 9,0.
Тираж 200 экз. Заказ 97.
Цена свободная

Издательство
Челябинского государственного университета
Россия, 454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129

Полиграфический участок
Издательства ЧелГУ
Россия, 454021, г. Челябинск, ул. Молодогвардейцев, 57б



2018

— Volume 3, no. 1

SOCIETY, ECONOMY, MANAGEMENT

Academic periodical. Founded in 2016. The journal is published 4 times per year

FOUNDER	Chelyabinsk State University (CSU)	Academic periodical is registered in Federal Supervision Agency for Information Technologies and Communications Certificate ПИИ № ТУ74-01353
EDITOR-IN-CHIEF	E.A. Kolesnik , Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Chelyabinsk State University, Chelyabinsk	Editorial office's address of. 204, 70 b Molodogvardeitsev St., Chelyabinsk, 454001, Russia Tel.: +7(351) 799-70-92, 799-70-91 e-mail: uprav@csu.ru
EDITORIAL BOARD	A.A. Alabugin , Doctor of Economics, Professor, Higher School of Economics and Management, South Ural State University, Chelyabinsk I.O. Botkin , Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Udmurt Republic, Director of the Udmurt Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Izhevsk S.A. Golovikhin , Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Management, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk I.D. Kolmakova , Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk T.A. Korkina , Doctor of Economics, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk I.V. Lavrentieva , Doctor of Economics, Professor of the Department of Economics and Management of the Chelyabinsk Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Chelyabinsk O.E. Malykh , Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Theory, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa E.A. Nezhivenko , Doctor of Economics, Professor, Chair of Economic Theory and Regional Development, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk A.N. Pytkin , Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Director of the Perm Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm Xu Shi Yuan , Doctor of Natural Sciences, Professor, Vice-Rector of the University of Zhejiang, People's Republic of China V.A. Chumakov , Candidate of Political Sciences, member of the Public Chamber of the Russian Federation, Moscow L.M. Mutaliev , Candidate of Economics, Associate Professor of the L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan	Juridical address (for correspondence) 129, Bratiev Kashirinykh St., Chelyabinsk, 454001, Russia Editorial Board of Scientific Journal «Society, economy, management» The Editorial Board may not share the views of the authors Authors are responsible for the article content and quality of annotation's translation Proofreader M.V. Trifonova Imposition by M.V. Trifonova Passed for printing 14.03.18. Date of publication 22.03.18. Format 60×84 1/8. Litho paper. Font PT Serif. Conventional print. sh. 10,5. Ac.-publ. sh. 9,0. Circulation 200 copies. Order 97. Open price Publishing Office of Chelyabinsk State University 129 Bratiev Kashirinykh St., Chelyabinsk, 454001, Russia Printwork of CSU Publishing Office 57b Molodogvardeitsev St., Chelyabinsk, 454021, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

Поздравление С. Шиюаня, проректора Чжэцзянского океанического университета (КНР) .5

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Айтмагамбетова С. С. Имидж Казахстана как фактор развития внешнего рынка туристских услуг 6

Ахатова А. М., Лушникова Т. Ю. Большая приватизация: цели, задачи, особенности реализации в российской экономике 10

Валько Д. В. Оценка регулирующего воздействия как элемент расширенного цикла государственного управления 17

Грищук В. А. Проблемы реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне .. 24

Кедрова И. В. Гастрономические экскурсии как новое направление развития регионального туризма 31

Костарева Л. В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы 37

Лебединцев И. Д., Исаков А. С. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий 45

Рудниченко И. А., Лушникова Т. Ю. Оценка условий развития государственно-частного партнёрства в Уральском регионе 51

УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Гайдай В. О. Некоторые вопросы совершенствования механизма формирования долгосрочных взаимоотношений с клиентами на основе образовательных инструментов маркетинга 57

Жигарь О. В. О тенденциях развития маркетингового консультирования в России 65

ЭКОНОМИКА ТРУДА И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

Коноплева И. А., Герасимова А. В., Коноплева В. С. Совершенствование кадровой политики предприятия 70

Ярушева С. А. Становление и развитие карьеры как кадровая технология управления персоналом 78

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

Саликов Д. Х. Государственная политика Норвегии в области внешних сношений накануне Второй мировой войны 85

CONTENTS

Congratulations letter from Xu Shi Yuan, Vice-Rector of the University of Zhejiang (PRC) 5

STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT

Aitmagambetova S.S. The image of Kazakhstan as a factor of development foreign market of tourist services 6

Akhatova A.M., Lushnikova T.Yu. Large-scale privatization: goals, objectives, features of the implementation in the Russian economy 10

Valko D.V. Regulatory impact assessment as the element of the expanded cycle of government administration 17

Grischuk V.A. Problems of implementation of the budget reform on the municipal level 24

Kedrova I.V. Gastronomic tours as a new direction of development of regional tourism 31

Kostareva L.V. The implementation of priority national projects in the Russian Federation: problems and prospects 37

Lebedintsev I.D., Isakov A.S. President of the Russian Federation in the system of separation of powers: institutional aspects of authorities realization 45

Rudnichenko I.A., Lushnikova T.Yu. Evaluation of development conditions of state-private partnership in the Ural region 51

MANAGEMENT

Gaidai V.O. Some issues of improvement of the mechanism of forming long-term relations with clients based on educational tools of marketing 57

Jigar O.V. Trends in the development of marketing consulting in Russia 65

PERSONNEL MANAGEMENT AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

Konopleva I.A., Gerasimova A.V., Konopleva V.S. Improvement of personnel policy of the enterprise 70

Yarusheva S.A. Formation and development of career as personnel technology of human resource management 78

ECONOMIC, LEGAL, SOCIAL AND OTHER BASES OF MANAGEMENT

Salikov D.H. The state policy of Norway in the field foreign relations before the Second World War 85

Уважаемые авторы, читатели и редакция журнала «Общество, экономика, управление»!

Поздравляю вас с выходом в свет первого номера журнала!

Надеюсь, что включение меня в состав редколлегии журнала послужит расширению научных контактов между учёными Китая и России. В Китайской Народной Республике сегодня накоплен большой позитивный опыт государственного строительства, эффективного управления экономикой, финансами, человеческими ресурсами. В то же время есть большой интерес к происходящим экономическим, социальным и политическим процессам в России и других странах. В связи с этим журнал может представлять интерес для исследователей различных областей науки и стать площадкой для плодотворного обмена мнениями, опытом.

Надеюсь, что журнал «Общество, экономика, управление» будет востребован как опытными экономистами, управленцами, политологами, социологами, так и молодыми учёными, только начинающими свой путь в науке. Верю, что опубликованные на страницах журнала статьи также послужат расширению представлений о жизни народов России и Китая.

Dear authors, readers and the editors of the magazine «Society, Economics, Management»!

I congratulate you on the publication of the first issue of the magazine!

I hope that inclusion of me in the editorial staff of the journal will serve to expand scientific contacts between scientists of China and Russia. Today, the People's Republic of China has accumulated a large positive experience of state building, effective management of the economy, finance, human resources. At the same time, there is great interest in the ongoing economic, social and political processes in Russia and other countries. In this regard, the journal can be of interest to researchers in various fields of science and become a platform for a fruitful exchange of views and experiences.

I hope that the magazine «Society, Economy, Management» will be in demand both by experienced economists, managers, political scientists, sociologists, and young scientists who are just starting their way in science. I believe that the articles published on the pages of the journal will also serve to broaden the understanding of the life of the peoples of Russia and China.

С уважением и наилучшими пожеланиями,
Сюй Шюань, доктор естественных наук, профессор,
проректор Чжэцзянского океанического университета,
Китайская Народная Республика

With respect and best wishes,
Xu Shi Yuan, Doctor of Natural Sciences, Professor,
Vice-Rector of the University of Zhejiang,
People's Republic of China



Сюй Шюань
徐士元

УДК 91
ББК 26

ИМИДЖ КАЗАХСТАНА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕГО РЫНКА ТУРИСТСКИХ УСЛУГ

С. С. Айтмагамбетова

Евразийский национальный университет
имени Л. Н. Гумилёва, Астана, Казахстан

Рассмотрен туристский имидж Казахстана как один из факторов, влияющих на развитие рынка туристских услуг страны. Изложены способы формирования имиджа как узнаваемого бренда и его последующего продвижения. Проанализированы некоторые итоги проведения международной выставки «Экспо-2017», которая способствовала укреплению позитивного имиджа Казахстана как динамично развивающейся страны и формированию его нового образа — государства, ориентированного на технологический прорыв в преодолении энергетических проблем XXI в.

Ключевые слова: *имидж, туризм, выставка, «Экспо-2017».*

THE IMAGE OF KAZAKHSTAN AS A FACTOR OF DEVELOPMENT FOREIGN MARKET OF TOURIST SERVICES

S.S. Aitmagambetova

L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan

The article considers the tourist image of Kazakhstan as one of the factors influencing the development of the market of tourist services of the country. Described methods of image formation and its subsequent promotion as the brand. Also analyzed some results of the international exhibition EXPO-2017, which contributed not only to the strengthening of the positive image of Kazakhstan as a dynamically developing country, but also to the formation of its new image — a state focused on technological breakthrough in overcoming the energy problems of the XXI century.

Keywords: *image, tourism, exhibition, Expo-2017.*

В толковом словаре Т. Ф. Ефремовой даётся следующее определение понятия «имидж» — это «образ человека, включающий в себя внешность, манеру поведения, общения и т. п., способствующие воздействию на окружающих»¹.

Имидж создаётся пиаром, пропагандой, рекламой с целью формирования в массовом сознании определённого отношения к объекту².

¹ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. — М.: Рус. яз., 2000.

² См.: Государственная программа развития туризма в Республике Казахстан на 2016—2020 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2016 г.

Может сочетать как реальные свойства объекта, так и несуществующие, приписываемые [2].

Толковый словарь С. И. Ожегова содержит следующую дефиницию: «имидж — представление о чём-нибудь в внутреннем облике, образе. Сложившийся имидж руководителя»³.

В западной профессиональной литературе термин *image* используется в значении образов объектов, отражающихся в нашей психике на основании их характеристик. Как следствие, под термином *image* подразумевается что-то более широкое, чем просто образ объекта,

³ Словарь Ожегова [Электронный ресурс]: толк. слов. рус. яз. URL: <http://www.ozhegov.org>

совокупность не только его видимых (внешних) характеристик, но и невидимых (идеальных) характеристик. Также и «образ» нельзя считать полным синонимом термина «имидж». Правильнее определить имидж как разновидность образа, а именно такой образ, прообразом которого является не любое явление, а субъект.

Таким образом, можно определить имидж как внешний и внутренний образ, который формируется благодаря различным факторам.

В настоящее время вопросам формирования имиджа уделяется особое внимание. Современные исследователи данного научного направления рассматривают его с разных позиций: психологических, социологических, маркетинговых, информационных, региональных и других. Однако при любом теоретико-методологическом подходе они пытаются уточнить содержание понятия «имидж», выявить принципы и механизмы его формирования для эффективного включения в социально-экономическую реальность и достижения поставленных целей.

Имидж всегда отражает результат общественного мнения, складывающегося из совокупности образов, представлений, трактовок и оценок. Позитивный имидж способствует реализации намеченных задач. Представляется, что в развитии российского туризма особое место должно быть уделено формированию туристского имиджа его отдельных регионов. В качестве субъектов данного процесса обязаны выступить органы региональной власти совместно с органами местного самоуправления и структурами индустрии туризма. Его объектами выступают целевые потребители: туристы и потенциальные инвесторы.

Нередко туризм оказывался в разных странах тем рычагом, использование которого позволяло оздоровить всю национальную экономику страны. Во многих странах туризм играет значительную роль в формировании внутреннего валового продукта (ВВП), создании дополнительных рабочих мест и обеспечении занятости населения, активизации внешнеторгового баланса. Туризм оказывает огромное влияние на такие ключевые отрасли экономики, как транспорт и связь, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления и др., то есть выступает своеобразным катализатором социально-экономического развития.

При этом под туристским имиджем региона следует понимать не просто успешно продвинутый позитивный образ конкретной территории, основу которого составляют отличительные возможности удовлетворения за-

просов определённых сегментов потребителей, но и ряд других факторов. Одним из них является имидж страны в целом.

Имидж государства строится за счёт авторитета его лидеров, послов, политических деятелей на международном уровне. Определённую роль играют представители сферы культуры и спорта (известные актёры, певцы, композиторы, спортивные звёзды и т. д.). Ещё большую роль играют СМИ, а также информационные программы, освещающие жизнь внутри страны.

Казахстан — это государство в центре Евразии, большая часть которого относится к Азии, а меньшая — к Европе. Располагается между Каспийским морем, Нижним Поволжьем, Уралом, Сибирью, Китаем и Средней Азией. По площади Казахстан занимает 9-е место среди государств мира (2 724,9 тыс. км²), 2-е место среди стран СНГ (после России). Расположение: от восточной окраины дельты Волги на западе до Алтайских гор на востоке, от Западно-Сибирской равнины и южной оконечности Урала на севере до Тянь-Шаньской горной системы и пустыни Кызылкум на юге страны [4].

Для развития туризма необходимо появление новых посещаемых территорий. В связи с этим Казахстан с его самобытной природой, историей, культурой, этнографией, благоприятной политической ситуацией, отсутствием межнациональных конфликтов имеет уникальную возможность занять свою нишу на мировом туристическом рынке⁴. Именно сейчас возникла необходимость формирования привлекательного туристского имиджа страны, создания максимальных удобств для отдыха туристов, посещающих Казахстан. Следовательно, актуальным становится привлечение инвестиций в туристический сектор.

Любая страна с точки зрения туриста является более или менее раскрученным брендом. Всем известно, что стоит за брендами «Франция» или «Египет». «Казахстан» как туристический продукт ещё не сформировался. В списке туристических лидеров на сегодняшний день такая страна не числится. Казахстан мало известен в мире как туристское направление, хотя его земли издавна обеспечивали связь между Китаем и Европой, будучи на протяжении столетий свидетелями многих исторических событий на участке Великого шёлкового пути.

⁴ См.: Программа развития перспективных направлений туристической индустрии Республики Казахстан на 2010—2014 годы [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P100001048_

Создание привлекательного туристского имиджа Казахстана требует проведения соответствующего широкомасштабного комплекса мер [5]. По нашему мнению, основным имиджевым мероприятием должно стать участие туристских фирм и агентств Казахстана в международных туристских выставках, ярмарках и конференциях, в том числе проводимых по линии ВТО, а также организация подобных мероприятий на собственной территории. Важно развивать конгрессный туризм, который будет способствовать превращению Казахстана в центр общественных и культурных событий Евразии.

Географическое положение Казахстана, соединяющего Восток и Запад, его быстрое экономическое развитие, политическая стабильность вселяют надежду, что в ближайшем будущем республика превратится в одну из наиболее посещаемых туристами стран мира, так как, наряду с вышесказанным, основным турпродуктом является гостеприимство казахского народа, его самобытность и миролюбие.

Итак, создание позитивного и притягательного имиджа Казахстана как страны туризма в сознании потенциальных туристов, проведение мероприятий по продвижению туристического потенциала Казахстана на мировом туристическом рынке, а также содействие казахстанским провайдерам туристических услуг в выходе на международные туристические рынки — главные приоритетные задачи, требующие решения в ближайшем будущем.

Любая международная выставка оказывает огромный кумулятивный эффект не только на развитие города, в котором она проводится, но и на развитие всей страны. При всех прочих эффектах от проведения международной выставки «Экспо-2017» для Казахстана, о которых немало уже было сказано политическими и общественными деятелями, экспертами, журналистами, блогерами, данное событие повлияло на имидж страны и её брендинг [1].

Задачей брендинга любого государства является создание и закрепление позитивных ассоциаций о стране, её возможностях, роли в мировых или региональных процессах, производимой ею продукции, её гражданах — то есть совокупности всех сторон жизни страны в целом. Во многих случаях приоритетом национального брендинга является распространение информации о стране. Брендинг также отражает ту идентификацию страны, которая принимается населением и позиционируется вовне. Это целый комплекс вза-

имосвязанных элементов, включающих символику государства, образы и идеи, ассоциируемые с ним и позволяющие отличать это государство от всех других, делать его узнаваемым и привлекательным. Таким образом, развитие национального брендинга выполняет две основные функции: консолидация общества и формирование общей идентичности; создание внешнего (международного) образа страны. Бесспорно, проведение «Экспо-2017» явилось эффективным имиджевым проектом Казахстана, который повысил степень узнаваемости страны на международной арене.

Проведение «Экспо-2017» способствовало не только укреплению позитивного имиджа динамично развивающейся страны, но и формированию нового образа — государства, ориентированного на технологический прорыв [3]. В Астане были представлены мировые достижения научной мысли в сфере «зелёной экономики» и возобновляемой энергии. На выставке были продемонстрированы инновационные проекты, идеи, технологии, направленные на решение вопросов сокращения экологически вредных выбросов и улучшения окружающей среды, повышения энергоэффективности и доступа к энергии для всех, ресурсосбережения, использования отходов и т.д. Значительное количество деловых и научных мероприятий в рамках «Экспо-2017» — конференций, симпозиумов, круглых столов, рабочих встреч и т.д. — с участием зарубежных лидеров общественного мнения, экспертов ведущих мировых аналитических центров, медиааналитиков, сотрудников зарубежных дипломатических учреждений, представителей зарубежных общественных организаций и т.д., несомненно, существенно повлияли на формирование нового образа Казахстана. Не менее важное значение имели культурные мероприятия, организованные в рамках «Экспо». Знакомство зарубежных туристов с традициями, культурой и достижениями казахского народа, живое общение, развлечения, приобщение к мировым достижениями в музыке, театре, кино и т.д. — всё это способствовало развитию «народной дипломатии» и формированию у иностранных гостей позитивного имиджа Казахстана.

Комплекс объектов «Экспо-2017» изначально задумывался как постоянно действующий после закрытия выставки. Он будет продолжать своё функционирование в качестве финансово-инновационного хаба, который включает в себя Международный финансовый

центр «Астана», Международный технопарк IT-стартапов, Образовательный центр развития человеческих ресурсов, Международный центр по изучению и внедрению зелёных технологий и инвестиционных проектов под эгидой ООН и др.

Теперь Астана встала в один ряд с городами мира, в которых проводились подобные мероприятия, а центральный объект прошедшей выставки, её символ — сфера «Нур Алем» — уникальный архитектурный образ, сравнимый с такими символами Всемирных выставок, как Атомиум в Брюсселе, Нацио-

нальный дворец Монжуич в Барселоне, Эйфелева башня в Париже.

Таким образом, успешное проведение «Экспо-2017» и те проекты, реализация которых будет осуществляться на её основе, позиционирует Казахстан в качестве государства, ориентированного на технологический прорыв в преодолении энергетических проблем XXI в. Казахстан становится страной, более узнаваемой для внешней аудитории, и ассоциируется с инновациями и технологическим развитием в сфере зелёной экономики и энергии будущего.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ачилдурдыева, Дж. Что думают иностранцы о Казахстане / Дж. Ачилдурдыева // Эксклюзив. — 2005. — № 10 (43).
2. Формирование позитивного имиджа Казахстана : отчёт о реализации Гос. программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016–2019 гг. / Казахстан. ин-т стратег. исслед. ; ЭКСПО-2017. Казахстан, 2017.
3. О развитии туризма в Республике Казахстан [Электронный ресурс] : аналит. обзор Мин-ва индустрии и новых технологий Республики Казахстан. — 2012. — URL: https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/kultupa/id-Z010000211_
4. Шаекина, Ж. М. Информационные данные Центра маркетингово-аналитических исследований [Электронный ресурс] / Ж. М. Шаекина // Информационное агентство «Kazakhstan Today». — URL: news.caspianworld.com/ru

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Айтмагамбетова Сауле Сатыбалдиевна — магистрант первого курса специальности «Туризм» Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Астана, Казахстан. zhumagatova@mail.ru

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ

Дуйсембаев Азамат Алдашович — кандидат экономических наук, заведующий кафедрой туризма Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Астана, Казахстан.

REFERENCES

1. Achildurdieva J. Chto dumayut inostrantsy o Kazakhstane [What foreigners think about Kazakhstan]. *Eksklyuziv* [Exclusive], 2005, no. 10 (43). (In Russ.).
2. *Formirovaniye polozhitel'nogo imidzha Kazakhstana EXPO-2017: Otchet o realizatsii Gosudarstvennoy programmy razvitiya obrazovaniya i nauki Respubliki Kazakhstan na 2016—2019 gody* [Forming a positive image of Kazakhstan: Report on the implementation of the State Program for the Development of Education and Science of the Republic of Kazakhstan for 2016—2019]. Kazakhstan Institute for Strategic Studies. Kazakhstan, 2017. (In Russ.).
3. *O razvitiy turizma v Respublike Kazakhstan* [On the development of tourism in the Republic of Kazakhstan: Analytical review of the Ministry of Industry and New Technologies of RK, Astana, 2012]. Available at: https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/kultupa/id-Z010000211_ (In Russ.).
4. Shaekina Zh.M. Informatsiya Tsentra marketingovykh i analiticheskikh issledovaniy [Information of the Center for Marketing and Analytical Studies]. *Informacionnoe agentstvo Kazakhstan Today* [Information from the Kazakhstan Today news agency]. Available at: news.caspianworld.com/en (In Russ.).

БОЛЬШАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

А. М. Ахатова¹, Т. Ю. Лушникова²

¹Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Челябинск, Россия

²Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Отражён процесс формирования отношения собственности на основе приватизации. Приватизация как способ управления собственностью рассматривается через призму целей, задач и критериев преобразования отношений присвоения. Критерии экономической и социальной эффективности являются основными в процессе реализации приватизации публичного сектора экономики. На основе данных критериев раскрываются особенности механизма проведения преобразований в системе хозяйствования. В статье анализируются два этапа приватизации в нашей стране: ваучерный и современный этап большой приватизации. Сравнительный анализ каждого из них позволяет выделить особенности проведения трансформации государственной собственности в начале проведения кардинальных политических и экономических реформ в России и сегодня, в современных условиях функционирования многообразия форм собственности. Сходство и различия в целях, задачах, методах, результатах проведения приватизации позволяют определить приоритеты государственной политике в сфере управления отношениями собственности на современном этапе. И в начале 1990-х гг., и сегодня реализуется стратегия большой приватизации, государство передаёт свои активы частному бизнесу, сокращая при этом и преобразовывая отношения присвоения в публичном секторе экономики. Но, несмотря на сходство стратегии, современный этап преобразований государственной собственности отличается по целям, задачам, методам, критериям осуществления передачи государственных активов в частные. Стратегия проведения приватизации может иметь общие черты, но механизмы её реализации различны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: ваучер, варианты льгот, приватизация, программа приватизации, способы приватизации, критерии, механизмы приватизации, этапы преобразований публичного сектора экономики, большая приватизация, государственная собственность.

LARGE-SCALE PRIVATIZATION: GOALS, OBJECTIVES, FEATURES OF THE IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN ECONOMY

A.M. Akhatova¹, T.Yu. Lushnikova²

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Chelyabinsk, Russia

²Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article reflects the process of formation of property relations on the basis of privatization. Privatization as a way to control property is seen through the prism of the goals, objectives and criteria of transformation of the relations of appropriation. The criteria of economic and social efficiency are the main in the process of privatization of the public sector of the economy. On the basis of these criteria the peculiarities of the mechanism of transformation in the system of management are revealed. The article analyzes two stages of privatization in our country: voucher and modern stage of big privatization. The comparative analysis of each of them allows to distinguish features of carrying out transformation of state property at the beginning of carrying out cardinal political and economic reforms in Russia and today, in modern conditions of functioning of variety of forms of property. Similarity and differences in the goals, objectives, methods and results of privatization allow us to determine the priorities of state policy in the field of property management at the present stage. And in the early 90's and today the strategy of big privatization is being implemented, the state transfers its assets to private businesses, reducing and transforming the relationship of appropriation in the public sector of the economy. But despite the similarity of the strategy, the current stage of transformation of state property differs in objectives, tasks, methods, criteria for the transfer of state assets to private ones. The strategy for privatization may have common features, but the mechanism for its implementation is different.

К e y w o r d s: voucher, variants of benefits, privatization, privatization program, methods of privatization, criteria, mechanisms of privatization, stages of transformation of the public sector of the economy, large privatization, state property.

Структурные преобразования отношений собственности находят своё выражение прежде всего в процессе приватизации. Приватизация, в каких бы масштабах она ни проводилась, означает радикальное изменение сложившейся системы отношений присвоения, их существенное видоизменение. Так, в конце декабря 2017 г. первым вице-премьером И. Шуваловым было объявлено об отсутствии у Правительства РФ задачи по большой приватизации государственных активов и необходимости определения для Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ новых ориентиров. Можно сказать, что начало проведения преобразований отношений публичного сектора экономики было положено.

В настоящее время обсуждается преобразование Федерального ведомства (агентства) по управлению государственным имуществом Российской Федерации в государственную корпорацию с частичным сокращением функций по управлению государственной собственностью. В рамках обсуждения возможного преобразования федерального агентства в государственную корпорацию предполагается оставить только управление активами, а прочие функции распределить между другими ведомствами. Так, планируется полномочия по работе с казной передать Федеральному казначейству РФ, по земельным отношениям — сосредоточить в Росреестре; главным стратегом проведения приватизации должно стать Министерство экономического развития России.

Нельзя не отметить, что аналогичные трансформации ведомств уже проводились в Российской Федерации. В 2003 г. Министерство путей сообщения (МПС) было преобразовано в ОАО «РЖД», которое получило функции по управлению железнодорожным транспортом. Остальные функции от МПС перешли к Министерству транспорта и Службе надзора в данной сфере.

По мнению некоторых экспертов в данной области, сегодня необходимо принимать меры по совершенствованию управления государственными активами, улучшать качество их управления.

Принимая во внимание возможность данных изменений, авторы статьи приняли решение рассмотреть исторические вопросы управления и распоряжения государственной собственностью: приватизации, аренды, разграничение форм собственности.

Выбор стратегии «большой» приватизации государственных активов сегодня предоставляет возможность сравнить политический курс трансформации государственной собствен-

сти в начале 1990-х гг., когда была определена соответствующая стратегия большой приватизации и выявить особенности механизма её реализации на современном этапе.

В 1992–1994 гг. в России проводилась ваучерная приватизация, которая рассматривалась как первый этап передачи государственной собственности в частные формы присвоения. Формы, цели, задачи приватизации были определены в специальных документах: государственные программы, принятые в 1992 и 1993 гг.

Приватизация данного периода означала переход собственности, а значит, и право управления приватизируемым предприятием из рук государства к отдельным гражданам, а также предприятиям, банкам и фирмам, представляющим негосударственный, частный сектор экономики [1].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178 под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается «возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее — федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц»¹.

Широкомасштабная приватизация государственной собственности начала 1990-х гг. являлась одной из основных составляющих программы экономических реформ правительства. Процесс приватизации был регламентирован законодательными и нормативно-правовыми актами:

- Законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»;
- Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР на 1992 г.;
- Указом Президента РФ № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»;
- Указом Президента РФ № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35155/ (Дата обращения 12.04.2017)

Государственной программой приватизации на 1992 г. в процессе согласования плана приватизации было предусмотрено 3 варианта льгот [2].

Для сравнения отметим, что упомянутым Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» было определено десять способов приватизации, в том числе и с учётом предоставления льгот при отчуждении недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства².

Решение о выборе льгот в 1992 г. принималось на общем собрании трудового коллектива.

Согласно первому варианту льгот (по этой модели акционировалось незначительное число предприятий) все члены трудового коллектива приватизируемого предприятия наделялись привилегированными (неголосующими) акциями в размере 25 % уставного капитала, что существенно ограничивало их в правах по управлению имуществом по отношению к другим собственникам.

По второму варианту льгот работникам предприятий предоставлялось право приобретения обыкновенных (голосующих) акций, составляющих до 51 % уставного капитала. При этом продажная цена определялась на специализированных аукционах.

Третий вариант применялся на убыточных предприятиях. Он предусматривал льготы в виде права (опцион) на приобретение 20 % уставного капитала в виде обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. Эти льготы предоставлялись инициативной группе, берущей на себя ответственность за выполнение плана приватизации, не допускающей его банкротства.

Приватизационные чеки во всех вариантах льгот выполняли функцию расчёта за государственную собственность, которыми рассчитывались работники предприятий при оплате первого взноса. Получив чеки, граждане могли распоряжаться ими самостоятельно. Было

² Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89839/ (Дата обращения 22.04.2017).

несколько вариантов дальнейших действий с ценными бумагами: обмен бумаги на акции своего предприятия; участие в аукционе; покупка ЧИФа (чековый инвестиционный фонд) с последующим получением дивидендов. Был и самый простой способ получить деньги сразу, пусть и небольшие — продать полученную бумагу. В стране на момент подписания названного выше указа насчитывалось около 250 тыс. предприятий, принадлежавших государству. И простым гражданам предлагалось 35 % от всего состояния. Вся государственная собственность была оценена в 100 млрд долл., поэтому понятна стоимость одного ваучера — 10 тыс. р. Но необходимо отметить, что расчёты производились с учётом оценки каждого предприятия по итогам 1984 г., а в 1992 г., когда был подписан указ о начале приватизации, цены значительно изменились. Это и привело к тому, что бумаги были резко обесценены. Изначально было заявлено, что гражданин может приобрести личный автомобиль «Волгу», но к следующему году это уже не представлялось возможным. Итогом «жизни» ваучера стало следующее распределение:

- 34 % граждан продали чеки;
- четверть владельцев вложились в организации мошенников, так называемые пирамиды, и потеряли свои деньги;
- 11 % населения подарили чеки родственникам и друзьям;
- 15 % всех обладателей ценных бумаг смогли распорядиться ими грамотно, они стали акционерами отечественных предприятий.

Около 6 % населения никак не распорядилось своими документами. Внесённые в ЧИФы ваучеры практически не дали никаких дивидендов из-за того, что эти краткосрочные организации быстро прекращали своё существование.

Всего в период приватизации за приватизационные чеки было продано около 16 тыс. предприятий. К середине 1994 г. в результате ваучерных сделок в частной собственности оказалось 70 % промышленности страны. Также была передана большая часть объектов малой приватизации. В эту категорию входило 85 тыс. магазинов, кафе, ресторанов и других объектов, относящихся к объектам «малой приватизации»³. Малая приватизация в большинстве регионов России завершилась к концу

³ Это приватизация предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания (магазинов, ресторанов, ателье, парикмахерских), а также небольших производственных предприятий с численностью работающих до 200 человек. Эта приватизация осуществлялась за деньги.

1994 г. К тому же сроку на базе крупных и средних предприятий было создано около 20 тыс. акционерных обществ.

Главным итогом ваучерной приватизации был переход от командно-административной экономики к рыночной модели. Государство утратило монополию в большинстве сфер народного хозяйства. Широкомасштабный процесс продлился всего два года, и такая внезапность не могла обойтись без потрясений. Недаром реформы начала 1990-х до сих пор называют шоковой терапией. Ваучеры оказались эффективным средством уничтожения прежде существовавшей экономико-социальной системы. Разрушение прежних основ не могло сопровождаться ростом экономики. Когда ваучерный этап приватизации закончился, в стране появились частные собственники, однако почти никого из них нельзя было отнести к ответственным и эффективным предпринимателям. Все формы приватизации, в том числе и ваучерная, подвергались критике как в 1990-е гг., так и сейчас, обвинялись в слишком быстром, ускоренном проведении передачи имущества в частную собственность. Фактически приватизация в России прошла без какой-либо подготовки государственных институтов и на противоречивой законодательной базе. Кроме того, после раздела имущества заметно ослабла федеральная власть, начался рост коррупции. В-третьих, так и не появился класс реальных собственников. Почти всё приватизированное имущество перешло к новым хозяевам посредством нечистоплотных способов. Всему этому способствовали «ваучерные механизмы», которые ограничивали возможность выбора трудовыми коллективами приватизируемых предприятий порядка распределения его акций, а то небольшое их количество, которое они получили, не давало работникам реальных прав влиять на политику предприятий. Кроме того, ваучерная приватизация преследовала политические цели. Реформаторы стремились оперативно порвать с коммунистическим прошлым, с помощью приватизации разбить монополию государственной собственности, централизм хозяйственных органов государства и вместо этого создать условия для функционирования «миллионов» собственников, способных конкурировать между собой и вести предпринимательскую деятельность.

Таким образом, в основе проведения первого этапа приватизации в России лежала стратегия большой приватизации, особенностями которой являются: вовлечение большого количества объектов государственной собствен-

сти в рыночный оборот, приоритет лишь одной формы собственности — акционерной, отсутствие экономического и социального критериев в проведении масштабной передачи государственного имущества, создание условий, ограничивающих участие трудовых коллективов приватизации государственных предприятий.

В соответствии с отражёнными на рисунке вариантами приватизации 10 % средств, поступавших от продажи акций при любом из вариантов (за исключением акций, продаваемых членам трудового коллектива), зачислялись на личные счета приватизации.

Действующий сегодня Федеральный закон № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» более 15 лет определяет механизм проведения приватизации в России.

Более 15 лет основные направления и задачи приватизации федерального имущества в нашей стране устанавливаются прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества. В прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества указываются основные направления и задачи приватизации федерального имущества на плановый период, прогноз влияния приватизации этого имущества на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики, характеристика федерального имущества, подлежащего приватизации, и предполагаемые сроки его приватизации. И можно отметить, что вопросы планирования в части управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью рассматривались ранее на 10 лет, нежели планирование в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В отличие от ваучерной приватизации Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» значительно меняет механизм преобразования государственной собственности.

В частности, закон устанавливает множество способов передачи имущества из публичного сектора в частный, даёт возможность выбора способа приватизации с учётом особенностей объекта продажи.

Также законом предусмотрено десять способов продажи имущества, среди которых: преобразование унитарного предприятия в акционерное общество; преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью; продажа имущества на аукционе; продажа акций на специализированном аукционе; передача имущества по ус-

Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Безвозмездная передача привилегированных акций, составляющих 25 % уставного капитала, но не более 20 минимальных размеров заработной платы (18000) на одного работника	Предоставление права приобретения обыкновенных акций, составляющих 51 % уставного капитала по цене, определяемой специальным положением Госкомимущества	Только для предприятий со стоимостью основных фондов от 1 до 50 млн р. и численностью работников более 200 человек
+	+	+
Продажа обыкновенных акций со скидкой 30% в пределах 10 % уставного капитала, но не более 6 минимальных размеров заработной платы (5 400 р.) на одного работника с рассрочкой до 3 лет при первоначальном взносе не менее 15% номинала	Предоставление права участия в закрытой подписке работникам предприятий, входящих в единый технологический комплекс с согласия трудового коллектива	Предоставление группе работников, заключивших договор о выполнении плана приватизации, права приобретения 20 % акций по номинальной стоимости по истечении срока договора
+		+
Предоставление права должностным лицам администрации приобретения обыкновенных акций в пределах 5 % уставного капитала, но не более 2 000 минимальных размеров заработной платы (1 800 000 р.) на одного работника		Продажа обыкновенных акций со скидкой 30 % в пределах 20 % уставного капитала, но не более 20 минимальных размеров заработной платы (18 000 р.) на одного работника с рассрочкой до трёх лет при первоначальном взносе не менее 15 % номинала
Вариант применяется при отсутствии решений о выборе 2-го или 3-го варианта	Вариант принимается большинством в 2/3 голосов на общем собрании	Вариант применяется большинством в 2/3 голосов на общем собрании

Варианты льгот, предусмотренные Государственной программой приватизации на 1992 г.

ловиям конкурса; продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций акционерных обществ; продажа государственной собственности посредством публичного предложения; предусмотрен вариант продажи без объявления цены; внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ; закон разрешает продать государственные активы с помощью доверительного управления.

Важно, что можно использовать различные способы продажи имущества, до тех пор, пока его передача не состоится в соответствии с поставленными целью и задачами приватизации. Государство, избавляясь от имущества, вовлекает в процесс его передачи весьма широкий круг участников предпринимательской деятельности, в котором не только крупные «портфельные» инвесторы, но и средний и малый бизнес. Также, по мнению академика

С. Глазьева, в процесс приватизации необходимо вовлекать ещё и граждан, работников приватизируемых предприятий [3]. Весь мировой опыт подтверждает, что соучастие трудового коллектива в управлении предприятием — это важнейший фактор его мотивации и огромная польза для корпораций.

Во-вторых, на продажу выставляются значительные активы государства, как в экономическом, так и в количественном аспектах. Поэтому особенностью современного большого этапа приватизации является существенное изменение структуры государственной собственности, что предопределяет её сходство с ваучерной приватизации 1990-х гг.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 227-р утверждён Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества (далее — план) и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

Планом предусматривается приватизация находящихся в федеральной собственности акций 477 акционерных обществ, 298 федеральных государственных унитарных предприятий, доли участия Российской Федерации в 10 обществах с ограниченной ответственностью, более тысячи объектов другого имущества государственной казны. Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества без учёта стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, в 2017–2019 гг. предусмотрены в размере 5,6 млрд р. ежегодно.

Поэтому можно сделать вывод, что самой главной особенностью современного этапа приватизации является тот факт, что на продажу готовят эффективные предприятия, приносящие прибыль в бюджет в виде налогов [4].

В-третьих, несмотря на масштабы приватизации, она носит постепенный характер. Каждый объект собственности нужно тщательно готовить, проводить цикл предпродажных мероприятий.

Примат критерия экономической эффективности составляет следующую особенность большой приватизации в России. Об этом сви-

детельствует прогноз роста неналоговых поступлений в федеральный бюджет.

И, наконец, механизм современного этапа преобразования государственного сектора способствовал развитию таких форм собственности, как аренда, доверительное управление, концессия. Реализация партнёрских отношений между государством и бизнесом (ГЧП) сегодня является одним из эффективных способов использования государственного имущества.

Таким образом, очевидно, что практика осуществления радикального курса ваучерной приватизации не могла не привести к необходимости корректировки приватизационных процессов, отражением этого явился переход к последующим этапам приватизации. Сегодня приватизация не самоцель; заложенный в ней механизм должен способствовать преодолению негативных последствий от предыдущих стратегий и формированию института эффективных собственников, в том числе и в лице государства.

Несмотря на общую стратегию большой приватизации, которая была выбрана в качестве политического курса в период первого и современного этапов преобразований государственной собственности, механизмы её осуществления могут быть различны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лушникова, Т. Ю. Способы управления государственной и муниципальной собственностью : учеб. пособие / Т. Ю. Лушникова. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2015.
2. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf> (Дата обращения 10.04.2017).
3. Глазьев, С. Ю. О рисках новой волны приватизации России [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев // Газета.РУ. — 2016. — 8 февр. — URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/02/08/8062997.shtml> (Дата обращения 10.04.2018)
4. Путинцева, Н. А. Современный этап приватизации в России: её особенности, альтернативы и последствия [Электронный ресурс] / Н. А. Путинцева. — URL: <https://research-journal.org/economical/sovremennyy-etap-privatizacii-v-rossii-ee-osobennosti-alternativy-i-posledstviya/> (Дата обращения 10.04.2018)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ахатова Альбина Маснабиевна — действительный государственный советник Челябинской области 2-го класса, старший преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал. Челябинск, Россия. albina_ahatova@mail.ru

Лушникова Татьяна Юрьевна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. lu.ta@bk.ru

REFERENCES

1. Lushnikova T.Yu. *Sposoby upravleniya gosudarstvennoy i munitsipal'noy sobstvennostyu* [Methods of state and municipal property management]. Chelyabinsk, 2015. (In Russ.).
2. *Gosudarstvennaya programma privatizatsii gosudarstvennyh i munitsipalnyh predpriyatij v RF na 1992 god.* [State program of privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation for 1992]. Available at: <http://www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf>

www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf (In Russ.).

3. Glaz'yev S.Yu. *O riskakh novoy volny privatizatsii Rossii* [About risks of a new wave of privatization of Russia]. *Gazeta.RU*. Available at: <https://www.gazeta.ru/business/2016/02/08/8062997.shtml> (In Russ.).

4. Putintseva N.A. *Sovremennyy etap privatizatsii v Rossii: yeyo osobennosti, al'ternativy i posledstviya* [The current stage of privatization in Russia: its features, alternatives and consequences]. Available at: URL: <https://research-journal.org/economical/sovremennyy-etap-privatizacii-v-rossii-ee-osobennosti-al'ternativy-i-posledstviya> (In Russ.).

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ РАСШИРЕННОГО ЦИКЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Д. В. Валько

Южно-Уральский институт управления и экономики,
Челябинск, Россия

Предложено расширение применения оценки регулирующего воздействия в государственно-управленческом цикле принятия решений. Сквозь призму концепции нового государственного менеджмента в работе обозначены узлы механизма оценки регулирующего воздействия, являющиеся каналами трансляции интересов, информированных и участвующих в процессах государственного управления граждан и других стейкхолдеров. На этой основе рассмотрены возможности оценки регулирующего воздействия и потенциальные источники для формирования государственно-управленческой повестки.

Ключевые слова: общественная инициатива, партисипаторное управление, государственное управление, оценка регулирующего воздействия, новый государственный менеджмент.

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AS THE ELEMENT OF THE EXPANDED CYCLE OF GOVERNMENT ADMINISTRATION

D.V. Valko

South Ural Institute of Management and Economics, Chelyabinsk,
Russia

The article suggests expanding the application of the regulatory impact assessment in the public-administration decision-making cycle. Through the prism of the concept of the new public management, the nodes of the regulatory impact assessment mechanism are identified in the work, which are the channels for translating interests that are informed and involved in the processes of public administration of citizens and other stakeholders. On this basis, the possibilities for assessing the regulatory impact and potential sources for the formation of the public-administration agenda are examined.

Keywords: public initiative, participatory management, public administration, regulatory impact assessment, new public management.

В последнее десятилетие реформирование системы государственного управления в России [3] ориентируется на принципы концепции нового государственного менеджмента (НГМ, New Public Management), который выдвигает на первый план тезис об эффективности государственного управления и схожести последнего с корпоративным управлением на высшем уровне [6].

Несмотря на то, что многие отечественные и зарубежные исследователи в своих работах обосновывают качественно различные принципы нового государственного менеджмента, а их обобщение является дискуссионной задачей [12], можно сказать, что центральная идея о мобилизации средств государственного регулирования на основе эффективности [21] и оценке деятельности по результатам осталась неизменной. Причём на смену «веберовскому» подходу к эффективности государственного управления пришёл «менеджеральный» подход, опирающийся на теорию рационально-

го выбора и экономическую эффективность в классическом понимании.

На фоне более чем полувекового становления нового государственного менеджмента всё ещё разворачиваются дискуссии относительно баланса между принципом экономической эффективности и принципом социальной справедливости [9]. В действительности экономическая эффективность является не единственным критерием, определяющим принятие государственного решения, — иногда в политической практике требуется компромисс между эффективностью и справедливостью. И основной вопрос в том, насколько необходимо скорректировать анализ экономических выгод и издержек с учётом аспектов социальной справедливости и распределения¹, чтобы

¹ Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals / Treasury Board of Canada Secretariat, 2007. URL: tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf

определить воздействие конкретного политического действия (государственного управленческого решения) на особые сегменты общества и предугадать то, какие группы получают чистую выгоду от регулирования, а какие понесут чистые затраты.

Экономической интерпретации затрат и выгод государственного регулирования в рамках концепции нового государственного менеджмента исторически соответствует анализ бюджетно-налоговой эффективности, а компромиссный (в описанном контексте) характер приписывается сравнительно новому инструменту — анализу (оценке) регулирующего (фактического) воздействия [9].

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ), известная в мире как Regulatory Impact Analysis или Regulatory Impact Assessment, введена в практику западноевропейских стран в 1970-х гг. Комплексная система ОРВ на всех этапах государственно-управленческого цикла с привлечением к участию групп интересов и граждан — основной элемент концепции умного регулирования² (smart regulation), показывающий свою эффективность в разных странах по данным ОЭСР и Всемирного банка [13].

ОРВ представляет собой такой анализ нормативных актов, который позволяет не только определить их соответствие целям государственного регулирования, но прежде всего оценить выгоды, издержки и риски тех субъектов, которых такое регулирование касается. С учётом того, что механизм ОРВ предполагает участие всех заинтересованных лиц — стейкхолдеров и широкого круга экспертов, можно сказать, что он наилучшим образом соответствует концепции нового государственного менеджмента в аспекте баланса общественной и экономической эффективности.

ОРВ в отечественной практике

По оценке Р. Хана, совокупные издержки от неэффективного государственного регулирования и принятия неэффективных решений варьируют в разных странах от 7 до 19% ВВП [17]. В связи с этим предполагалось, что систематическое развёртывание ОРВ в России на федеральном, региональном, а затем и муниципальном уровне к 2016 г.³ позволит в крат-

² Smart Regulation in the European Union: Commission Communication. Brussels, 2010. COM (2010) 543 final 8.10.2010. — URL: aei.pitt.edu/43035/1/com2010_0543.pdf

³ ОРВ внедрена в субъектах Российской Федерации с 2014 г., а в муниципальных образованиях с 1 января 2015 г. на основании Федерального закона от 2 июля

чайшие сроки создать механизм согласования общественных интересов по поводу повышения эффективности регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности и тем самым задействовать резервы повышения эффективности.

Однако существенное влияние на «коэффициент полезного действия» механизма ОРВ оказали местные условия его реализации. Существующий региональный опыт [7] реализации и тиражирования лучших практик ОРВ хотя и выглядит весьма оптимистично, тем более в сравнении с внедрением в регионах «управления по результатам» [5], но тем не менее ещё не достигает заявленной «проектной мощности» [14].

К примеру, технологической платформой ОРВ в настоящее время являются разрозненные интернет-сайты и порталы министерств, администраций муниципалитетов и др., что затрудняет не только исследование лучших практик ОРВ, но прежде всего ориентацию граждан и других заинтересованных лиц в данном процессе [1]. Данную проблему пока не в состоянии решить официальный информационный портал Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России (ogv.gov.ru), поэтому на региональном уровне в ряде субъектов предпринимаются самостоятельные попытки (например, ag.gov66.ru/evaluation).

В целом ОРВ, предполагающая основные положительные эффекты на уровне местных сообществ, пока себя в таком качестве не оправдывает [2], то есть, можно сказать, что как инструмент, заимствованный из западной практики и концепции нового публичного менеджмента, ОРВ хотя и привлекательна, но неэффективна.

Роль ОРВ в принятии государственных управленческих решений

Что касается роли ОРВ в принятии государственных управленческих решений, то она носит вспомогательный характер, то есть не определяет и не заменяет основные этапы принятия решения, а скорее усиливает качество политической дискуссии и понимание регулируемой ситуации [8]. Другими словами, ОРВ лишь дополняет контекст принятия решения взвешенными эмпирическими данными. На этом основании в системе способов принятия регулирующего решения, по С. Якобсу [18], ОРВ

2013 г. № 176-ФЗ во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

относится к решениям на основе «эмпирических доказательств».

В целом государственное (публичное) управление и принятие государственно-управленческих (политических) решений становятся предметом целенаправленного изучения в начале XX в., начиная с работы А. Бентли «Процесс управления», 1908 г. [15], и затем изучаются в рамках политологии [22], политической экономики [16] и конституционной экономики [20].

Само по себе принятие государственно-управленческих (политических) решений — это сложный динамический процесс, связанный с сознательным регулированием общественных отношений и ресурсов со стороны государственных институтов. И теоретический анализ играет в нём незначительную роль по причине постоянного дефицита знаний, информации, ресурсов и времени, ограниченных возможностей человеческого интеллекта, а также перманентной неопределённости социальной среды, плохо поддающейся контролю [19].

Опираясь на потенциал концепции партисипаторного управления (Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж. Менсбридж) [11], полагающей широкое привлечение просвещённых граждан к государственному управленческому процессу, то есть децентрализацию последнего, смещение центра тяжести в сторону регионального уровня принятия решений и порядка самоуправления локальных сообществ граждан, а также общественный контроль над принятием важнейших государственных решений, мы видим основания для увязки этих приоритетов с принципами НГМ посредством инструментария и возможностей ОРВ по согласованию общественных и государственных интересов.

Кроме того, мы считаем, что помимо декларируемых возможностей, более широкий взгляд на реализацию ОРВ в рамках государственно-управленческого цикла позволяет усмотреть в данном механизме потенциал к формированию материала для политической повестки.

Место ОРВ в расширенном цикле государственного управления

Как известно, государственно-управленческий цикл принятия решений распадается на следующие основные этапы (рис. 1):

I. Определение приоритетных проблем и формирование политической повестки. На этом начальном этапе собирается, селектуруется и анализируется предварительная информация, необходимая для принятия политического решения [4]. Дополнение данного этапа связями (на рис. 1 обозначены штриховой

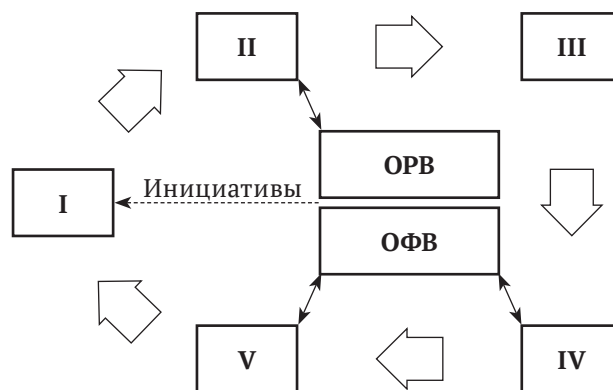


Рис. 1. Расширенная реализация ОРВ для государственно-управленческого цикла принятия решений

линией) с расширенной реализацией ОРВ позволило бы отбирать приоритетные проблемы на основе изучения сформулированных и отработанных в процедуре интересов, запросов, требований отдельных индивидов, социальных групп, общественных объединений и групп интересов.

II. Разработка и рассмотрение альтернативных вариантов политического решения общественных проблем. Данный этап систематически дополняется традиционной реализацией механизма ОРВ.

III. Окончательный выбор, формулирование и легитимизация государственного управленческого решения. Это основной этап, технологически осуществляемый субъектами государственного управления.

IV. Реализация и проведение в политическую практику принятых государственных решений.

V. Контроль за ходом осуществления решения и обратная связь с его результатами. Это завершающий весь цикл принятия решения этап, который также, с необходимостью, дополняется реализацией механизма ОРВ и оценки фактического воздействия (ОФВ). На данные механизмы отчасти возлагаются функции рефлексии принятого решения, или (в канве НГМ) — функции контроля удовлетворённости клиента.

На рис. 2 показана обобщённая схема процедуры ОРВ проектов нормативных и правовых актов (НПА), в которой штриховыми линиями обведены потенциальные источники предложений и акцентов для политической повестки.

Если посмотреть на обозначенные узлы механизма ОРВ сквозь призму концепции НГМ, то в сущности они являются каналами трансляции интересов, информированных и участ-

<p>I Обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования</p>	15–21 день	Государственный орган — разработчик
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Размещение на официальном сайте уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования. 2. Сбор и обработка предложений, поступивших в ходе обсуждения. 3. Составление сводки предложений с указанием сведений об их учёте или причинах отклонения, размещение сводки на официальном сайте. 4. Мотивированный выбор наилучшего способа решения обсуждаемой проблемы. 5. Принятие решения о подготовке проекта НПА либо об отказе от введения предлагаемого правового регулирования. 	
<p>II Разработка проекта НПА, формирование сводного отчёта</p>	15–21 день	Государственный орган — разработчик
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Подготовка проекта НПА. 2. Размещение на официальном сайте уведомления об обсуждении (публичных консультациях) проекта НПА. 3. Сбор и обработка предложений, поступивших в ходе обсуждения, с указанием сведений об их учёте или причинах отклонения, размещение сводки на официальном сайте. 4. Корректировка проекта НПА на основе сводного отчёта по результатам публичных консультаций. 5. Направление проекта НПА и сводного отчёта для подготовки заключения по ОРВ. 	
<p>III Подготовка заключения об ОРВ</p>	7–21 день	Государственный орган — уполномоченный по ОРВ
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предварительное рассмотрение проекта НПА и сводного отчёта. 2. Подготовка заключения об ОРВ. 3. Направление заключения об ОРВ разработчику НПА и размещение его на официальном сайте. 	

Рис. 2. Потенциальные источники для управленческой повестки в механизме ОРВ

вующих в процессах управления, граждан (по аналогии с потребителями, трансформирующими потребности в рыночный спрос). Расширенная реализация механизма ОРВ с использованием этих каналов и формирование необходимых связей с постановкой повестки, по нашему мнению, позволят повысить адаптивность государственно-управленческого цикла к динамике политической обстановки и экономической ситуации.

Кроме того, рассмотренные каналы также являются источниками общественных инициатив, которые могут быть направлены по принадлежности сферы регулирования, рассматриваемого в процедуре ОРВ нормативного правового акта, тому или иному лицу, принимающему соответствующие решения. В данном случае общественную инициативу мы понимаем в трактовке указа Президента РФ как

«предложение гражданина России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления»⁴.

Горизонтальная трансляция подобных инициатив предусмотрена самим механизмом ОРВ в режиме обмена «лучшими практиками регулирования». Но вертикальная трансляция таких инициатив, поскольку они заведомо ориентированы на конкретную проблему или последствия регулирования, должна работать по всей «вертикали власти» и независимо от того, учтена ли инициатива в итоговом регулировании. К сожалению, существующие

⁴ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

реализации ОРВ в регионах России вертикальной связностью не обладают, а горизонтальная связность не подкреплена фактическими мерами к своему стимулированию.

Во всяком случае использование для указанной цели сводок замечаний по ОРВ конкретных НПА представляется нам целесообразным и в большей степени соотносящимся с интересами конкретных стейкхолдеров, чем общественные инициативы, размещаемые на федеральном портале «Российская общественная инициатива».

Несмотря на то, что на сегодняшний день даже «лучшие практики» ОРВ в регионах России являются в сущности пустой политической формальностью и достигаемая эффективность не соответствует мировой практике, потенциал данного инструментария всё же заметен, а в рассматриваемом нами аспекте ОРВ может стать системным дополнением государственно-управленческого цикла и повысить институциональную эффективность местного и регионального управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валько, Д. В. Институционализация общественного участия в государственном регулировании экономики в условиях информатизации / Д. В. Валько // Науч. тр. Вольн. экон. об-ва России. — 2016. — Т. 201. — С. 365–384.
2. Валько, Д. В. К вопросу о развёртывании ОРВ в муниципальных образованиях Челябинской и Свердловской областей / Д. В. Валько // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики : сб. науч. ст. XIV Междунар. науч.-практ. конф. молодых учёных. — Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН, 2016. — С. 201–203.
3. Гусарова, М. В. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет / М. В. Гусарова, М. А. Овчинникова // Вопр. гос. и муницип. упр. — 2014. — № 1. — С. 98–126.
4. Дегтярёв, А. А. Основы политической теории: процесс принятия государственных решений / А. А. Дегтярёв. — М. : Высш. шк., 1998. — С. 119.
5. Калгин, А. С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? / А. С. Калгин // Вопр. гос. и муницип. упр. — 2012. — № 3. — С. 35–60.
6. Калгин, А. С. Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления / А. С. Калгин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2014.
7. Колегов, В. В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве / В. В. Колегов // Вопр. гос. и муницип. упр. — 2013. — № 2. — С. 141–164.
8. Колегов, В. В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне / В. В. Колегов // Экон. наука соврем. России. — 2014. — № 1 (64). — С. 111–121.
9. Красильников, Д. Г. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance / Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая // Ars Administrandi. — 2014. — № 2. — С. 45–62.
10. О стимулировании инклюзивного роста с помощью более совершенного регулирования: роль оценки регулирующего воздействия [Электронный ресурс] : 12-е собр. Комитета по регулятор. политике, 15–16 апр. 2015 г., Конференц-центр ОЭСР, Париж, Франция. GOV/RPC(2015)4. — URL: orv.gov.ru/Files/GetFile?fileid=8bc3dcda-2a31-4950-ba7f-b8dfd84d8e64
11. Скакун, О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. — Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
12. Тютин, Д. В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей / Д. В. Тютин // Теория и практика обществ. развития. — 2014. — № 5. — С. 179–181.
13. Монтэн, Ш.-А. Умное регулирование: глобальный вызов для лиц, принимающих решения [Электронный ресурс] / Ш.-А. Монтэн, 2012. — URL: montin.com/documents/SR1200%20_RUS.pdf
14. Шеломенцев, А. Г. Межрегиональный анализ и оценка уровня развития института оценки регулирующего воздействия в муниципальных образованиях УрФО / А. Г. Шеломенцев, С. В. Дорошенко, Д. В. Валько // Вестн. Уфим. гос. нефтяного техн. ун-та. Наука, образование, экономика. Сер. Экономика. — 2017. — № 2 (20). — С. 84–97.
15. Bentley, A. The Process of Government: A Study of Social Pressures / Bentley, A. — Classic Reprint, 1908.— Routledge, 1995. — 534 p.

16. Buchanan, J. M. Jr. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences / J. M. Buchanan Jr. — In Memory of Alfred Nobel. — 1986. — URL: nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/press.html
17. Hahn, R. W. Reviewing Regulatory Reform: a Global Perspective / R. W. Hahn. — Washington : AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2000.
18. Jacobs, S. H. Regulatory Co-operation for an Interdependent World: issues for government / S. H. Jacobs ; OECD. Regulatory Co-operation for an Interdependent World. — Paris, 1994.
19. Lindblom, Ch. The Policy-Making Process / Ch. Lindblom, E. Woodhouse. — Prentice Hall, 1992. — 176 p.
20. McKenzie, R. Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government / R. McKenzie. — Lexington : Mass, 1984. — 254 p.
21. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. — N. Y. : Plume, 1993. — 432 p.
22. Truman, D. B. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion / D. B. Truman. — N. Y., 1951. — 576 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Валько Данила Валерьевич — кандидат экономических наук, заведующий лабораторией социально-экономических исследований Южно-Уральского института управления и экономики. Челябинск, Россия. valkodv@inueso.ru

REFERENCES

1. Val'ko D. V. Institutionalizatsiya obshchestvennogo uchastiya v gosudarstvennom regulirovanii ekonomiki v usloviyakh informatizatsii [Institutionalization of public participation in the state regulation of the economy in the context of informatization]. *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific works of the Free Economic Society of Russia], 2016, vol. 201, pp. 365–384. (In Russ.).
2. Val'ko D.V. K voprosu o razvyortyvaniy ORV v munitsipal'nykh obrazovaniyakh Chelyabinskoy i Sverdlovskoy oblastey [On the question of the deployment of ODS in the municipal formations of Chelyabinsk and Sverdlovsk regions]. *Razvitie territorial'nykh sotsial'no-ekonomicheskikh sistem: voprosy teorii i praktiki* [Development of territorial socio-economic systems: theory and practice]. Yekaterinburg, 2016. Pp. 201–203. (In Russ.).
3. Gusarova M.V., Ovchinnikova M.A. *Upravleniye po rezul'tatam v sisteme gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: podkhody i rezul'taty reformirovaniya za poslednie 10 let* [Results Management in the Public Administration in Russia: Approaches and Results of Reform over the Last 10 Years]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 2014, no. 1, pp. 98–126. (In Russ.).
4. Degtyaryov A.A. *Osnovy politicheskoi teorii: Protsess prinyatiya gosudarstvennykh reshenii* [Fundamentals of Political Theory: The Process of State Decision Making]. Moscow, 1998. (In Russ.).
5. Kalgin A.S. Upravleniye po rezul'tatam na regional'nom urovne: kontrol' ili rezul'tativnost'? [Results-based management at the regional level: control or effectiveness?]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 2012, no. 3, pp. 35–60. (In Russ.).
6. Kalgin A.S. *Administrativnaya reforma i administrativnye tsennosti: analiz reform v rusle Novogo gosudarstvennogo upravleniya* [Administrative reform and administrative values: analysis of reforms in the mainstream of the New Public Administration], preprint WP8/2014/05, HSE, 2014. (In Russ.).
7. Kolegov V.V. Osobennosti institutsionalizatsii otsenki reguliruyushchego vozdeistviya na regional'nom urovne. Opyt vnedreniya v Moskve [Features of the institutionalization of the assessment of regulatory impact at the regional level. Experience of implementation in Moscow]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 2013, no. 2, pp. 141–164. (In Russ.).
8. Kolegov V.V. Otsenka reguliruyushchego vozdeistviya: opyt vnedreniya na regional'nom urovne [Regulatory impact assessment: implementation experience at the regional level]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii* [Economic science of modern Russia], 2014, no. 1 (64), pp. 111–121. (In Russ.).
9. Krasil'nikov D.G., Sivintseva O.V., Troitskaya E.A. Sovremennyye zapadnyye upravlencheskiye modeli: sintez New Public Management i Good Governance [Modern Western management models: the synthesis of New Public Management and Good Governance]. *Ars Administrandi*, 2014, no. 2, pp. 45–62. (In Russ.).
10. *O stimulirovaniy inklyuzivnogo rosta s pomoshch'yu bolee sovershennogo regulirovaniya: rol' otsenki reguliruyushchego vozdeistviya* [On the promotion of inclusive growth through better regulation: the role of regulatory impact assessment]. Available at: orv.gov.ru/Files/GetFile?fileid=8bc3dcda-2a31-4950-ba7f-b8dfd84d8e64 (In Russ.).
11. Skakun O.F. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of Government and Rights]. Khar'kov, 2000. 704 p. (In Russ.).
12. Tyutin D.V. Evolyutsiya novogo gosudarstvennogo upravleniya: logika effektivnosti, rezul'tativnosti

i menedzhmenta publichnykh tsennostey [Evolution of New Public Administration: The Logic of Efficiency, Efficiency and Management of Public Values]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2014, no. 5, pp. 179–181. (In Russ.).

13. Monten S.-A. *Umnoye regulirovaniye: global'nyy vyzov dlya lits, prinyimayushchikh resheniya* [Smart regulation: a global challenge for decision-makers]. 2012. Available at: montin.com/documents/SR1200%20_RUS.pdf (In Russ.).

14. Shelomentsev A.G., Doroshenko S.V., Val'ko D.V. *Mezhregional'nyy analiz i otsenka urovnya razvitiya instituta otsenki reguliruyushchego vozdeistviya v munitsipal'nykh obrazovaniyakh UrFO* [Interregional analysis and assessment of the development level of the Institute for Regulatory Impact Assessment in Municipalities of the Urals Federal District]. *Vestnik Ufimskogo gosudarstvennogo nefthanogo tekhnicheskogo universiteta. Nauka, obrazovaniye, ekonomika. Seriya Ekonomika* [Bulletin of the Ufa State Oil Technical University. Science, education, economics. Ser. Economy], 2017, no. 2(20), pp. 84–97. (In Russ.).

15. Bentley A. *The Process of Government: A Study of Social Pressures* (Classic Reprint, 1908). Routledge, 1995. 534 p.

16. Buchanan J.M. Jr. *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, 1986. Available at: nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/press.html

17. Hahn R.W. *Reviewing Regulatory Reform: A Global Perspective*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, 2000.

18. Jacobs S.H. *Regulatory Co-operation for an Interdependent World: issues for government*. OECD. Regulatory Co-operation for an Interdependent World, Paris, 1994.

19. Lindblom Ch., Woodhouse E. *The Policy-Making Process*. Prentice Hall, 1992. 176 p.

20. McKenzie R. *Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government*. Lexington, Mass, 1984. 254 p.

21. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. N. Y., Plume, 1993. 432 p.

22. Truman D.B. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. N. Y., 1951. 576 p.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В. А. Грищук

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

В результате реформирования бюджетной системы на муниципальном уровне наряду с определёнными достижениями проявляются недостатки и проблемы, требующие решения. До настоящего времени не спадает острота вопроса о способности муниципальных образований самостоятельно реализовать полномочия, которые им определены Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о необходимости перераспределения полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. В статье рассмотрены вопросы реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне. Раскрываются проблемы реформирования бюджетного процесса, а также перспективы развития межбюджетных отношений на местном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный бюджет, межбюджетные отношения, бюджетный потенциал муниципального образования.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE BUDGET REFORM ON THE MUNICIPAL LEVEL

V.A. Grischuk

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

As a result of the reform of the budget system at the municipal level, there are shortcomings and problems that need to be addressed, along with some achievements. To date, the question of the ability of municipalities to independently exercise the powers defined by Federal law no. 131-FZ "On the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" and the need for redistribution of powers between municipalities and constituent entities of the Federation has not subsided. The article discusses the implementation of the budget reform at the municipal level. The article reveals the problems of reforming the budget process, as well as the prospects for the development of inter-budgetary relations at the local level.

Keywords: local government, municipal budget, intergovernmental relations, fiscal capacity of the municipal education.

Крупномасштабное реформирование системы государственного управления в нашей стране не оставило в стороне и реформирование муниципального управления. Оно включило в себя не только административную, но и бюджетную сферы. Затронуло и межбюджетные отношения. При этом апробируются новые организационные формы местного самоуправления. Среди всего комплекса преобразований бюджетного процесса реформа финансовых аспектов местного самоуправления играет особую роль. Это связано прежде всего с тем, что от неё зависит результативность реформы национальной бюджетной системы, а соответственно — эффективность предоставления в первую очередь социальных услуг населению и, как следствие, улучшение качества жизни в россиянах.

Реформирование бюджетной системы на местном уровне ещё продолжается, но уже

сейчас можно сделать определённые выводы о несовершенстве проводимой реформы, наличии у неё недостатков и проблем. До сих пор не решён вопрос, смогут ли муниципальные образования самостоятельно выполнять свои полномочия в рамках тех целевых установок и программы, которая предусматривалась изначально.

Проблемы бюджетного характера, возникшие в некоторых случаях, предопределены неуспешной разработкой фактического бюджета и вопросами технического характера, связанными с функционированием системы межбюджетных отношений и местных финансов на региональном уровне. В других случаях эти проблемы являются результатом необоснованных решений организации основных институтов местного самоуправления в целом.

Одной из основных целей муниципальной реформы является расширение возможностей

местного самоуправления за счёт создания условий развития экономической самостоятельности и совершенствования института гражданского общества в федеративном государстве, которым является Россия.

В связи с этим исходным пунктом реформ является определение круга вопросов, за которые должен отвечать каждый уровень власти и соответствующие органы, наделённые собственными доходными источниками, необходимыми для их качественного решения. Особенно это важно для России с её беспрецедентной асимметрией в бюджетной обеспеченности территориальных образований.

Утвержденная Правительством Российской Федерации в мае 2004 г. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 гг. позволила с федерального уровня распространить её на региональный и муниципальный уровни. При этом многие регионы, не мудрствуя лукаво, просто скопировали опыт федеральной реформы. Во многих субъектах Российской Федерации сразу же были созданы специальные комиссии по повышению эффективности использования бюджетных средств, одобрены программы и планы мероприятий по переходу на программно-целевое финансирование бюджета, внедрены принципы среднесрочного бюджетного планирования, утверждены новые порядки подготовки и реализации региональных и муниципальных бюджетных программ. Как обязательные в бюджетный процесс были включены процедуры подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Реализация этой концепции в течение десяти лет находилась под постоянным контролем Правительства России, в 2011 г. в неё был внесён ряд изменений, и только в 2015 г. она была признана утратившей силу как выполнившая свою задачу.

С одной стороны, это объясняется тем, что предусмотренные Концепцией концептуальные подходы по реформированию бюджетного процесса на федеральном уровне, а также основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации [6]. При этом важно отметить, что в ходе бюджетной реформы были выполнены рекомендации Правительства и органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления разработали и утвердили собственные планы по реализации Концепции.

С другой стороны, деятельность региональных и особенно муниципальных органов власти связана непосредственно с оказанием услуг населению в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Доля бюджетных услуг в бюджетах муниципальных образованиях является преобладающей, их выделение и систематизация приобретают ключевое значение для повышения эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне.

Передовые регионы, приняв к исполнению Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденную Правительством России, уже начиная со второй половины 2004 г. стали разрабатывать и принимать свои документы, позволившие им начать реализовывать Концепцию в своих регионах.

Так, Кабинет министров Республики Татарстан утвердил «План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в Республике Татарстан», в котором было предусмотрено:

- совершенствование процесса составления и утверждения бюджета Республики Татарстан;
- разработка положения о докладах по результатам и основным направлениям деятельности субъектов бюджетного планирования;
- разработка методических рекомендаций по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- утверждение порядка разработки, утверждения и реализации республиканских отраслевых, муниципальных и прочих программ;
- создание комиссии Кабинета министров Республики Татарстан по повышению результативности и эффективности бюджетных расходов;
- определение порядка составления перспективного финансового плана республики [7].

Важной составной частью реформирования местного самоуправления является реформирование финансовой системы муниципалитетов. Только наличие достаточных материально-финансовых ресурсов у муниципальных образований может обеспечить их эффективное функционирование и снимет с повестки дня вопрос об их низкой эффективности. Для реализации полномочий местного самоуправления, определённых Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, муниципалитеты должны обладать достаточными финансовыми и материальными ресурсами

и иметь полное право самостоятельно ими распоряжаться.

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет в структуре бюджетной системы субъектов Федерации несколько уровней. Систему местных бюджетов составляют бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов (ст. 10 «Структура бюджетной системы Российской Федерации»). Необходимо отметить что исполнительные органы муниципальных образований всех типов наделены законодательно закрепленными доходными и расходными полномочиями [1; 5].

Бюджетный процесс в каждом муниципальном образовании должен быть узаконен решениями представительных органов муниципалитета. Так, в Челябинском городском округе в настоящее время действует «Положение о бюджетном процессе в городе Челябинске», утверждённое решением Челябинской городской думы № 27/2 от 27 сентября 2017 г. Совместно с проектом бюджета муниципального образования на очередной финансовый год администрацией и финансовым органом, исполняющим бюджет муниципального образования, составляются следующие документы и материалы: методика формирования бюджета; о муниципальных гарантиях на очередной финансовый год; о предоставлении средств бюджета на возвратной основе; оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот; об адресных инвестициях на очередной финансовый год; оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год; иные документы и материалы, предусмотренные законодательством, решениями представительного органа. Анализ практики реализации бюджетной реформы на местном уровне в органах местного самоуправления Уральского федерального округа выявил наряду с положительными моментами многочисленные проблемы её проведения.

Одним из самых серьёзных вопросов, мешающих повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, является недостаточная финансовая база и ряд других важных вопросов.

Можно сгруппировать основные проблемы, выявленные при осуществлении реформирования местных финансов в процессе реализации Федерального закона «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ:

- проблемы определения минимальных социальных стандартов;
- проблемы формирования доходов и исполнения расходных обязательств муниципальных образований;
- проблемы применения новой модели межбюджетных отношений.

Эти проблемы не только не позволяют муниципалитетам эффективно влиять на развитие местной экономики, что поднимает на разных уровнях вопрос о неэффективности местного самоуправления в стране и возврате к государственному управлению на местном уровне, но и создаёт дополнительные сложности при разработке стратегий развития муниципальных образований и программ их социально-экономического развития.

Остановимся на некоторых проблемах, оказывающих наибольшее влияние на эффективность работы местных органов.

Вопросы, возникающие при формировании доходов муниципальных бюджетов, на протяжении длительного времени являются наиболее болезненными. Практика реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ показала, что доходная база в муниципальном образовании не обеспечивает выполнения вопросов местного значения. Таким образом, главная цель реформы остаётся нереализованной. Многочисленные расчёты, выполненные в крупных городских округах, в аналитическом центре Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), Уральского федерального округа, показывают, что намеченное сокращение доходов местных бюджетов существенно превышает сокращение их расходных полномочий, а это говорит, что баланс изменений доходов и расходов складывается не в пользу муниципалитетов.

Важным положением Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стало закрепление на постоянной основе для всех уровней бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Бюджетным кодексом определено, что в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, предусмотренных специальными режимами. В частности, определено, что нормативы отчислений по

налогу на доходы физических лиц составляют 15 %, единому налогу на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100 %; единому сельскохозяйственному налогу — 100 %, налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения, — 100 %. Для муниципальных районов установлены иные нормативы: с налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории городских поселений, — 5 %, на территории сельских поселений — 13 %, на межселенных территориях — 15 %; с единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности — 100 %; единого сельскохозяйственного налога, взимаемый на территории городских поселений, — 50 %, а на территории сельских поселений — 70 %.

Между тем именно налог на доходы физических лиц до начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являлся основным источником доходов всех местных бюджетов. Аналитические расчёты, выполненные в Уральском федеральном округе, показывают, что данный налог составляет около 60 % налоговых поступлений всех местных бюджетов. (Бюджет Челябинского городского округа, утверждённый на 2017 г., показал, что из 31 млрд р. собранного НДФЛ город получил только 4,6 млрд р., а межбюджетные трансферты составили почти 15 млрд р.) При таком соотношении собираемых НДФЛ на территории городского округа и оставляемых в бюджете города сложно прогнозировать активную работу муниципалитета по расширению налоговой базы по НДФЛ.

В то же время в местные бюджеты прекратились отчисления от других видов регулируемых налогов и сборов, таких как налог на прибыль и имущество организаций. Эти изменения оказали большое влияние на общее снижение доходной базы местных бюджетов.

Принципы формирования доходной базы местных бюджетов коснулись и такого важного источника поступлений, как доходы от использования муниципального имущества [1; 4].

Указанным Федеральным законом № 131-ФЗ определено, что в собственности муниципальных образований может находиться только имущество:

- предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения;
- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

– необходимое для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений и предприятий.

Таким образом, в собственности муниципалитета может находиться только то имущество, которое ему необходимо для решения вопросов ведения, закреплённых за муниципалитетами на данный период времени. основополагающий подход при формировании муниципальной собственности — соответствие состава имущества муниципальных образований перечню вопросов местного значения «здесь и сейчас»!

Имущество, которое не соответствует вышеперечисленным критериям, подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения под вопросы ведения муниципального образования) либо отчуждению. Иными словами, имущество, даже временно используемое для коммерческих целей, должно быть передано другим собственникам. За прошедшие десятилетия известно много примеров, когда временно не используемое имущество передавалось другим собственником. Проблемы обеспечения детскими дошкольными учреждениями стали причиной такого подхода. Только в Челябинске в начале 1990-х гг. десятки временно не используемых вследствие демографического кризиса зданий детских садов перешли в собственность различных субъектов (органы налоговой инспекции и внутренних дел, военные комиссариаты, торговые предприятия нарождавшегося класса предпринимателей). В настоящее время активно ведётся строительство детских дошкольных учреждений, но не наступим ли мы на грабли 1990-х гг.? Ведь в ближайшее время нас ждёт очередная демографическая яма, правда, может быть не такая глубокая.

Вместе с тем доходы от использования муниципальной собственности составляют от 20 до 30 % доходной части бюджета многих городов, особенно крупных, с развитыми арендными отношениями. В случае приватизации муниципальных помещений арендная плата (постоянный источник дохода) будет заменена налогом на имущество соответствующей организации, а согласно Бюджетному кодексу он является региональным и будет зачисляться в бюджеты субъектов Федерации, тем самым бюджет муниципального образования потеряет значительный источник доходов. Для консолидированного бюджета страны и региона изменений почти нет, а муниципалитет?

Остаются и вопросы по поводу того, как местные бюджеты будут в дальнейшем выполнять свои расходные обязательства.

Конституционное закрепление органов местного самоуправления и разграничение полномочий между государством и местным самоуправлением является краеугольным камнем реформы местного самоуправления. В частности, Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (ред. от 29 декабря 2006 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий» за органами местного самоуправления закреплены новые полномочия, которые в дальнейшем были расширены. Так, в редакции от 22 февраля 2017 г. в Федеральном законе № 31-ФЗ от 26 февраля 1997 г. «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» местные органы власти обязаны выполнять большой объём работ в этом направлении, а это привело к новым расходным обязательствам. Аналогично происходит с реализацией Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ. Можно добавить вопросы создания и функционирования аварийно-спасательных служб, не являющихся структурами МЧС, в системе муниципалитетов.

Согласно разграничению полномочий и статьям Бюджетного кодекса Российской Федерации объём расходных полномочий должен соответствовать доходной составляющей бюджета, то есть расходные обязательства местных бюджетов должны обеспечиваться собственными доходами, если на территории муниципального образования находятся эффективно работающие объекты. И только когда муниципалитет является дотационным, то эти полномочия реализуются за счёт финансовой помощи или трансфертов. Причём если делегирование субъектам Российской Федерации ряда полномочий Федерации происходит с предоставлением субвенций (бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной основе на осуществление определённых целевых расходов), и даже если в настоящее время очень редко местным бюджетам передаются расходные полномочия без предоставления соответствующих субвенций, то возмещение расходов производится по факту по итогам прошедшего года, то есть без учёта инфляции.

Схема определения расходов местных бюджетов изменилась кардинально. Для каждого уровня власти и для каждой бюджетной услуги

бюджетные обязательства разделяются на три функции:

- финансирование;
- нормативно-правовое регулирование, в которое входит определение социальных стандартов, а также нормативов бюджетных расходов;
- собственно предоставление услуги.

Наиболее благоприятной является ситуация, когда все функции по реализации услуги осуществляются на одном уровне власти. Реализуя вопросы местного ведения, муниципалитеты осуществляют сразу три функции. При реализации делегированных государственных полномочий уровень власти, делегировавший полномочия, осуществляя нормативно-правовое регулирование, должен осуществлять и финансирование.

Нормативы финансирования передаваемых государственных полномочий определяются федеральными или региональными уровнями власти на основании законодательно утверждённых федеральных или региональных стандартов. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил возможность муниципалитетов самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные стандарты и иные нормативы расходов местных бюджетов на реализацию вопросов местного ведения.

В Российской Федерации сложилась такая система, что вместо единого государственного стандарта, подтверждающего равенство граждан вне зависимости от территории проживания, возникает их многоуровневая система: федеральные, региональные, муниципальные. Каждый уровень, устанавливая те или иные нормативы и стандарты, исходит из своих бюджетных возможностей, а бюджетные возможности у регионов муниципальных образований, входящих в тот или иной регион, могут отличаться очень существенно.

Права субъектов Российской Федерации в формировании политики межбюджетных отношений достаточно широки, что подтверждено Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, субъект Российской Федерации наделён большей степенью свободы:

- в установлении единых нормативов налоговых отчислений в бюджеты муниципальных образований;
- формировании концепции межбюджетного регулирования и распределения средств

между различными формами финансовой помощи;

- делегировании полномочий по расчёту и перераспределению дотаций городским и сельским поселениям из регионального фонда финансовой поддержки поселениям муниципальных районов;

- выборе между вариантами выравнивания;

- разработке методики расчёта дотаций из регионального фонда финансовой поддержки городских округов и муниципальных районов;

- разработке методики расчёта дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений;

- разработке методик распределения из прочих фондов.

Федеральным законом предусмотрена возможность полной или частичной замены размера дотаций, предоставляемых поселениям, городским округам и муниципальным районам из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки городских округов и муниципальных районов, изменением нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Однако практика показывает иные примеры. Система межбюджетных отношений выстроена практически во всех регионах таким образом, что не стимулирует повышение эффективной работы муниципалитетов для развития собственного экономического потенциала. Во многом она ущемляет их интересы за счёт установления по минимуму или сокращения нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты, резко уменьшая их налоговые доходы. Тем самым усиливается зависимость муниципальных образований от региональных властей.

В то же время муниципальные образования крайне заинтересованы в увеличении налоговой базы: чем выше уровень финансовой автономии, тем выше их заинтересованность в самостоятельном решении местных задач, поиске дополнительных источников налоговых поступлений в местный бюджет. Всё это увеличивает возможность привлечения инвесторов для совместной реализации программ социально-экономического развития. В итоге это создаст дополнительные возможности развития не только муниципальному образованию, но и региону.

Переход от сметного финансирования к подушевому (в зависимости от существующей бюджетной сети) является ключевым момен-

том в определении доходов местных бюджетов. Для решения этой задачи субъекты Российской Федерации должны своими законами ежегодно устанавливать критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчёте на одного жителя конкретного субъекта Российской Федерации с возможностью его дифференциации по муниципальным образованиям.

Методика расчёта объёма финансовой помощи субъекта Федерации муниципальным образованиям из региональных фондов финансовой поддержки подвергается постоянной критике и требует совершенствования. Существующий механизм выделения средств из бюджетов субъектов Российской Федерации для формирования местных бюджетов основан на остаточном принципе. В то же время муниципалитеты испытывают постоянную нехватку средств для реализации своих полномочий, а субсидии часто бывают явно заниженными [1; 3].

Для выравнивания уровня бюджетной безопасности поселений, муниципальных районов и городских округов субъекты Российской Федерации также имеют право сформировать региональный фонд финансовой поддержки расчётов и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов в качестве части их бюджетных расходов. Однако выравнивание осуществляется путём предоставления грантов из этих фондов на основе уровня бюджетного обеспечения поселений, муниципальных районов и городских округов, а также финансовых возможностей местных органов власти осуществлять свои полномочия для решения вопросов местного значения [2].

Но в силу высокого уровня дифференциации регионов и муниципалитетов с точки зрения уровня предоставления бюджета размер средств для финансовой поддержки муниципальных образований в разных регионах Российской Федерации также будет существенно дифференцирован. Таким образом, фактический объём субсидий, передаваемых муниципалитетам из региональных фондов для финансовой поддержки, зависит от экономического потенциала региона. Соответственно, поселения, муниципальные районы и городские округа в разных регионах Российской Федерации оказываются в неравных условиях в аспекте предоставления финансовых ресурсов для выполнения своих полномочий.

Таким образом, в последние годы в Российской Федерации идут широкомасштабные

преобразования системы государственного управления: осуществляются административные и бюджетные реформы, улучшаются меж-

бюджетные отношения и местное самоуправление, укрепляется вертикаль государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гришук, В. А. Стратегическое планирование в муниципальном образовании : учеб. пособие / В. А. Гришук. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2016. — 119 с.
2. Данилова, И. В. Бюджетная реформа на муниципальном уровне / И. В. Данилова, Е. В. Баженова // Вестн. Юж.-Урал. гос. ун-та. Сер. : Экономика и менеджмент. — 2009. — № 8. — С. 33–36.
3. Кидяев, В. Б. Бюджетная реформа на муниципальном уровне: проблемы реализации / В. Б. Кидяев // Руководитель автоном. учреждения. — 2012. — № 8. — С. 67–75.
4. Марченко, С. В. Из опыта межбюджетного регулирования доходов муниципальных образований / С. В. Марченко // Модернизация России в посткризисный период: экономика, общество, политика : материалы междунар. науч.-практ. конф. — Ставрополь : РИО ИДНК, 2010. — С. 115–118.
5. Марченко, С. В. Влияние реформы местного самоуправления на финансовое состояние муниципальных образований / С. В. Марченко // Молодой учёный. — 2014. — № 4. — С. 577–579.
6. Миляков, Н. В. Государственные и территориальные финансы / Н. В. Миляков. — М. : Инфа-М, 2014. — 345 с.
7. Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в 2005–2006 годах в Республике Татарстан : Постановление Кабинета министров Республик Татарстан от 10 февраля 2005 г. № 68.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Гришук Владимир Андреевич — доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. vova_303@mail.ru

REFERENCES

1. Grishchuk V.A. *Strategicheskoye planirovaniye v munitsipal'nom obrazovanii* [Strategic planning in the municipality]. Chelyabinsk, 2016. 119 p. (In Russ.).
2. Danilova I.V. *Byudzhetskaya reforma na munitsipal'nom urovne* [Budget reform at the municipal level]. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i menedzhment* [Bulletin of the South Ural state University. Series: Economics and management], 2009, no. 8, pp. 33–36. (In Russ.).
3. Kidyayev V.B. *Byudzhetskaya reforma na munitsipal'nom urovne: problemy realizatsii* [Budget reform at the municipal level: problems of implementation]. *Rukovoditel avtonomnogo uchrezhdeniya* [The Director of an Autonomous institution], 2012, no. 8, pp. 67–75. (In Russ.).
4. Marchenko S.V. *Iz opyta mezhbyudzhethnogo regulirovaniya dokhodov munitsipalnykh obrazovaniy* [Experience of budgetary control of income of municipalities]. *Modernizatsiya Rossii v postkrizisnyy period: ekonomika. obshchestvo. politika* [Modernization of Russia in the post-crisis period: economy, society, politics: proceedings of the international. nauchno-prakt. conference]. Stavropol, 2010. Pp. 115–118. (In Russ.).
5. Marchenko S.V. *Vliyaniye reformy mestnogo samoupravleniya na finansovoye sostoyaniye munitsipalnykh obrazovaniy* [The Impact of local government reform on the financial condition of municipalities]. *Molodoy uchenyy* [Young scientist], 2014, no. 4, pp. 577–579. (In Russ.).
6. Milyakov N.V. *Gosudarstvennyye i territorial'nyye finansy* [State and territorial Finance]. Moscow, Infra-M. 2014. 345 p. (In Russ.).
7. *Ob utverzhenii plana meropriyatii po realizatsii Kontseptsii reformirovaniia biudzhethnogo protsesssa Rossiiskoi Federatsii v 2005–2006 godakh v Respublike Tatarstan* : Postanovleniye Kabineta Ministrov Respublik Tatarstan ot 10 fevralia 2005 g. № 68. [On approval of the action plan for the implementation of the concept of reforming the budget process of the Russian Federation in 2005–2006 in the Republic of Tatarstan: Decree of the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan of 10 February 2005 No. 68].

ГАСТРОНОМИЧЕСКИЕ ЭКСКУРСИИ КАК НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИЗМА

И. В. Кедрова

Донской государственный технический университет,
Ростов-на-Дону, Россия

Представлены предпосылки и, как следствие, формулировки основных и необходимых структурных элементов для внесения в общую систему экскурсоведения нового вида экскурсионной услуги — гастрономической экскурсии. Определена сущность нового понятия. Отмечены необходимые региональные компоненты, основные техники и технологии для выявления и формирования готового экскурсионного продукта.

Ключевые слова: *экскурсия, гастрономическая экскурсия, характеристика экскурсий, виды экскурсий.*

GASTRONOMIC TOURS AS A NEW DIRECTION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL TOURISM

I.V. Kedrova

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia

Gastronomic tourism is an innovative direction in the provision of tourist services does not have sufficient and necessary theoretical developments for the formation of gastronomic excursions. The absence of methodological recommendations requires the creation of the foundations of a scientific and practical nature. The article presents the prerequisites and as a consequence of the formulation of the basic and necessary structural elements for introducing a new type of excursion service into the general excursion system — a gastronomic excursion. The essence of the new concept is defined. The necessary regional components, basic techniques and technologies for identifying and forming a ready-made excursion product were noted. The historical regularities of this issue and interdependence of image character from geographical reasons are revealed.

Keywords: *excursion, gastronomic excursion, the description of excursions, types of excursions.*

Исторические основы современных гастрономических туров обнаружены ещё в древности, когда купцы и торговцы из различных стран, совершая путешествия по континентам, привозили экзотические яства, вина и пряности. В настоящее время путешествия по странам и континентам за новыми вкусовыми ощущениями организуют туристские компании, что и привело к появлению с 2001 г. нового направления в туризме¹. Именно тогда Эрик Вольф (президент Международной ассоциации гастрономического туризма) зафиксировал первые размышления об ассоциации кулинарного туризма и способах его организации [5].

В России гастрономический туризм (гастротуризм) — вид туризма, который только

начинает формироваться и, соответственно, относится к финансово затратным, как для организаторов, так и для туристов. Ещё одной отрицательной чертой для России данного вида туризма является малочисленность маршрутов. Так, в 2016 г. Пятигорским государственным лингвистическим университетом были проведены исследования о роли этнической культуры народов России. Учёные пришли к следующим выводам: число россиян, готовых платить деньги за подобное путешествие, очень мало и в нашей стране нет продуманных гастрономических маршрутов. Однако уже разработаны варианты гастрономических экскурсий на Северном Кавказе, в Краснодарском крае, в центре винного туризма — на южном берегу Крыма. И эти российские гастрономические туры, как правило, совмещаются с экскурсионным туризмом. По оценке аналитического агентства «ТурСтат», гастротуры в России на сегодняшний день являются одним из самых

¹ См.: Драчёва, Е. Л. Гастрономический туризм: современные тенденции и перспективы [Электронный ресурс] / Е. Л. Драчёва, Т. Т. Христов // Рос. регионы: взгляд в будущее. — 2015. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gastronomicheskiy-turizm-sovremennye-tendentsii-i-perspektivy>

быстро развивающихся направлений внутреннего туризма. Эта же статистика показывает, что этот сегмент туристских услуг в стране вырос в 2 раза на фоне снижения гастропаузов за пределы России. Подобную тенденцию нельзя связывать только с положением экономики в нашей стране, снижением доходов населения и нестабильным курсом рубля. Для развития этого направления сделано в последнее время очень много — это в первую очередь проведение разнообразных гастрономических фестивалей, которые стали проводиться во многих регионах России. В число самых популярных российских городов и регионов в сегменте гастрономического туризма, по оценке «ТурСтата», вошли: Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Владимирская, Тверская, Тульская, Калининградская и Новгородская области, а также Республика Татарстан и Алтайский край².

Еда может рассказать о духе народа куда больше иных произведений архитектуры и живописи, изящных искусств, так как национальная кухня многочисленна. Направление гастрономического туризма, развиваясь по всей нашей стране, выявляет в каждом регионе свои «изюминки». Кулинарные бренды часто являются главной притягательной частью имиджа региона и основным мотивом при выборе направления тура. Так, по оценкам экспертов, самые узнаваемые гастрономические бренды нашей страны — это (в баллах):

- знаменитый тульский пряник — 273;
- мёд из алтайских трав — 253;
- адыгейский сыр — 252;
- вологодское сливочное масло — 241;
- арбузы астраханских плантаций — 240³.

Следовательно, возникает необходимость в систематизации характеристик гастрономических экскурсий. Проанализировав многочисленные понятия гастрономического тура, автор предлагает следующую формулировку определения «гастрономическая экскурсия» — посещение новых мест и знакомство с образцами местной или региональной кухни, объединяющее в себе историю, обычаи, легенды и гастрономию, соблюдая все признаки экскурсии.

Гастрономическая экскурсия связана с событиями, кулинарными конкурсами и соревно-

² См.: Гастрономический туризм — популярные маршруты [Электронный ресурс]. — URL: <http://vavilon.ru/gastronomicheskij-turizm-populyarnye-marshruty>

³ См.: Гастрономические туры [Электронный ресурс]. — URL: <http://puteshestvie.net/countries-and-cities/131-gastronomicheskie-tury-po-rossii.html>

ваниями; включает возможность узнать новые вкусы и способы приготовления, участвуя в так называемых культурных погружениях. Гастрономическая экскурсия — это возможность попробовать на вкус новый город или местность, принять участие в дегустации, мастер-классе по приготовлению того или иного блюда, узнать кулинарные привычки и традиции того или иного общества, во главу угла которых поставлены вкусовые впечатления⁴. Другими словами, национальная кухня — это неотъемлемая часть культуры того или иного региона в целом, где через кулинарные пристрастия и появляется возможность составить собственное представление о стране: познакомиться с народными традициями, особенностями употребления блюд, правилами сервировки [1].

Таким образом, можно предложить следующие классификационные характеристики гастрономической экскурсии:

1. По месту проведения:

а) два типа — сельские («зелёные») и городские. Первые ориентированы на экологически чистую продукцию и предполагают, например, сбор овощей и фруктов в садах, на ягодных плантациях или винограда на виноградниках, приготовление оригинальных блюд из местных продуктов, знакомство с технологией производства разнообразных продуктов, например, сыров, колбас или вина, позволяя туристам узнать повседневную жизнь сельского жителя российской глубинки, например, в степи Калмыкии, где можно соприкоснуться с бытом кочевников и попробовать их национальные блюда.

Вторые — городские — подразумевают:

– посещение ресторанов национальной кухни, где гостю предлагается отведать местные деликатесы от известного повара. Особенно востребовано такое проведение в малых городах;

– национальный обед в трапезной, который будет сопровождаться живым, проникновенным рассказом об истоках и традициях веры, о культуре и обычаях народа;

б) посещение фабрики или цеха, которые производят продукты питания, с дегустацией выпускаемого товара (например, в настоящую кондитерскую, где можно увидеть секреты украшения и изготовления тортов, пирожных и другого);

в) посещение рынков, базаров, различных продуктовых лавок;

⁴ См.: Онегин А. Гастрономические туры: что это и зачем? [Электронный ресурс]. URL: <https://arborio.ru/travel/gastronomicheskie-tury-cto-eto-i-zachem/#ixzz54GCM4l5T>

г) музеи; например, «Музей русской кухни» в Москве; «Калашная лавка» в Коломне — это путешествие в древний мир русского хлебного чуда; «Музей пастилы»; процесс приготовления масла представлен в деревеньке Семёново под Вологдой в «Музее масла», где вместо стандартной экскурсии предоставляется возможность посмотреть интерактивную программу под названием «Масло само не родится»;

д) географический:

– Ярославская область — имеет единственный в России Соляной остров, где представлена древняя история солеварения на Руси;

– гастротуры, связанные с фестивалями горного чая;

– Кавказский регион, где обязательны в питании настоящие осетинские пироги и местный сыр, а также демонстрируются секреты их приготовления;

– регионы, где в горных реках обитает форель;

– территории, имеющие винное производство;

– кулинарные туры по Волге, в меню которых входит астраханская уха;

– гастрономический туризм полуострова Крым начинает интенсивно развиваться. В экопарке «Лукоморье» проводится фестиваль национальных кухонь народов, проживающих на территории республики⁵.

2. По численности туристов в группе — групповые и индивидуальные.

3. По контингенту:

– гастрономические туристы — это все туристы поневоле, за исключением людей, соблюдающих специальные диеты или по состоянию здоровья вынужденных ограничивать себя в выборе продуктов;

– гурманы, любители острых ощущений и новых вкусов;

– люди, работающие в отраслях общественного питания;

– представители туристических агентств, участвующие в рекламных турах;

– искушённые туристы, желающие разнообразить отдых;

– домохозяйки, увлекающиеся кулинарией⁶;

– дети (для них создаются специальные экскурсии, например, в «Музей шоколада», на Тульский молочный комбинат, выпускаю-

щий кефир «как из детства», уникальный питьевой творог и ещё более удивительный продукт — йогурт со вкусом тульского пряника; мастер-класс по изготовлению чудо-тортиков и приёмов кондитерского мастерства от профессионалов в режиме реального рабочего процесса украшения тортов и пирожных).

4. По продолжительности — от нескольких часов до 24 часов или уикенда.

5. По составу услуг — участие в кулинарных мастер-классах и т.п. В большинстве случаев туристы выбирают комбинированный состав услуг — на протяжении всей экскурсии, как правило, имеют возможность пробовать, дегустировать, оценивать и описывать. В таких комбинированных программах посещение ресторанов гармонично сочетается с экскурсиями или пляжным отдыхом.

Собственно, отсюда следуют основные виды активности, которые предлагают гастротуристам:

– кулинарные мастер-классы, лекции, конкурсы;

– дегустации;

– знакомства со знаковыми персонами в сфере гастрономии;

– поездки на сыроварни, винодельни и на другие производства местных специалитетов;

– гастрошоппинг.

6. По сезонности организации и проведения. На это влияют многие факторы: географический (регион), продолжительность, время года, гастрономические события, поездка, приуроченная к какому-либо празднику или торжеству, например, к рождественским гуляньям⁷.

7. По видам:

– знакомство с историей, традициями и особенностями проведения застолья: «В страну кашеваров» — настоящее погружение в мир исконно русских традиций, забытых вкусов и праздничного настроения с развлекательно-познавательной программой (например, в «Музее каши» и участием в настоящем кашинском базаре);

– ежегодный Петербургский ресторанный фестиваль;

– экскурсия на агроферму с дегустацией деревенского обеда;

– совершенно новый формат экскурсии — программа, проходящая в родовой

⁵ См.: Национальная ассоциация гастрономического туризма [Электронный ресурс]. — URL: <http://xn--80ag3bh.xn--p1ai/что-такое-gastronomicheskiy-turizm>

⁶ См.: Гастрономический туризм [Электронный ресурс]. — URL: <http://comfycozyhome.ru/blog/43629088325/Gastronomicheskiy-turizm>

⁷ См.: Урядова А. В. Специальные виды туризма : учеб. пособие / А. В. Урядова, Д. А. Савин ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль, 2013. — С. 128.

усадыбе с редчайшей возможностью ощутить подлинный вкус эпохи на званом обеде, приготовленном по рецептам той эпохи (например, из знаменитых кулинарных тетрадей семьи Бекетовых — Блока, которым более 150 лет). Это погружение в атмосферу русской дворянской усадьбы с колоритом эпохи;

- на мясную ферму по выращиванию бычков специального откорма и производства мяса премиум-класса, где самая вкусная часть экскурсии — дегустация стейков, приготовленных на огне. Обучение приготовления различных видов стейков;

- дегустация сытного фермерского обеда, приготовленного на костре, с обязательным чаем из самовара на углях и мастер-классом;

- десертные гастрономические экскурсии — показывают продукцию мёда, душистых пряников, сочных пирогов, а также посещение кондитерской фабрики, с мастер-классом по изготовлению стильного шоколадного сувенира и весёлым чаепитием; фабрики пастилы (с возможностью купить оригинальную пастилу по низким ценам);

- на комбинаты шампанских вин — где показывают и рассказывают, как происходит шампанизация, розлив, укупорка и отделка шампанского, производимого резервуарным методом, а также как делается «классическое» шампанское;

- производство хлеба и выпечки;

- знакомство с феноменом кухни на улицах, где представлены история, традиции и особенности застолья от истоков и до наших дней. Историческая экскурсия с дегустацией исконных кулинарных шедевров с одновременным посещением музея кухни;

- необычный обед в гостеприимной местной семье;

- день какого-либо одного национального блюда, например День вареника;

- проведение Рыбного дня на какой-либо реке с дегустацией разнообразных рыбных блюд и участием в конкурсах и забавах с рыбной тематикой и рыбном мастер-классе «Рыбный ликбез»;

- посещение специализированных экоферм или хозяйств;

- фестивали: «Донская уха», яйца «Кукарекино» в Тамбовской области в посёлке Сатинка, «Мичуринского яблока», «Праздник тамбовской картошки»; астраханской кухни «Вобла» и «День арбуза»; «Шашлык-машлык» в Грозном;

- программа знакомства с национальной кухней и посещения местных заповедников (Мордовия);

- программа «халяльных» туров, предусматривающая не только дегустацию местных блюд, но и отдых в живописных природных парках (Республика Башкирия);

- проведение гастрономического фестиваля, используя территорию музея (например, музей под открытым небом «Атамань» в Краснодарском крае);

- этногастрономические экскурсии — например, на Кубани винные туры «Шато», «Таманский полуостров» со знаменитыми фанаторскими винами, «Абрау-Дюрсо»; винное путешествие по Крыму — экскурсии в Массандру и Инкерман⁸.

8. По технологии и технике проведения: как и ко всем иным видам туризма, к гастротурам в России предъявляются требования внутренних и международных стандартов. Основной действующий регламент — ГОСТ Р 50690-2000, соблюдение требований которого обеспечивает безопасность и комфортность путешествия туристов по стране [3].

Составная и обязательная часть данной тематической экскурсии включает подробный рассказ о возникновении кулинарной культуры того или иного народа или местности, об истории региона вообще, о достопримечательностях, которые будут встречаться на пути, о кварталах, по которым будет проложена пешая экскурсия, дегустация самих аутентичных блюд и изысканных местных деликатесов.

В случае дождя или холодной погоды все дегустации проводятся в закрытых помещениях, при этом, по желанию, пешеходная часть экскурсии может быть сокращена в пользу нахождения внутри ресторанов и закрытых помещений.

Рекомендуется участвовать в такой тематической экскурсии на голодный желудок.

Мастер-классы — необходимая часть.

Сладкий бонус экскурсии — чаепитие со вкусными десертами [4].

Особенная часть данных экскурсий — это поддержание здорового образа жизни. Но если же у туристов есть особые диетические предписания или гастрономические предпочтения, следует заранее предупреждать путешественников о необходимости сообщать организаторам об этом. Также необходимо учесть и такое понятие, как глютеносенситивность, аллергия или любого рода непереносимость какого-либо продукта. Экскурсоводу следует обяза-

⁸ См.: Гастрономический, кулинарный или «вкусный» туризм в России. — URL: <http://kudavtur.ru/strana/rossiya/gastronomicheskij-turizm/>

тельно уточнять вероятность их присутствия в блюдах, прежде чем перейти к дегустации.

Ответственность за употребляемые напитки и еду ложится на самого путешественника. Для того чтобы получить от гастрономической экскурсии положительные эмоции, а не проблемы со здоровьем, необходимо соблюдать несколько правил: во-первых, заранее понять, какова национальная кухня в той стране, куда планируется путешествие⁹. Наиболее полезна азиатская кухня, особенно японская, так как её базовые компоненты — рыба, овощи, морские водоросли — имеют крайне полезный для сердечно-сосудистой и эндокринной систем состав. Это ценные растительные и рыбные жиры, сложные углеводы и белок — все они поддерживают обменные процессы на нормальном уровне и не засоряют кровеносную систему. В итальянской кухне — средиземноморский тип питания, по праву названный экспертами Всемирной организации здравоохранения благотворным. Как и японский, он базируется на растительных продуктах и морепродуктах. В целом основная рекомендация — быть осторожнее с незнакомыми блюдами — так как можно отравиться непривычной едой¹⁰.

Важное значение имеет путевая информация до конечного пункта прибытия; пешеходные экскурсии, а также участие в развлекательных мероприятиях, играх, конкурсах и пр.

Таким образом, многие эксперты считают, что Российская Федерация обладает всем необходимым потенциалом для развития гастрономического туризма, а значит, и гастрономических экскурсий, учитывая традиционное русское хлебосольство и многонациональность кулинарных традиций страны. Всемирная туристская организация (ЮНВТО) прогнозирует, что одним из самых популярных видов туризма к 2020 г. станет тематический, который уже сейчас активно развивается, и, соответственно, можно предположить, что и гастрономический туризм войдёт в данный состав. Но данный турпродукт ещё недостаточно широко популяризован на российском туристском рынке, поэтому представляется необходимым и обязательным рассмотреть возможности разработки подобных туров и экскурсий. Для этого следует проанализировать туристские ресурсы региона.

⁹ Гастрономический туризм: куда ехать и как остаться здоровым [Электронный ресурс]. — URL: <http://foodnews-press.ru/novosti/1229-turism>

¹⁰ Все ловушки гастрономического туризма [Электронный ресурс]. — URL: https://experience.tripster.ru/experience/7549/?from=bottom_recommenda

На развитие данного нового вида туризма влияют такие факторы, как демографические изменения (старение населения), стиль жизни, характер работы, частота и продолжительность отпусков. Люди стремятся к новым и нестандартным путешествиям. Растущая осведомлённость туристов, новые потребности стимулируют туристский бизнес, побуждают к инновациям и нововведениям.

Одна из важных рекомендаций для гастрономических экскурсий заключена в том, что хорошая кухня — это сезонная кухня. Знание сезонных продуктов помогает выбрать в ресторанах лучшее, что можно предложить в этот момент. Также знания о специальных или локальных продуктах — тех, что выращены в радиусе нескольких десятков километров. Они то и составляют основу региональной кухни любой страны и могут быть как простыми, так и деликатесными, но всегда должны отличаться превосходным качеством. Чем выше гастрономическая культура страны, тем сильнее отличаются кулинарные традиции в каждой из её областей. Необходимо выполнять ещё одно правило гастрономического туризма — правило трёх «С»: сезон, специальные продукты, специалитеты.

В каждой стране есть региональные отличия местной кухни, свой неповторимый набор блюд и технологий их приготовления. Обычно в одном туре стараются соединить визиты на фермы, кухни, кондитерские и виноградники с кулинарными уроками и дегустацией. Следовательно, задача экскурсовода создать соответствующий экскурсионный гастрономический продукт. Таким примером во многом может послужить Франция — одна из самых богатых стран по количеству как основных, так и дополнительных услуг в гастрономическом туризме: разнообразная туристская литература, гастрономические гиды, несколько десятков книг, посвящённых кухне или гастрономическим особенностям определённых регионов.

Экскурсионная деятельность представляет один из основных компонентов в индустрии туризма и, несмотря на непродолжительный исторический этап в своём развитии, видоизменяется весьма быстрыми темпами. Рассмотренные автором гастрономические экскурсии как молодого вида туризма для Российской Федерации характеризуются именно подбором экскурсионных услуг. Экскурсия для участников — это культурное удовольствие, а для экскурсоводов — это сложный творческий процесс, уровень которого зависит от глубины краеведческих знаний экскурсовода и от того, как он

владеет информацией ведения экскурсий, обладает талантом педагога, актёра и оратора. Решающее значение в успехе разработки новой экскурсионной темы имеют объекты. Именно они составляют тот познавательный материал, который составляет зрительную основу в раскрытии темы, главный аргумент в доказательствах экскурсовода [2].

Необходимо отметить зависимость экскурсионного процесса в целом — это и само содержание экскурсии, методики преподнесения материала (показа и рассказа), объектов, их состояния, подъездных путей, точек для на-

блюдения. Именно поэтому необходимо подчеркнуть важную роль связи экскурсионных учреждений с теми организациями, которые ведут работу по выявлению необходимых экскурсионных объектов, составляющих данную тематическую программу. Подготовка новой экскурсионной темы представляет сложный процесс, и работа считается завершённой, когда подготовлены все необходимые документы и услуга апробирована. Само же изучение специфики туристско-экскурсионной услуги — достаточно длительный процесс, основанный на анализе потребления данной услуги.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буценко, Е. Д. Гастрономический туризм как популярное направление в туризме [Электронный ресурс] / Е. Д. Буценко // Концепт. — 2015. — Т. 33. — С. 56—60. — URL: <http://e-koncept.ru/2015/95396.htm>.
2. Кедрова, И. В. Специфика методики экскурсионной работы и её совершенствование [Электронный ресурс] / И. В. Кедрова // Научный результат. Сер. Технологии бизнеса и сервиса. — 2016. — Т. 2, № 2 (8). — С. 22—27. — URL: <http://research-result.ru/journal/business/issue/2-8-2016>
3. Кедрова, И. В. Технология разработки экскурсионного маршрута (типовая структура и технологическая документация) : учеб. пособие / И. В. Кедрова. — Ростов н/Д. : ДГТУ, 2016.
4. Кедрова, И. В. Услуги в природоведческих экскурсиях как фактор привлечения туристов в регион / И. В. Кедрова // Проблемы социально-экономического развития в новых экономических условиях: взгляд молодых исследователей : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. IV Урал. вернисажа науки и бизнеса. — Челябинск, 2017. — С. 360—363.
5. Миронова, М. Еда без границ. Правила вкусных путешествий / М. Миронова. — М. : Альпина Паблшер, 2017. — 224 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Кедрова Ирина Владимировна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры сервиса, туризма и индустрии гостеприимства Донского государственного технического университета. Ростов-на-Дону, Россия. ivkedrova@yandex.ru

REFERENCES

1. Butsenko E.D. Gastronomicheskiy turizm kak populyarnoye napravleniye v turizme [Gastronomic tourism as a popular trend in tourism]. *Kontsept* [Concept], 2015, vol. 33, pp. 56—60. Available at: <http://e-koncept.ru/2015/95396.htm> (In Russ.).
2. Kedrova I.V. Spetsifika metodiki ekskursionnoy raboty i yeyo sovershenstvovaniye [Specificity of the methodology of excursion work and its]. *Nauchnyy rezultat. Tekhnologii biznesa i servisa* [Improvement Scientific Result. Technologies of business and service], 2016, vol. 2, no. 2 (8), pp. 22—27. Available at: <http://research-result.ru/journal/business/issue/2-8-2016> (In Russ.).
3. Kedrova I.V. *Tekhnologiya razrabotki ekskursionnogo marshruta (tipovaya struktura i tekhnologicheskaya dokumentatsiya)* [Technology of development of the excursion route (typical structure and technological documentation)]. Rostov-on-Don, 2016. (In Russ.).
4. Kedrova I.V. Uslugi v prirodovedcheskikh ekskursiyakh kak faktor privlecheniya turistov v region [Services in nature excursions as a factor in attracting tourists to the region]. *Problemy sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya v novykh ekonomicheskikh usloviyakh: vzglyad molodykh issledovateley: sbornik statey uchastnikov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii IV Uralskogo vernisazha nauki i biznesa* [Problems of socio-economic development in the new economic conditions: the view of young researchers: a collection of articles of participants of the International Scientific and Practical Conference of the IV Urals Vernisage of Science and Business]. Chelyabinsk, 2017. Pp. 360—363. (In Russ.).
5. Mironova M. *Yeda bez granits. Pravila vkusnykh puteststviy* [Food without Borders. The rules of delicious travels]. Moscow, Alpina Pabliher, 2017. 224 p. (In Russ.).

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Л. В. Костарева

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассмотрены теоретические и практические аспекты реализации приоритетных национальных проектов в Российской Федерации. Определено понятие, сущность и содержание приоритетных национальных проектов. Проведён анализ организационных аспектов реализации приоритетных национальных проектов в Российской Федерации, а также их итогов. Сформулированы основные проблемы и перспективы использования приоритетных национальных проектов в решении социально-экономических проблем в России.

Ключевые слова: *приоритетный национальный проект, субъекты управления проектной деятельностью, технология разработки приоритетных национальных проектов.*

THE IMPLEMENTATION OF PRIORITY NATIONAL PROJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

L.V. Kostareva

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

One of the most important innovations of recent years in the public administration has been priority national projects. Priority national projects are an important state tool for solving social and economic problems, which distinguishes the scale, orientation to socially significant problems. The goal is not so much to improve the material and technical base of the most important sectors for society and the material condition of their employees, but to modernize the very foundations of the functioning of social relations in the areas covered by the action of projects. The management of the implementation of priority national projects is currently based on the broad involvement of the public, representatives of all government and social institutions in the process of developing and implementing the state policy of national priorities. As a result of the implementation of priority national projects, the social climate in the country has improved in recent years. However, not all the problems have been solved to the end and the implementation of priority national projects has created a number of constraints that have not made it possible to achieve significant results. The solution to these problems may be the work on improving the system of financial control, finding additional sources of project financing, including through public-private partnerships, active involvement of the public in the development and implementation of priority national projects.

Key words: *priority national project, subjects of project management, technology of development of priority national projects.*

Одной из важнейших инноваций последних лет в системе государственного управления стали приоритетные национальные проекты.

Результаты реализации данных проектов с 2006 г. имеют неоднозначный характер. С одной стороны, есть качественные социально-экономические изменения, наметилось движение в направлении инновационного развития страны, но с другой стороны — глубина решаемых проблем, сложность реализации отдельных проектов ставят под угрозу использование данного инструмента государственного управления.

В связи с этим актуальным является вопрос научного исследования проблем реализации

приоритетных национальных проектов и определение направлений их решения.

В 2004—2005 гг. Президент РФ в своём Послании Федеральному Собранию определил социальные инициативы, которые должны были стать ключевыми вопросами государственной демографической политики, основой экономического курса в направлении повышения качества жизни граждан России — курса на инвестиции в человека.

Социальные инициативы Президента РФ легли в основу четырёх приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильём населения и развития агропромышленного комплекса,

указанных в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006—2008 гг.¹

По мнению Е. В. Фахрутдиновой, к 2005 г. в России сложились благоприятные условия для реализации решений в указанных четырёх направлениях [14].

Во-первых, у государства было достаточно ресурсов для решения социальных проблем при отсутствии риска инфляции.

Во-вторых, новая система избрания высшего регионального руководства укрепила государственную власть и создала новые административные возможности для реализации масштабных проектов: возможность обеспечить согласованные действия на всех уровнях государственного управления.

В-третьих, переход к государственному бюджетному планированию на трёхлетний период расширил горизонты для экономического планирования, сделал возможным постановку крупных и детализированных задач.

В-четвёртых, государственные деятели осознали потребность в сосредоточении усилий в указанных приоритетах.

Необходимо отметить, что на законодательном уровне в России термин «приоритетный национальный проект» не определён. Законодательно закреплены такие понятия:

1) проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений²;

2) государственная программа Российской Федерации — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации³.

В научных исследованиях предприняты по-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)».

² Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2017 г.).

пытки сформулировать понятие приоритетного национального проекта. Так, А. П. Абдусаломова определяет приоритетный национальный проект как комплексную систему мероприятий с чётко обозначенными социально-экономическими ориентирами, направленную на качественное улучшение жизни граждан Российской Федерации за счёт модернизации системы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального и агропромышленного комплексов, инициированную и контролирующую государством [1]. По мнению А. В. Сон, приоритетные национальные проекты — это комплекс взаимосвязанных мероприятий общенационального уровня, реализуемых с целью достижения стратегических целей развития российского общества и обеспечения социально-экономической безопасности страны [12].

Приоритетные проекты в современной России занимают особое место в системе национального программирования и проектирования. Они тесно переплетаются со стратегическими направлениями и госпрограммами (рис. 1).

С 2005 г. система национального программирования и проектирования в России существенно усложнилась. И теперь это не четыре, а 11 приоритетных направлений, в рамках которых формируются приоритетные проекты (рис. 2).

Приоритетные национальные проекты органично были вписаны в систему государственного управления, и в 2006 г. ответственность за их реализацию несли как федеральные, так и региональные, местные органы власти.

Огромную роль в реализации приоритетных национальных проектов по отраслям занимают министерства, а также подведомственные им службы, агентства, под руководством которых происходят разработка и внедрение последовательных мероприятий по осуществлению поставленных в проектах задач.

Организационная структура управления реализацией приоритетных национальных проектов в России представлена на рис. 3.

С внедрением приоритетных национальных проектов изменились принципы управления государством:

1) федеральный бюджет верстается с учётом реализации приоритетных проектов, а все остальные программы тщательно анализируются и оптимизируются;

2) аксиомой признаётся сбалансированный бюджет; государство должно обеспечить реализацию принятых социальных обязательств;

3) особое внимание уделяется эффективности расходов: к финансированию подходят

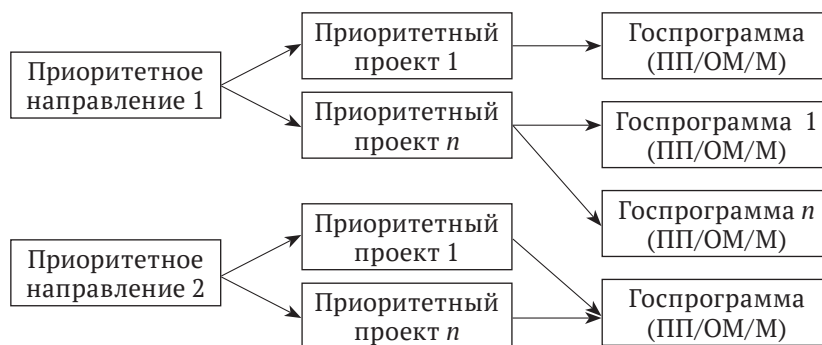


Рис. 1. Место приоритетных проектов в системе национального программирования и проектирования в РФ

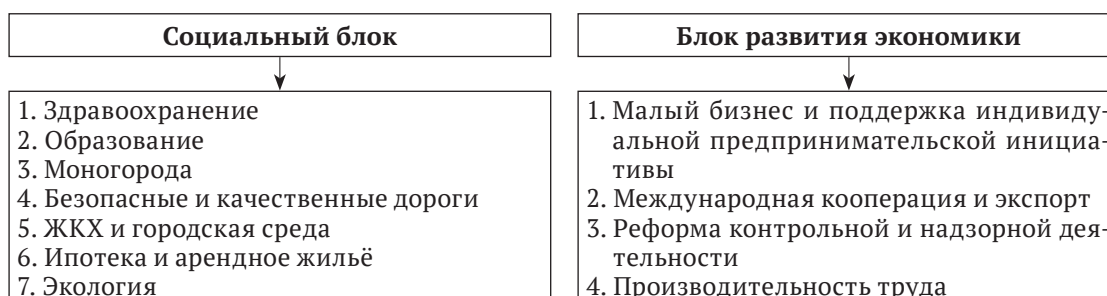


Рис. 2. Приоритетные направления, утверждённые Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам в 2016–2017 гг.⁴

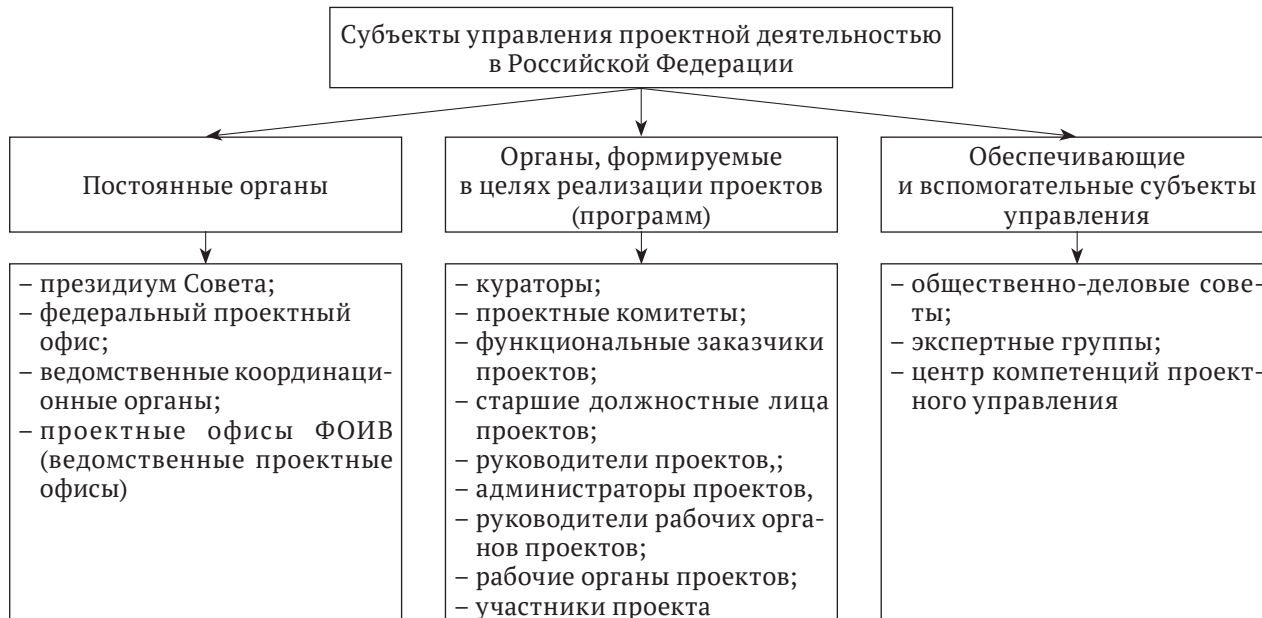


Рис. 3. Субъекты управления реализацией приоритетных национальных проектов в России

с особой внимательностью, рациональностью, обеспечивая финансами в первую очередь те проекты, которые имеют существенную от-

дачу для населения и экономики; привлекают частный капитал; ведётся поиск методов оптимизации расходов [8].

С 2006 по 2016 г. — период реализации приоритетных национальных проектов удалось не-

⁴ Официальный сайт Правительства России. — URL: <http://government.ru/departments/361/about/>

сколько улучшить социально-экономическую ситуацию в стране.

1. Приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса»

Реализация мероприятий, связанных со строительством, реконструкцией, модернизацией сельскохозяйственных объектов, а также финансовой поддержкой сельхозпроизводителей в рамках направления «Ускоренное развитие животноводства», способствовала увеличению некоторых показателей (табл. 1).

Удалось более чем в два раза увеличить производство скота и птицы на убой. В то же время не удалось существенно изменить ситуацию в производстве молока и численности крупного рогатого скота. В 2016 г. по сравнению с 2006 г. производство отечественного молока сократилось на 2 %, а численность крупного рогатого скота уменьшилась на 7 %.

Положительные результаты дала реализация мероприятий по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК» (табл. 2).

С началом реализации ПНП «Развитие АПК» в стране наметилась положительная тенденция в увеличении численности сельскохозяйственных потребительских кооперативов всех видов. К 2010 г. их численность составила 6 647 единиц. Однако в последние годы численность

сельскохозяйственных потребительских кооперативов сокращается. Существенно снизилась численность работающих снабженческо-сбытовых, обслуживающих сельскохозяйственных потребительских кооперативов в 2015 г. (на 43 % по сравнению с 2010 г.).

Изменилась ситуация с жильём для молодых специалистов (или их семей) на селе (табл. 3).

В рамках поддержки молодых специалистов на селе в 2006—2008 гг. активно вводилось в эксплуатацию жильё. Позже темпы снизились, и уже в 2016 г. введено лишь 415,2 тыс. м².

2. Приоритетный национальный проект «Образование»

В рамках ПНП «Образование» проводятся ежегодные конкурсы инновационных образовательных программ, благодаря которым школы (в том числе и сельские) смогли повысить материальную оснащённость и качество обучения, а также стали ресурсными опорными центрами в рамках внедрения инновационных методик в других школах.

Аналогичным образом поощрялись инновационные образовательные программы учреждений среднего специального образования. Благодаря финансовой поддержке внедрены современные методы и формы профессионального обучения, позволившие осваивать новые производственные технологии в соответствии с требованиями работодателей.

Таблица 1

Итоги реализации мероприятий по направлению «Ускоренное развитие животноводства»⁵

Показатель	2006	2007	2008	2016
Производство скота и птицы на убой (в живом весе), млн т	5,3	5,8	6,3	13,9
Производство молока, млн т	31,3	32,0	32,4	30,7
Численность крупного рогатого скота, млн голов	21,6	21,5	21,0	18,8

Таблица 2

Количество и структура действующих сельскохозяйственных потребительских кооперативов в России⁶

Показатель	2004	2010	2014	2015
Количество сельскохозяйственных потребительских кооперативов	702	6 647	5 236	4 416
в том числе: кредитных	–	1 244	1 223	1 147
перерабатывающих	455	630	562	526
снабженческо-сбытовых, обслуживающих	247	4 773	3 451	2 743

⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — URL: <http://www.gks.ru>

⁶ О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2015 году : ежегод. доклад по результатам мониторинга. — М. : Росинформагротех, 2017. — Вып. 3. — 348 с.

В рамках конкурсов были выявлены и поддержаны 57 лучших вузов, которые также за счёт дополнительного финансирования смогли обновить материально-техническую базу, внедрить новые образовательные программы с применением информационных технологий.

Ежегодно к сети подключались российские общеобразовательные учреждения. Это позволило обеспечить доступ к электронным библиотекам, музеям, научно-техническим, гуманитарным и естественнонаучным онлайн-порталам.

Благодаря программе «Сельский автобус» удалось оптимизировать сельские школы и обеспечить детям доступ к оставшимся образовательным учреждениям.

К общим итогам приоритетного национального проекта «Образование» можно отнести оснащённость региональных школ (увеличение с 4 до 24% от потребности), рост заработной платы педагогов.

3. Приоритетный национальный проект «Здоровье»

Так как определяющей целью нацпроекта являлась демографическая политика, то необходимо рассмотреть, каким образом проект повлиял на демографическую ситуацию в стране (табл. 4). Можно сделать вывод, что благодаря программе «Здоровье» состояние в области здравоохранения значительно улучшилось.

4. Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жильё — гражданам России»

Некоторые итоги реализации ПНП «Доступное и комфортное жильё — гражданам России» представлены в табл. 5.

Основной показатель доступности жилья — коэффициент доступности, который рассчитывается как соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 м² к среднегодовому совокупному денежному доходу семьи, состоящей из трёх человек. Так как в 2006—2008 гг. среднегодовые цены на жильё росли более быстрыми темпами, чем доходы населения, то значение коэффициента доступности жилья в этот период снижалось. Ситуация изменилась лишь в 2009—2010 гг., в том числе благодаря существенно возросшему объёму ипотечных жилищных кредитов, выдаваемых кредитными организациями.

В то же время реализация всех вышеуказанных приоритетных национальных проектов столкнулась с рядом проблем [4; 14].

Так, в реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» выделяют следующие ключевые проблемы:

1) проблема целевого и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения;

Таблица 3

Итоги реализации мероприятий по направлению «Обеспечение доступным жильём молодых специалистов (или их семей) на селе»⁷

Показатель	2006	2007	2008	2016
Строительство (приобретение) жилья для улучшения жилищных условий молодых специалистов на селе, тыс. м ²	714	894	859	415,2
Количество обеспеченных жильём молодых специалистов на селе, тыс. семей	16,2	16,1	16,0	4,8

Таблица 4

Некоторые показатели демографической ситуации в Российской Федерации, 2006—2016 гг.⁸

Показатель	2006	2007	2008	2016
Естественный прирост (убыль) населения, тыс. чел.	-687,1	-470,3	-362,0	-2,3
Умершие в возрасте до одного года, тыс. чел.	15,1	14,9	14,4	11,43
Число больничных учреждений, тыс.	7,5	6,8	6,5	5,4
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	66,6	67,5	67,9	71,87

⁷ Официальный сайт Правительства РФ. — URL: <http://government.ru>

⁸ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — URL: <http://www.gks.ru>

Таблица 5

Итоги реализации ПНП «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», 2006–2016 гг.⁹

Показатель	2006	2007	2008	2016
Ввод в действие жилых домов, млн м ²	50,6	61,2	64,1	80,2
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м ²	21,3	21,5	22,0	24,9
Число молодых семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, тыс.	20	28	36	23
Объём ипотечных жилищных кредитов, млрд р.	179,6	438,1	560,7	1 472,3

2) бюрократические барьеры при оформлении собственности или долгосрочной аренды земли, при получении финансовой поддержки, возведении объектов сельскохозяйственного назначения, жилья;

3) отсутствие интереса у банков к работе в сельской местности;

4) неразвитость межпоселковой инфраструктуры;

5) низкая заинтересованность высшего руководства субъектов Российской Федерации в развитии АПК, так как из 200 показателей оценки деятельности региональных органов власти к сфере АПК относятся лишь два [5; 9].

Основными недостатками приоритетного национального проекта «Образование» стали:

- отсутствие масштабного характера проекта;

- недостаточность внимания, уделяемого воспитательной работе;

- отсутствие ориентации на интеграцию образования и бизнеса;

- проблемы в сфере государственных закупок;

- несогласованность федерального, регионального и муниципального законодательства, что не позволило оперативно реализовывать мероприятия проекта и получать финансовые ресурсы регионам и муниципальным образованиям;

- недостаточное финансирование;

- проблема избирательности в поддержке регионов, учебных заведений, учащихся [11–13].

Недостатки приоритетного национального проекта «Здоровье»:

- основным ориентиром развития стала медикосоциальная составляющая системы здравоохранения, основанная на традиционных профилактических мероприятиях, дополни-

тельной диспансеризации и иммунизации населения;

- недостаточно уделялось внимание факторам риска, приводящим к заболеваниям;

- недостаточность поддержки фармакологической отрасли;

- отсутствовали мероприятия по снижению зависимости от импортного медицинского оборудования и медицинских компонентов [2; 12].

Слабыми местами приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё» стали:

- недостаточное стимулирование предложения жилья;

- отсутствие мероприятий, направленных на снижение стоимости жилья;

- отсутствие мероприятий, направленных на борьбу со спекуляцией на рынке жилья;

- отсутствие мероприятий, направленных на развитие строительной отрасли.

Неоднозначно и общественное мнение граждан относительно реализации приоритетных национальных проектов. Так, по мнению Е. А. Старковой, большинство населения практически не информировано ни о самих приоритетных национальных проектах, ни о ходе их реализации [13]. Многие граждане считают, что в результате реализации приоритетных национальных проектов ситуация существенно не улучшилась [10].

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Приоритетные национальные проекты являются важным государственным инструментом решения социально-экономических проблем, который отличает масштабность, ориентация на общественно значимые проблемы. Цель заключается не столько в повышении материально-технического обеспечения социально значимых отраслей и материального состояния работников данных отраслей, сколько в совершенствовании общественных отношений в приоритетных сферах.

⁹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — URL: <http://www.gks.ru>

Результатом реализации приоритетных национальных проектов стал тот факт, что социальный климат в стране за последние годы улучшился. Однако не все проблемы решены до конца, а в процессе реализации приоритетных национальных проектов возник ряд ограничений, которые не позволили добиться существенных результатов.

Решением указанных проблем может стать работа по совершенствованию системы финансового контроля, поиску дополнительных источников финансирования проектов, в том числе за счёт государственно-частного партнёрства, активного привлечения общественности к разработке и реализации приоритетных национальных проектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдусаламова, А. П. Приоритетные национальные проекты в реализации стратегии социально-экономического развития России : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А. П. Абдусаламова. — М., 2012.
2. Батырова, О. Т. Приоритетные национальные проекты РФ (на примере проекта «Здоровье») / О. Т. Батырова // Скиф. Вopr. студен. науки. — 2017. — № 9 (9). — С. 162–166.
3. Бояркина, Э. В. Приоритетный национальный проект «Образование» — механизм модернизации образования / Э. В. Бояркина // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России : межвуз. сб. науч. ст. — М., 2015. — С. 75–78.
4. Валькович, О. Н. Приоритетные национальные проекты: оценка их реализации и перспектив / О. Н. Валькович, Л. И. Сланченко, Р. Р. Эдиев // Экономика устойчивого развития. — 2015. — № 3 (23). — С. 85–90.
5. Гордеев, А. В. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: итоги реализации в 2006–2007 годах / А. В. Гордеев // Аграр. вестн. Урала. — 2008. — № 2. — С. 4–7.
6. Изгияева, М. Д. Государственное управление приоритетными национальными проектами / М. Д. Изгияева // Вестн. Рос. экон. ун-та им. Г. В. Плеханова. Вступление. Путь в науку. — 2017. — № 1 (17). — С. 23–30.
7. Имамов, М. М. Приоритетные национальные проекты в обеспечении устойчивого социально — экономического развития Российской Федерации / М. М. Имамов // III Международная научно-практическая конференция : сб. ст. М., 2016. — С. 206–209.
8. Калмыкова, И. Ю. Совет при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам как основа применения проектного подхода в государственном управлении / И. Ю. Калмыкова, И. С. Зотов // Революция и современность материалы научно-практической конференции. — М., 2017. — С. 293–296.
9. Кузнецова, И. В. Развитие сельского хозяйства как основа безопасности России / И. В. Кузнецова // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления современной России : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. к 85-летию МГОУ. — М., 2016. — С. 123–127.
10. Одяков, С. В. Реализация приоритетных национальных проектов в зеркале общественного мнения населения Уральского федерального округа / С. В. Одяков, Н. Л. Наумова, А. А. Лукин // Вестн. Юж.-Урал. гос. ун-та. Сер. : Социал.-гуманит. науки. — 2017 — Т. 17, № 1. — С. 68–73.
11. Попова, Н. А. Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Образование» / Н. А. Попова // Правовая реформа. — 2016. — № 2. — С. 73–76.
12. Сон, А. В. Реализация приоритетных национальных проектов как фактор повышения экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А. В. Сон. — М., 2010.
13. Старкова, Е. А. Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Образование» / Е. А. Старкова // Science Time. — 2014. — № 11. — С. 356–359.
14. Фахрутдинова, Е. В. Приоритетные национальные проекты в Российской Федерации: диалектика развития / Е. В. Фахрутдинова // Учёные зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманитар. науки. — 2009. — № 4. — С. 253–264.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Костарева Любовь Викторовна — старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. lkostareva@yandex.ru

REFERENCES

1. Abdusalamova A.P. *Priority national projects in the implementation of the strategy for socio-economic development of Russia* [Priority national projects in the implementation of the strategy for socio-economic development of Russia. Abstract of thesis]. Moscow, 2012. (In Russ.).

2. Batyrova O.T. Prioritetnye natsional'nye proekty RF (na primere proekta «Zdorov'ye») [Priority national projects of the Russian Federation (on the example of the project "Health")]. *Skif. Voprosy studencheskoj nauki* [Skif. Questions of student science], 2017, no. 9 (9), pp. 162–166. (In Russ.).

3. Boyarkina J.V. Prioritetnyy natsional'nyy proyekt «Obrazovaniye» — mehanizm modernizatsii obrazovaniya [Priority national project "Education" a mechanism of education modernization] // *V sbornike: Voprosy sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoj Rossii: Mezhvuzovskij sbornik nauchnyh statej* [In the book: improving the system of public administration in modern Russia: interuniversity collection of scientific articles]. Moscow, 2015, pp. 75–78. (In Russ.).

4. Val'kovich O.N., Slanchenko L. I., Ediyev R.R. Prioritetnye natsional'nyye proekty: otsenka ikh realizatsii i perspektiv [Priority national projects: evaluation of their implementation and prospects]. *Ekonomika ustoychivogo razvitiya* [Economics of sustainable development], 2015, no. 3 (23), pp. 85–90. (In Russ.).

5. Gordeyev A.V. Prioritetnyy natsional'nyy proyekt «Razvitiye APK»: itogi realizatsii v 2006–2007 godakh [Priority national project "Agrarian and industrial complex Development": results of implementation in 2006–2007]. *Agrarnyy vestnik Urala* [Agrarian Bulletin of the Urals], 2008, no. 2, pp. 4–7. (In Russ.).

6. Izgiyayeva M.D. Gosudarstvennoye upravleniye prioritetnymi natsional'nymi proektami [State management of priority national projects]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta im. G. V. Plekhanova. Vstupleniye. Put' v nauku* [Bulletin of the Russian economic University. G. V. Plekhanov. Entry. Path in science], 2017, no. 1 (17), pp. 23–30. (In Russ.).

7. Imamov M.M. Prioritetnyye natsional'nyye proekty v obespechenii ustoychivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Priority national projects in ensuring sustainable socio-economic development of the Russian Federation]. *III Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya* [In the collection of articles of the III international scientific-practical conference]. Moscow, 2016. Pp. 206–209. (In Russ.).

8. Kalmykova I.Yu., Zotov I.S. Sovet pri Prezidente po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam kak osnova primeneniya proektnogo podkhoda v gosudarstvennom upravlenii [Council under the President for strategic development and priority projects as the basis of application of project approach in public administration]. *Revolutsiya i sovremennost' materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Revolution and modernity materials of scientific-practical conference]. M., 2017. Pp. 293–296. (In Russ.).

9. Kuznetsova I.V. Razvitiye sel'skogo khozyaystva kak osnova bezopasnosti Rossii [Development of agriculture as a basis of security of Russia]. *Aktual'nyye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya sovremennoy Rossii: Sbornik statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii k 85-letiyu MGOU* [Actual problems of state and municipal administration of modern Russia: The Collection of articles of the international scientific-practical conference to the 85th anniversary of MGOU]. Moscow, 2016. Pp. 123–127. (In Russ.).

10. Odyakov S.V., Naumova N.L., Lukin A.A. Realizatsiya prioritetnykh natsional'nykh proektov v zerkale obshchestvennogo mneniya naseleniya Ural'skogo federal'nogo okruga [Implementation of priority national projects in the mirror of public opinion of the population of the Ural Federal district]. *Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Sotsial'no-gumanitarnye nauki* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Social and Human Sciences], 2017, no. 1, pp. 68–73. (In Russ.).

11. Popova N.A. Problemy realizatsii prioritetnogo natsional'nogo proekta «Obrazovaniye» [Problems of implementation of the priority national project "Education"]. *Pravovaya reforma* [Legal reform], 2016, no. 2. pp. 73–76. (In Russ.).

12. Son A.V. *Realizatsiya prioritetnykh natsional'nykh proektov kak faktor povysheniya ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* [The Implementation of priority national projects as a factor of increasing the economic security of the Russian Federation. Abstract of thesis]. Moscow, 2010. (In Russ.).

13. Starkova E.A. Problemy realizatsii prioritetnogo natsional'nogo proekta «Obrazovaniye» [Problems of implementation of the priority national project "Education"]. *Science Time*, 2014, no. 11, pp. 356–359. (In Russ.).

14. Fahrutdinova E.V. Prioritetnyye natsional'nyye proekty v Rossiyskoy Federatsii: dialektika razvitiya [Priority national projects in the Russian Federation: dialectics of development]. *Uchyonyye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Scientific notes of Kazan University. Series: Humanitarian Sciences], 2009, no. 4, pp. 253–264. (In Russ.).

ПРЕЗИДЕНТ РФ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

И. Д. Лебединцев, А. С. Исаков

Уральский институт управления — филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия

В статье рассмотрена специфика существующих подходов к определению местоположения Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти. Анализируется правовая основа президентских полномочий и фактически выполняемые им функции. В результате, определены роль и место Президента в современной системе разделения властей. В заключении приводится обоснование современной ситуации и эвристический прогноз её развития.

Ключевые слова: президент Российской Федерации, система разделения властей, органы государственной власти, правовой подход, функциональный подход.

PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS: INSTITUTIONAL ASPECTS OF AUTHORITIES REALIZATION

I.D. Lebedintsev, A.S. Isakov

The Ural Institute — branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and State Service under the RF President,
Yekaterinburg, Russia

The article aims the specifics of President's position in a modern system of government departments. Authors analyze legal basis of the presidential powers and the functions actually performed by him. As a result, research identified the role and place of the President in the modern system of separation of powers. In conclusion, a substantiation of the current situation and a heuristic forecast of its development are given.

Keywords: President of Russian Federation, system of separation of powers, government departments, legal approach, functional approach.

На данный момент в отечественной управленческой науке остаётся нерешённым один из фундаментальных вопросов — о статусе президента страны и его роли в системе разделения властей. Особый интерес к данной проблеме вызвала административная реформа, которая породила не только экспоненциально возросшее количество научных публикаций на данную тематику, но также под её влиянием сформировались базисные научные подходы.

В целом Президент Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации [1. П. 2 ст. 80], занимается обеспечением функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Подобная формулировка подразумевает, что глава государства координирует работу ветвей государственной власти, не относясь ни к одной из них и одновременно обладая рычагами качественного влияния на каждую из существующих ветвей.

Следовательно, нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой в иерархии российского законодательства, устанавливает местоположение Президента России вне системы разделения властей, отводя ему специальную позицию, наделяющую возможностью влиять на многие компоненты настоящей системы. Формулировки, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и касающиеся вопроса местоположения Президента России, характеризуются неопределённостью, что открывает перед главой государства широкий горизонт деятельности в сфере воздействия на функционирование системы разделения властей.

На этом основании сегодня в научном сообществе существует несколько актуальных подходов к пониманию роли Президента Российской Федерации в системе разделения властей. В данном исследовании они условно будут обозначены как правовой и функциональный.

Основу функционального подхода составляет тезис о том, что фактически выполняемая Президентом РФ деятельность имеет природу исполнительной власти, а его реальные и так называемые скрытые полномочия, несмотря на отсутствие формального главенства над ветвью, позволяют говорить о гиперболизации его влияния на все ветви власти. Причина такой ситуации кроется в необходимости наличия центра консолидации органов государственного управления в ситуации несовершенства принципов нормативной регламентации управленческих функций, которым и является глава государства в силу получения им легитимности за счёт прямого избрания гражданами Российской Федерации: «Обеспечение единства государственной власти во многом обусловлено проводимым укреплением вертикали властных отношений, однако не всегда вписывается в конституционный механизм федеративных отношений» [3].

Также функциональный подход предполагает, что для анализа действующей системы сдержек и противовесов в контексте разделения властей допустимо и уместно применять классический инструментарий политической науки, заложенный Ш. Л. Монтескьё и предполагающий абсолютизацию принципа разделения всех органов власти на три основополагающие ветви без выделения обособленных единиц [6].

Подобный взгляд позволяет говорить о том, что Президент России фактически возглавляет исполнительную государственную власть. При подробной интерпретации Конституции, можно сделать вывод, что президенту не принадлежит исполнительная власть, однако на практике именно он возглавляет всю систему исполнительной власти. Так, Г. В. Дёгтев полагает, что, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент России «вместе с тем находится “ближе к исполнительной» [4].

Основу правового подхода составляет тезис о том, что юридически глава государства не возглавляет ни одной ветви власти и, согласно действующему законодательству, ни к одной из них отнесён быть не может. Подобный правовой детерминизм также опирается на мнение, что Президент России выступает в роли политического арбитра и условно располагается над основными элементами в системе высших органов государственной власти. В частности, Н. М. Добрынин считает, что «Президент не включается непосредственно ни в одну из трёх ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это явля-

ется предпосылкой выполнения возложенной на Президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России» [5].

Подобное видение приводит к ситуации, когда де-факто можно констатировать существование самостоятельной президентской ветви власти. Таким образом, статус Президента России не может быть определён в качестве обособленного положения, но представляет собой отдельную ветвь власти. Так, профессор Г. Н. Чеботарёв утверждает, что фактическое положение и роль Президента России в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти позволяют говорить о реальном существовании в Российской Федерации президентской власти как самостоятельной ветви власти [7].

Институциональному оформлению данного подхода мешает прямое закрепление данной ситуации в действующем законодательстве. Соответственно, говоря об оформлении данной перспективы де-юре, нужно отметить, что используемый классический подход разделения властей, применяемый с Нового времени, не соответствует современной социальной динамике и усложнившейся системе государственного управления. Данное положение также доказывается мнением, что «иногда фигурирует и большее количество властей. Общественная жизнь и государственное управление её процессами значительно усложнились, что приводит к возникновению, “отпочковыванию” новых направлений государственной деятельности» [2].

Отсюда можно сделать предварительный вывод о том, что, с одной стороны, факт обособления президентской власти от традиционного принципа разделения властей не соответствует классическим подходам как управленческой, так и политической науки. С другой стороны, приведённые подходы не могут быть описаны с агональных позиций, так как между ними не существует прямого противоречия — видимые отличия зияют на выбранной форме детерминизма, правового или функционального соответственно, и, с научной точки зрения, представляют собой разницу использования классического и неклассического типов рациональности.

Также применение правового детерминизма, основанного на анализе юридической формулы, в отношении института президентства, роднит его с иными органами государственной власти, лишь условно инкорпорированных

в систему трёх ветвей власти. В большей мере к таким органам относятся учреждения, выполняющие контрольно-надзорные функции, наиболее ярким примером из чего служит Прокуратура РФ. В ещё более широком понимании, в похожей ситуации находятся и более близкие к исполнительным функциям органы власти, такие как таможня, отдалённая перспектива обособления работников которой в отдельный вид государственной службы заложена в действующее законодательство.

Для описания же конкретной роли президента стоит обратиться к его непосредственному функционалу.

Обратившись к статьям Конституции Российской Федерации, определяющим полномочия Президента России, допустимо отметить их распространение на каждую ветвь государственной власти. Глава государства наделён официальными полномочиями воздействия на работу всех элементов системы разделения властей, однако исходя из анализа качественных свойств его полномочий следует, что их распределение между ветвями государственной власти неравномерно.

Анализ полномочий Президента Российской Федерации в судебной ветви государственной власти позволяет установить тот факт, что глава государства оказывает прямое влияние на формирование кадрового состава судейского корпуса. Президент России имеет право представлять для назначения Федеральным Собранием Российской Федерации кандидатуры на посты судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей и единолично назначать судей иных судов федерального уровня [1. П. «е» ст. 83]. На этом круг полномочий Президента России в отношении судебной системы ограничивается.

В отношении законодательных органов государственной власти спектр полномочий Президента России шире предыдущего. В первую очередь стоит отметить, что глава государства наделён правом выступать в качестве субъекта законодательной инициативы с помощью возможности внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов [Там же. П. «г» ст. 84]. В этом же ключе могут быть рассмотрены издаваемые указы и распоряжения Президента России, которые включены в вертикаль законодательства как полноценные компоненты целостной системы и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации [1. П. 2 ст. 90].

Значительным инструментом воздействия на законодательную ветвь государственной власти выступает нахождение главы государства на заключительном этапе законодательного процесса. В его компетенцию входит подписание и обнародование федеральных законов, сопровождающиеся правом использования вето, то есть блокирование сформированного федеральными законодательными органами законопроекта [Там же. Ст. 84]. Последний инструмент имеет неабсолютный характер, поскольку запрет Президента России может быть преодолен 2/3 голосов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что говорит об отсутствии у Президента России юридической возможности установить непреодолимый запрет на принятие того или иного законопроекта.

Взаимодействие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Президента России выстраивается на основе предоставления последним кандидатур на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и должность Генерального прокурора Российской Федерации [Там же. П. «е» ст. 83]. На основе конституционных полномочий значительное влияние главы государства на настоящую палату Федерального Собрания России зафиксировано быть не может, поскольку прямое воздействие на процесс принятия решений не входит в компетенцию Президента России. Следовательно, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации допустимо охарактеризовать как орган, умеренно обособленный от вмешательства главы государства.

Ключевым полномочием Президента Российской Федерации в отношении законодательной ветви власти является роспуск Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в утверждённых законодательством случаях — после трёхкратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства Российской Федерации [Там же. П. 4 ст. 111] и повторного выражения недоверия Правительству Российской Федерации [Там же. П. 3 ст. 117]. Настоящее право устанавливает юрисдикцию Президента России над палатой Федерального Собрания Российской Федерации и во многом подтверждает его статус органа, осуществляющего контроль над деятельностью законодательной государственной власти даже в условиях существующего бикамерализма.

В направлении органов исполнительной ветви власти Президент России обладает самым широким кругом полномочий, поскольку, во-первых, принимает участие в формировании кадрового состава Правительства Российской Федерации. Президент России назначает Председателя Правительства Российской Федерации при согласовании с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и утверждает и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров [1. П. «а», «д» ст. 80].

Во-вторых, Президент России вправе отменять принятые Правительством Российской Федерации постановления и распоряжения, если они противоречат действующему законодательству [Там же. П. 3 ст. 115]. Из этого следует, что деятельность Правительства Российской Федерации полностью предопределяется существующими нормативно-правовыми актами, несмотря на свободу подзаконного нормотворчества, за рамками которых деятельность органов исполнительной государственной власти невозможна.

В-третьих, глава государства уполномочен председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации [Там же. П. «б ст. 83] и, соответственно, в этом статусе определять основные направления деятельности этого органа. Такое право наделяет Президента России прерогативой заниматься формированием планов, на основании которых Правительство России выстраивает свою деятельность, осуществлять контрольные функции над деятельностью членов Правительства России и в целом оказывать значительное влияние на функционирование органов, принадлежащих ветви исполнительной государственной власти.

Отметим, что контрольные функции Президента Российской Федерации распространяются не только на законодательные и исполнительные органы государственной власти, как это было сказано выше, а на все органы, входящие в систему разделения властей. В осуществлении контроля непосредственно принимают участие органы, обеспечивающие деятельность Президента России, — Администрация Президента России, полномочные представители Президента России в федеральных округах, советы и комиссии при Президенте России. Посредством работы этих органов у главы государства формируется объективное видение ситуации во всех областях государственного регулирования, что создаёт необходимость

в работе по координации деятельности органов государственной власти. Существование настоящих органов в значительной степени оказывает влияние на местоположение института президентства в системе разделения властей, поскольку они утверждают его в качестве самостоятельной властной структуры, функционирующей на поприще государственного управления.

Процесс координации во многом определяется применением согласительных процедур, под которыми подразумевается совместная выработка решений, взаимоприемлемых и допустимых для участников конфликта, осуществляемая в рамках и на основе закона [8]. Настоящий инструмент решения трудностей во взаимодействии органов государственной власти характеризуется большим разнообразием подходов, решение о применении которых принимается лично Президентом России, и направленностью на подбор компромиссных вариантов. В этом процессе глава государства выступает координатором, соблюдающим нейтралитет по отношению ко всем ветвям системы разделения властей и принимающим во внимание предложения всех участвующих в процессе сторон.

Факт применения Президентом России согласительных процедур делает неоспоримым его деятельность по формированию однородного поля для эффективного взаимодействия органов государственной власти. Подобные условия работы, в свою очередь, способствуют оформлению общих направлений деятельности и выработке согласованных целевых установок, которые в комплексе приводят к единству государственной политики. Следовательно, важно отметить, что функционал Президента России сводится не только к контролю. Институт президентства выполняет важную функцию — координирует деятельность и нейтрализует конфликты между высшими органами государственной власти.

Рассмотрение установленных в Конституции Российской Федерации постулатов, фиксирующих круг полномочий Президента Российской Федерации и, следовательно, определяющих его местоположение в системе разделения властей, даёт возможность констатировать, что основополагающий нормативно-правовой акт напрямую не закрепляет институт президентства как орган, принадлежащий одной из существующих ветвей государственной власти. Однако комплекс полномочий, закреплённых в Конституции Российской Федерации, является основным фактором, влияющим

на местоположение рассматриваемого нами института. Большим количеством инструментов влияния Президент России наделён по отношению к органам исполнительной государственной власти, поскольку глава государства оказывает воздействие на кадровый состав Правительства Российской Федерации и предопределяет основные направления деятельности. Тем не менее наличие настоящих полномочий не ставит исполнительную ветвь государственной власти под полную зависимость от главы государства, потому что Правительство Российской Федерации обладает широкими автономными полномочиями и правами.

Исходя из этого допустимо зафиксировать факт отсутствия непосредственного включения Президента Российской Федерации в одну из ветвей государственной власти, что обеспечивает согласованность в работе органов государственной власти российского государства. Такое местоположение позволяет органично включаться в систему разделения властей и выстраивать эффективное взаимодействие со всеми ветвями системы разделения властей для реализации выбранного курса государственной политики.

Фактическое местоположение Президента Российской Федерации в современной системе разделения властей выходит за рамки трёх существующих подходов, поскольку значение этого института для эффективности и качества государственного управления намного выше предписываемого. Применяя существующие инструменты контроля и координации деятельности органов государственной власти всех уровней, Президент России оказывает влияние на все происходящие внутри системы властных структур процессы, тем самым выступая гарантом стабильности и прогрессивности как российской системы сдержек и противовесов, так и российского государственного управления.

С учётом факторов, влияющих на местоположение Президента России, к числу которых могут быть отнесено использование его юридических полномочий в отношении ветвей государственной власти, применение согласительных и координационных процедур и механизмов содействия разрешению конфликтов между властными органами, его местополо-

жение может быть охарактеризовано нами как синтез существующих подходов.

Институт президентства в Российской Федерации является автономным институтом российского государственного управления, призванным контролировать и координировать деятельность остальных властных государственных органов. Он может быть выделен в качестве четвёртой ветви власти, уполномоченной включаться, вступать во взаимодействие со всеми властными структурами в целях повышения результативности их работы. Следовательно, на основе этого вывода система разделения властей представляется в виде четырёх автономных ветвей, одна из которых — президентская — осуществляет как прямое, так и косвенное воздействие на остальные ветви, одновременно осуществляя контрольно-надзорные и координационные функции.

Таким образом, исходя из анализа института Президента в современной России можно сделать вывод о его особой роли. Основа данной роли заложена необходимостью консолидации органов государственного управления и недопущения структурных конфликтов за счёт особых и «скрытых» полномочий, приводящих к гиперболизации влияния на остальные ветви власти. Относительно структурной делимитации такой ситуации существуют два основных подхода: функциональный и правовой. Указанные подходы не являются взаимоисключающими, а показывают эволюцию исследовательских подходов к проблеме, отражая, соответственно, переход от классического к неклассическому типу рациональности. Однако в современных российских исследованиях они представляют собой дихотомию, что свидетельствует о некотором отсутствии общей методологии в управленческой науке.

На практике же, обособление института президентской власти можно рассматривать как комплексное явление, связанное с перспективой дальнейшей управленческой декомпозиции органов государственной власти. В свою очередь, это является составляющей реакционных тенденций децентрализации российского управления, возникших как реакция на централистские новеллы административной реформы и административного реформирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

2. Артамонова, Г. К. Система разделения властей: некоторые дискуссионные проблемы / Г. К. Артамонова, П. П. Сальников, М. М. Султыгов, Ю. Н. Анашкина // Мир политики и социологии. — 2016. — № 1. — С. 73—79.
3. Безруков, В. Б. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений / В. Б. Безруков // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. — 2012. — № 12. — С. 467—475.
4. Дёгтев, Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г. В. Дёгтев. — М. : Юрист, 2005.
5. Добрынин, Н. М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. — Новосибирск : Наука, 2011.
6. Матросов, С. Н. Разделение властей в Российской Федерации: теория и практика / С. Н. Матросов, В. Р. Петров // Вестн. Рос. ун-та кооперации. — 2017. — № 2 (28). — С. 123—125.
7. Чеботарёв, Г. Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе / Г. Н. Чеботарёв // Вестн. Тюм. гос. ун-та. — 2009. — № 2. — С. 16.
8. Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 2001. — 1011 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Лебединцев Иван Дмитриевич — студент факультета государственного и муниципального управления Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, министр общего и профессионального образования Молодёжного правительства Свердловской области. Екатеринбург, Россия. lebedintsevivan@mail.ru

Исаков Александр Сергеевич — старший преподаватель кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Екатеринбург, Россия. as.isacov@gmail.com

REFERENCES

1. Konstitutsina Rossiĭkon Federatsii [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 no. 6-ФКЗ, from 30.12.2008 no. 7-ФКЗ from 05.02.2014 no. 2-ФКЗ, from 21.07.2014 no. 11-ФКЗ)].
2. Artamonova G.K., Sal'nikov P.P., Sultygov M.M., Anashkina Yu.N. Sistema razdeleniya vlastey: nekotorye diskussionnyye problemy [The system of separation of powers: some problems of discourse]. *Mir politiki i sotsiologii* [The world of politics and sociology], 2016, no. 1, pp. 73—79. (In Russ.).
3. Bezrukov V.B. Ukrepleniye yedinstva gosudarstvennoy vlasti Prezidentom Rossii pri provedenii preobrazovaniy v sisteme federativnykh otnosheniy [Strengthening the unity of state power by the President of Russia in the transformation of the system of federal relations]. *Nauchnyy yezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoy akademii nauk* [Scientific Yearbook of Institute of Philosophy and Law of Ural branch of Russian academy of science], 2012, no. 12, pp. 467—475. (in Russ.).
4. Dyogtev G.V. Stanovleniye i razvitiye instituta prezidentstva v Rossii: teoretiko-pravovyye i konstitucionnyye osnovy [Formation and development of Institute of presidency in Russia: theoretical-legal and constitutional basis]. Moscow, 2005. (In Russ.).
5. Dobrynin N.M. Osnovy konstitucionnogo (gosudarstvennogo) prava Rossiyskoy Federatsii: 100 voprosov i otvetov. Prakticheskoye rukovodstvo. Sovremennaya versiya noveyshey istorii gosudarstva [Basics of the constitutional (state) law of Russian Federation: 100 questions and answers. Practical guide. A modern version of the recent history of the state], Novosibirsk, 2011. (In Russ.).
6. Matrosov S.N., Petrov V.R. Razdeleniye vlastey v Rossiyskoy Federatsii: teoriya i praktika [Separations of power in Russian Federation: theory and practice]. *Vestnik Rossijskogo universiteta kooperatsii* [Vestnik of Russian university of cooperation], 2017, no. 2 (28), pp. 123—125. (In Russ.).
7. Chebotaryov G.N. Osobennosti realizatsii konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastey v Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape [Features of realization of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation at the present stage]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Tyumen State University], 2009, no. 2, p. 16 (In Russ.).
8. *Yuridicheskaya entsiklopediya* [Legal encyclopedia]. Moscow, 2001. 1011 p. (In Russ.).

ОЦЕНКА УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В УРАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ

И. А. Рудниченко, Т. Ю. Лушникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматриваются направления развития государственно-частного партнёрства в системе экономических отношений региона. Государственно-частное партнёрство характеризуется как способ управления отношениями государственной собственности в регионе. Названы сферы применения данного способа в социально-экономических отношениях территорий. Приводится анализ достижений среднего и малого предпринимательства в развитии государственно-частного партнёрства в Уральском регионе, а именно в Челябинской, Свердловской, Курганской и Тюменской областях. Обосновывается положение о необходимости создания механизма развития партнёрских отношений в сфере управления государственной собственностью. Данный механизм должен включать в себя не только правовые предпосылки реализации государственно-частного партнёрства в регионах, но и экономические, материальные, информационные, институциональные условия для формирования, развития и оценки системы государственно-частного партнёрства. В статье на основе анализа правовых условий развития государственно-частного партнёрства предлагается методика оценки реализации партнёрских отношений между бизнесом и региональными властными структурами. Также обозначены необходимые задачи для повышения эффективности развития государственно-частного партнёрства в регионах Урала.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *государственно-частное партнёрство, регион, условия развития ГЧП, показатели оценки развития ГЧП, инжиниринговый кластер, кибертоп, синергия, контракт жизненного цикла.*

EVALUATION OF DEVELOPMENT CONDITIONS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE URAL REGION

I.A. Rudnichenko, T.Yu. Lushnikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article examines the directions of development of public-private partnership (PPP) in the system of economic relations of the region. State-private partnership is characterized as a way of managing the relations of state property in the region. Areas of application of this method in the socio-economic relations of the territories are named. The analysis of achievements of medium and small entrepreneurship in the development of public private partnership in the Urals region, in Chelyabinsk, Sverdlovsk, Kurgan and Tyumen regions is presented. A provision on the need to create a mechanism for the development of partnership relations in the sphere of managing state property is explained. This mechanism should include not only legal prerequisites for the implementation of public-private partnership in the regions, but also economic, material, information, institutional conditions for the formation, development and evaluation of the public-private partnership system. In the article, based on the analysis of legal conditions for the development of public-private partnership, a methodology is proposed for assessing the implementation of partnerships between business and regional authorities. Also, the necessary tasks for improving the efficiency of public-private partnership development in the regions of the Urals are outlined.

К e y w o r d s: *public-private partnership, region, conditions for PPP development, indicators of PPP development assessment, engineering cluster, cybertop, synergy, life cycle contract.*

На сегодняшний день по всей территории России осуществляются кардинальные изменения в системе взаимоотношений государственного и частного секторов экономики. В то время когда рыночные реформы в экономике страны существенно сократили государственный сектор, функции управления важнейшими объектами жизнеобеспечения перешли в руки частному бизнесу. В таких условиях первостепенной проблемой для органов публичной вла-

сти является переход к стратегическому партнёрству с частным сектором, повышение эффективности использования государственной собственности, формирование экономического порядка и системы взаимоотношений, которые обеспечивали бы и гарантировали развитие экономики регионов и государства в целом. Усилия властных структур должны быть направлены на преобразования, обеспечивающие возможность свободной конкуренции с мерами

государственного регулирования и обеспечения как интересов общества, так и его будущих поколений [1].

Развитие государственно-частного партнёрства (ГЧП) позволяет создать синергию возможностей органов государственного управления и органов местного самоуправления и инициативы, опыта, эффективности частного капитала, позволяет привлечь значительные инвестиции в российскую экономику на средней и долгосрочной основе [2].

Проанализировав законодательно-нормативную базу и конкретные меры, принимаемые в Российской Федерации на федеральном уровне и в регионах, выделяем следующие аспекты:

ГЧП сегодня реально включено в экономическую политику страны, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В Российской Федерации складывается своё, во многом уникальное понимание форм, методов и механизмов реализации ГЧП, в том числе на региональном уровне.

Идёт весьма активное формирование правовой базы ГЧП на федеральном и региональном уровнях¹.

Учитывая, что и государство, и бизнес возлагают на ГЧП большие надежды, рассматривая его как важный инструмент повышения региональной конкурентоспособности, процесс внедрения механизмов ГЧП происходит постепенно. В основном преобладают упрощённые взгляды на ГЧП как на форму привлечения средств, с одной стороны, государства, а с другой стороны, коммерческих структур для решения главным образом экономических задач [1]. Несмотря на нерешённость ряда методологических вопросов концепции перехода к партнёрским взаимоотношениям власти и бизнеса, отсутствие должного опыта частного партнёрства, внедрение ГЧП в нашей стране набирает обороты (таблица).

В регионах Урала государственно-частное партнёрство активно развивается. По мнению экспертов, оно является выходом для малых территорий, способствует их развитию. Создание благоприятного инвестиционного климата и стимулирование инвестиционной активности предприятий определялись как одно из приоритетных направлений деятельности частного партнёрства Челябинской области².

¹ В частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2006 г. № 131-ФЗ.

² Государственно-частное партнёрство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/>

Рейтинг развития ГЧП в регионах³

Место (динамика 2008–2010 гг.)	Регион	Уровень развития ЧПП, %
1 (–)	Санкт-Петербург	69,2
3 (+7)	Москва	63,8
8 (–4)	Свердловская область	59,6
61 (–11)	Челябинская область	28,1
66 (–38)	Курганская область	25,3
72 (+3)	Тюменская область	23,3

В Челябинской области региональный закон о государственно-частном партнёрстве был принят ещё 2009 г. По данным регионального министерства экономического развития, он позволил повысить инвестиционную привлекательность региона и установить чёткие и понятные для всех правила участия органов власти в реализации совместных проектов и порядок участия в них партнёров. Объём привлечённых инвестиций в основной капитал в 2008 г. составил 181,9 млрд р., в 2009 — 138,1 млрд р. (75,9 % по отношению к 2008 г.), в 2015 — 158,8 млрд р.⁴

На основе государственно-частного партнёрства на территории региона реализуется более 50 инфраструктурных инвестиционных проектов. В основном это проекты модернизации неэффективных муниципальных котельных и создания новых высокорентабельных источников теплоснабжения. С точки зрения региональных органов власти, наиболее перспективным направлением для реализации при помощи механизмов ГЧП являются проекты по строительству новых теплогенерирующих мощностей, в особенности объектов малой энергетики, а также проекты по модернизации объектов жилищно-коммунального комплекса, финансируемые путём заключения соглашений о долгосрочных тарифных обязательствах⁵.

ratingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (Дата обращения 01.02.2018)

³ Источник: Центр развития ГЧП.

⁴ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

⁵ Развитие государственно-частного партнёрства в регионах Российской Федерации: современный обзор [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-regionah-rossiyskoy-federatsii-sovremennyy-obzor> (Дата обращения 01.02.2018)

Помимо этого, 74-й регион имеет соглашения об инвестиционном сотрудничестве с ведущей строительной компанией Италии, в работе предусматриваются реализация ряда проектов в регионе с применением механизмов ГЧП. Несмотря на санкции, стратегия является одним из направлений социально-экономического развития Челябинской области до 2035 г.⁶

Свердловская область входит в число максимально развитых регионов страны и является одним из наиболее благоприятных в России территорий для осуществления инвестиционной деятельности.

Объём инвестиций в основной капитал за счёт всех источников финансирования на территории области в 2008 г. составил 242,6 млрд р. (106,6 % к уровню 2007 г. в сопоставимой оценке), в 2009 — 201,3 млрд р. (77,5 %), в 2010 — 217,4 млрд р. (107%), в 2015 — 286,7 млрд р.⁷

В Екатеринбурге и некоторых соседних городах уже много лет действует закон о ГЧП. Только через инжиниринговый кластер инфраструктурных проектов проходит девять проектов, реализуемых по данной схеме. Среди них: схемы модернизации водоснабжения и водоотведения в Кировграде и Первоуральске, строительству дождевой канализации и очистных сооружений в Ревде, утилизация лигнина с последующим отоплением посёлков в Новолялинском городском округе и др. В завершающей стадии находятся опытно-промышленные испытания установки «Кибертоп» в Новолялинском городском округе — экологический проект инжинирингового кластера, который реализуется по заказу и совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области. «Кибертоп» — собственная разработка инжинирингового кластера, позволяющая утилизировать все виды отходов без вреда для атмосферы и отапливать за счёт сжигания отходов населённые пункты и социальные объекты⁸.

Министерство инвестиций и развития Свердловской области объявило о появлении

специализированной структуры по сопровождению проектов государственно-частного партнёрства — АО «Центр компетенций ГЧП». По сообщению ведомства, структура уже сопровождает некоторое количество проектов. Один из проектов ГЧП — создание парковочного комплекса с благоустройством набережной реки Исеть и прилегающей территории в квадрате улиц Куйбышева — Розы Люксембург — Народной воли в Екатеринбурге, реконструкция на основании концессионного соглашения памятника архитектуры — усадьбы Железнова. Ещё один проект — строительство школы волейбола Н. В. Карполя⁹.

Также регион имеет опыт создания совместных акционерных обществ и заключение концессионных соглашений. В дальнейшем для реализации проектов ГЧП планируется применять такой инструмент, как контракты жизненного цикла¹⁰.

Учитывая накопленный опыт в области частного партнёрства, можем сделать вывод, что для эффективного развития ГЧП в Свердловской области необходимо принять федеральный закон о ГЧП и доработать уже существующее законодательство, уделив особое внимание рискам и гарантиям, а также расширить количество инструментов ГЧП.

Худший субъект в области реализации ГЧП — Тюменская область.

Основными методами ГЧП в Тюменской области являются инвестиции. В задачи правительства области входит создание благоприятного и стабильного инвестиционного климата в регионе, содействие инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов и осуществление государственной поддержки инвестиционных проектов Тюменской области. Для достижения поставленных задач в регионе разработан и принят ряд законодательных актов, регулирующих сферу инвестиционной деятельности. Ещё по четырём муниципалитетам эксперты и технические специалисты кластера разрабатывают новые проекты. В частности, в Артинском городском округе силами кластера выполняется проектно-сметная докумен-

⁶ Развитие государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: https://admtyumenu.ru/ogv_ru/finance/Dev_partner/more.htm?id=11387357@cmsArticle (Дата обращения 01.02.2018)

⁷ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

⁸ Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2015031951> (Дата обращения 01.02.2018)

⁹ Форум регионов России «Государственно-частное партнёрство в комплексном развитии территорий» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.talk-s.ru/projects/forum-regionov-rossii/program.html> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁰ Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2015031951> (Дата обращения 01.02.2018)

тация на строительство очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации, проектируется часть системы водоснабжения и канализационной насосной станции (работы, начатые прошлым недобросовестным подрядчиком) для прохождения экспертизы и дальнейшей реализации проекта¹¹.

С помощью механизмов ГЧП в регионах развивают инфраструктуру, в том числе строят детские сады. В Тюменской области губернатором была поставлена задача, чтобы одновременно со строительством микрорайонов появлялась социальная инфраструктура. Проведены переговоры с рядом крупных застройщиков, и сейчас при комплексной застройке новых жилых массивов мы активно развиваем государственно-частное партнёрство. Застройщики возводят детские сады за свой счёт и затем передают их муниципалитету, который вкладывается в оборудование и оснащение. По данным на август 2014 г., в Тюмени были подписаны такие соглашения о строительстве детских садов уже с тремя строительными компаниями¹².

Наиболее существенным фактором, препятствующим развитию ГЧП в Тюменской области, является отсутствие федерального закона о ГЧП. Помимо того, многие проблемы (в частности, нежелание частных инвесторов вкладывать средства в те или иные проекты) часто возникают в связи с тем, что бизнес не видит ни стратегических инвестиционных целей, определённых властью, ни её готовности к равноправному сотрудничеству¹³.

Таким образом, для преодоления существующих препятствий в области развития ГЧП прежде всего необходимо создание полноценной законодательной базы (как на федеральном, так и на региональном уровне), которая, закладывая правовые основы партнёрства, должна чётко и однозначно зафиксировать правовой статус бизнеса. Власти региона должны показать свою готовность к сотрудничеству с бизнесом в форме партнёрства, а также чётко определить сферы ГЧП и цели, которые оно

преследует в рамках реализации конкретных проектов. Последнее необходимо, в свою очередь, закрепить на законодательном, а возможно, и на программном уровнях (региональные целевые программы). Кроме того, необходимо выстроить административный аппарат, способный эффективно реализовывать государственные цели в условиях партнёрства с частным инвестором, результатом чего должна стать согласованность интересов государства и бизнеса¹⁴.

Самое головокружительное падение в российском рейтинге развития ГЧП по регионам по сравнению с прошлым годом совершила Курганская область — минус 38 позиций.

Объём инвестиций в экономику Курганской области в 2008 г. составил 33,4 млрд р., темп роста инвестиций в основной капитал — 148,2 %. В 2009 г. объём инвестиций в экономику Курганской области составил также 33,4 млрд р. С января по сентябрь 2010 г. инвестиции в основной капитал фактически составили 14,4 млрд р., или 63,2 % к аналогичному периоду прошлого года¹⁵.

Основными задачами Совета по ГЧП являются:

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти Курганской области, осуществляющих отраслевое либо межотраслевое управление, органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере ГЧП в Курганской области;

- рассмотрение инвестиционных проектов Курганской области в выработках рекомендаций по использованию механизмов ГЧП при реализации этих вопросов¹⁶.

В заключение отметим, что для успешной реализации проектов ГЧП прежде всего необходимо обеспечить тесное взаимодействие всех участников (органов МСУ, Правительства, частных инвесторов), которые должны чётко выполнять все свои обязательства. Кроме того нужно разработать единую нормативную базу

¹¹ Форум регионов России «Государственно-частное партнёрство в комплексном развитии территорий» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.talk-s.ru/projects/forum-regionov-rossii/program.html> (Дата обращения 01.02.2018)

¹² Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹³ ФАС: развитие ГЧП в регионах тормозят «технологический» и «психологический» аспекты [Электронный ресурс] // Экономика и бизне. ТАСС. — URL: <http://tass.ru/ekonomika/4197752> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁴ Государственно-частное партнёрство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды [Электронный ресурс]. — URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁵ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁶ Развитие государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. — URL: https://admtumen.ru/ogv_ru/finance/Dev_partner/more.htm?id=11387357@cmsArticle (Дата обращения 01.02.2018)

на федеральном уровне, позволяющую участникам проекта, как властям, так и бизнесу, при реализации совместных проектов взаимодействовать в рамках единого правового поля. Надо принять федеральный законодательный акт о ГЧП, что должно определить единый понятийный аппарат ГЧП, принципы и основные формы ГЧП, сформировать общий подход к реализации проектов на основе ГЧП, а также законодательно регламентировать обязательства сторон и гарантии для частных инвесторов при возникновении различного рода рисков (рисунок)¹⁷.

Как видно, в развитии партнёрских отношений между бизнесом и властью преуспели только те регионы, в которых сформирована законодательная база, то есть созданы правовые предпосылки для реализации государственно-частного партнёрства на их территориях. Для оценки рейтинга среди регионов Уральского округа изучалась нормативно-правовая база как одно из важнейших условий формирования и развития государственно-частного партнёрства. Но наличие данного условия не является достаточным. Наряду с правовыми предпосылками должны быть созданы и другие условия для успешного функционирования партнёрских отношений в региональной экономике, а именно:

- наличие материальной основы (объектов государственной собственности) для использования, инвестирования, модернизации);
- формирование экономических условий (снижение налогов для субъектов предпринимательской деятельности, льготные кредиты, создание специальных фондов поддержки для бизнеса и др.);

– создание информационного, сетевого пространства для взаимодействия участников отношений государственно-частного партнёрства;

– и, наконец, как показал анализ развития партнёрства, наилучших результатов добились те регионы, в которых создана эффективная система управления, обеспечивающая взаимодействие между всеми субъектами в отношениях государственно-частного партнёрства. Таким образом, институциональная среда является ещё одним важнейшим условием для создания и развития системы партнёрских отношений между бизнесом и региональными структурами власти.

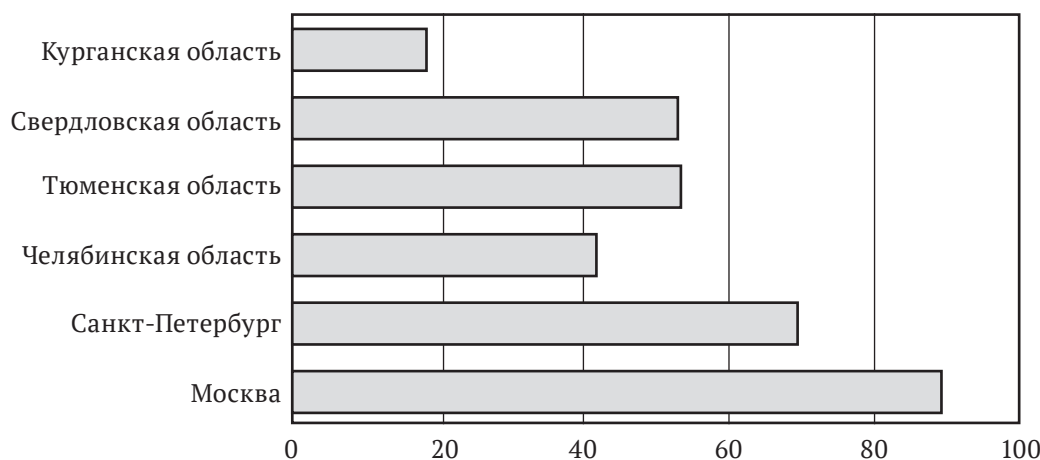
Только наличие всех четырёх условий будет способствовать производству и воспроизводству партнёрских отношений в регионе. Они должны быть положены в основу методики оценки рейтинга регионов в сфере развития государственно-частного партнёрства.

Итак, в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП на 2016 г. виден немалый скачок. К причинам, повлиявшим на рост значения уровня развития партнёрства в регионах можно отнести:

- 1) общее повышение интереса к институту государственно-частного партнёрства со стороны региональных органов власти;
- 2) разработку порядков межведомственного взаимодействия на этапе подготовки и рассмотрения проектов ГЧП;

Преимущества для частного партнёрства:

1. Надёжность финансовых вложений за счёт возникновения частной собственности на объект соглашения, в том числе снижение процентной ставки по кредитам за счёт возмож-



Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП в 2015–2016 годах¹⁸

¹⁷ Национальный центр ГЧП [Электронный ресурс]. — URL: <http://pppcenter.ru> (Дата обращения 01.02.2018)

¹⁸ Источник — центр развития ГЧП.

ности передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации.

2. Гарантии окупаемости инвестиций в случае изменения макроэкономических условий и изменения законодательных норм (налоги, льготы и др.).

3. Возможность переложить часть рисков выручки на публичного партнёра (минимальная гарантия доходности, плата за доступность и др.).

4. Возможность увеличить свою выручку по проекту за счёт оказания платных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кочеткова, С. А. Концептуальная модель управления региональной собственностью / С. А. Кочеткова // *Соврем. проблемы науки и образования*. — 2012. — № 2. — С. 292–300.

2. Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А. М. Марголина, П. Дуткевича. — М. : Моск. город. ун-т упр. Правительства Москвы, 2013.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Рудниченко Ирина Александровна — аспирант кафедры экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. IrchaR@mail.ru

Лушникова Татьяна Юрьевна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. lu.ta@bk.ru

REFERENCES

1. Kochetkova S.A. *Kontseptual'naya model' upravleniya regional'noy sobstvennost'yu* [Conceptual model of regional property management]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2012, no. 2, pp. 292–300. (In Russ.).

2. *Novyye tekhnologii gosudarstvennogo upravleniya v zerkale kanadskogo i rossiyskogo opyta* [New technologies of public administration in the mirror of Canadian and Russian experience]. Moscow, 2013. (In Russ.).

УДК 334.02; 338.46
ББК 65.291.3

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С КЛИЕНТАМИ НА ОСНОВЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ МАРКЕТИНГА

В. О. Гайдай

Институт экономики Уральского отделения РАН,
Екатеринбург, Россия

Представлены теоретические основы авторского исследования о применении образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений и полученные научные результаты. С учётом анализа вторичных данных и массового анкетного опроса компаний — получателей деловых услуг — автором обобщены имеющиеся проблемы применения образовательных инструментов на рынке деловых услуг. Предложено понятие разрывов в применении образовательных инструментов и способы их преодоления. Представлены авторские разработки создания и совершенствования механизма формирования долгосрочных взаимоотношений с клиентами на основе образовательных инструментов маркетинга.

Ключевые слова: маркетинг взаимоотношений, образовательные инструменты, рынок деловых услуг, межфирменные взаимоотношения.

SOME ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF FORMING LONG-TERM RELATIONS WITH CLIENTS BASED ON EDUCATIONAL TOOLS OF MARKETING

V.O. Gaidai

Institute of economics, the Ural branch of Russian Academy
of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Article aims is describing of theoretical bases of author's research of using of educational tools of relationship marketing and the received scientific results. The author summarizes main problems of educational tools in the services market. It based on conducted research, that consist of analysis of secondary data and mass questionnaire survey of companies receiving business services. The concept of discontinuities in the use of educational tools and ways to overcome them are suggested. Author suggests own developments of creation and perfection of the mechanism of formation of long-term mutual relations with clients on the basis of educational marketing tools.

Keywords: relationship marketing, educational tools, market of business services, intercompany relations.

Характеристика проблемы и метод исследования. Закономерные изменения на B2C- и B2B-рынках, кризисные явления в экономике России выводят на первый план долгосрочные стратегии современных компаний, неотъемлемой частью которых является маркетинговая деятельность. Усложнение процессов рыночно-

го обмена, трансформация поведения клиентов и процесса принятия решения о покупке формирует объективную необходимость использования концепции маркетинга взаимоотношений, в основе которой лежит долгосрочное взаимодействие, выгодное всем участникам взаимоотношений.

Исследование и систематизация таких категорий, как «ценность», «ориентация на клиента», «доверие», «лояльность» и «вовлечённость», помогают учёным в определении векторов развития взаимоотношений, успешных моделей индивидуального подхода к клиентам и в использовании новых инструментов маркетинга взаимоотношений. Снижение эффективности некоторых популярных инструментов традиционного маркетинга (например, рекламы, которой оказались недовольны 55 % респондентов исследования 2015 г., проведённого Synovate Comcon [4. С. 306]), формирует у компаний потребность в поиске новых способов продвижения и взаимодействия с клиентами.

Одним из таких способов является применение образовательных инструментов в контексте формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компанией. При этом в практической деятельности инструменты, в которых присутствует образовательная компонента, используются часто, но бессистемно, поскольку теоретические разработки существенно отстают от реальных потребностей рынка. Вопросам использования образовательных инструментов в маркетинге посвящены многие научные и научно-практические мероприятия последних семи лет. В 2017 г. значимыми для России стали конференции EdTech 2017 и ELForum Russia 2017.

Образовательные инструменты маркетинга взаимоотношений, характеризующиеся преобладанием образовательной (обучающей) компоненты, механизмы, эффективные способы и проблемы их применения на практике на сегодняшний день практически не исследованы в отечественной науке.

В соответствии с вышеизложенным цель исследования — выявить проблемы применения образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений на отечественном рынке деловых услуг и определить пути их решения.

Для достижения поставленной цели был выбран метод массового опроса компаний (получателей деловых услуг), к учёту приняты 483 валидных анкеты. Опросник состоит из 15 вопросов, отражающих необходимые для интерпретации результатов темы, в том числе социологический блок (характеристика респондента).

Статистическая обработка данных осуществлялась с помощью программы IBM SPSS Statistics версии 23.0.

Образовательные инструменты в контексте исследования разделены на три группы:

1) образовательные материалы — электронные книги, email-рассылки, статьи, видеору-

ководства, электронные курсы (без обратной связи), оформленные кейсы и т. п.;

2) образовательные объединения — клубы, онлайн-сообщества, блоги, рабочие группы;

3) образовательные мероприятия — вебинары, семинары, конференции, презентации, мастер-классы, консультации, тренинги и др.

Вовлечённость в контексте формирования и управления взаимоотношениями можно понимать по-разному, включая также разные субъекты вовлечённости. Однако в данной работе идёт речь о вовлечённости клиента во взаимодействие с компанией, если не указано иное. Логично предположить, что по процессу покупки (стадии принятия решения) изучение такой вовлечённости в первую очередь направлено на потенциальных и относительно новых для компании клиентов, но не всегда это правило соблюдается на практике. Более того, имеющиеся теории и научные работы в целом часто связаны именно с управлением вовлечённостью клиентов, а не с её формированием при появлении первых признаков долгосрочных взаимоотношений.

Концепция вовлечённости была разработана Г. Кругманом, поведение клиентов в разных её проявлениях исследовали Г. Аксель и П. Дойль. Разные взгляды на вовлечённость обуславливают и различия в исследовательских подходах к воздействию каких-либо условий на формирование и изменение вовлечённости [см., например, 1; 3]. Для данного исследования наиболее актуальной является интерпретация определения Л. С. Захарычева, в соответствии с которым вовлечённость клиента во взаимодействие с компанией (брендом) можно представить как время, энергию, умственные усилия и эмоции, которые клиент затрачивает на это взаимодействие. Здесь имеется в виду процесс приобретения продукта, и такая вовлечённость слабо зависит от стадии жизненного цикла клиента, скорее, от набора его личных факторов [приводится по: 3].

В целом для обеспечения вовлечённости во взаимодействие с компанией клиенты должны узнавать компанию, понимать суть предложения, доверять ей, положительно оценивать опыт взаимодействия, выражать предпочтение компании, иметь намерение консультироваться, покупать или сотрудничать с компанией [2; 5].

Основные проблемы применения образовательных инструментов маркетинга на рынке деловых услуг. Проведённое исследование применения образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений (опрос клиентов-получателей деловых услуг, а также

анализ по вторичным данным) позволило выявить наиболее явные проблемы, связанные как с практическими ограничениями, так и с недостаточной теоретической базой.

1. Отсутствует система использования образовательных инструментов на практике, то есть компании применяют несколько типов и видов образовательных инструментов, но бессистемно.

2. Имеют место существенные разрывы в использовании образовательных инструментов, прямо связанные с их бессистемным использованием. Под разрывами понимается несоответствие ожиданий пользователей (клиентов) и используемых компаниями образовательных инструментов. Конкретные разрывы представлены далее как основа для рекомендаций автора.

3. Компании не уделяют должного внимания первому контакту с клиентами и эмоциям в целом. Гипотезы о том, что чаще всего знакомство с компанией начинается с образовательных материалов и что клиентам, контактирующим с образовательными инструментами, интересна и сама компания, которая их предлагает, нашли своё подтверждение в результате опроса. При этом клиенты не готовы дать компании второй шанс после неудачного первого контакта с ней через образовательные инструменты. Более того, отторжение, связанное как с личностью спикера, стилями статей, так и с неподходящим дизайном материалов и с другими эмоциональными характеристиками изначально приводит к отказу клиентов контактировать с компанией.

При положительном опыте взаимодействия с компанией клиенты больше доверяют ей как эксперту, что также усиливает роль образовательных инструментов маркетинга.

4. Компании недостаточно эффективно работают с информацией и с механизмами обратной связи. Большинство респондентов (90 %) осознают важность обратной связи, но предоставляют её далеко не все (около 40%), как и предполагалось изначально. Это может быть связано в первую очередь с отсутствием должной мотивации и с тем, что компании не обеспечивают равных возможностей для предоставления обратной связи. В отличие от последнего на другие две причины компании могут и должны влиять, чтобы вовремя получать обратную связь и совершенствовать образовательные (и иные) инструменты.

Пути и способы решения выявленных проблем: механизм работы с клиентами

на рынке деловых услуг с использованием образовательных инструментов. На основе проведённого исследования и выявленных проблем для более эффективного использования образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений и формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компанией необходимо:

- разработать систему образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений с возможностью её адаптации к условиям конкретной компании (в частности, специфично для рынка деловых услуг);

- выявить разрывы в использовании образовательных инструментов маркетинга и сформировать способы их преодоления;

- обеспечить адекватное конкретной компании соотношение эмоционального и рационального компонента в построении взаимоотношений и совершенствовать аспекты положительного первого контакта с компанией;

- конкретизировать, упрощать и повышать полезность предоставляемой для клиентов информации, стимулировать их контактировать с компанией и сотрудничать;

- исследовать и развивать способы обратной связи в формировании и развитии взаимоотношений, используя обратную связь как основу для совместного изменения и совершенствования компаний-клиентов и компаний-поставщиков деловых услуг.

В первую очередь каждой компании необходимо определить разрывы между применением образовательных инструментов и ожиданиями реальных и потенциальных клиентов. На основе проведённого исследования можно обозначить общие проблемные точки этого процесса. Для более эффективного взаимодействия автором планируется разработка обобщённого чек-листа (контрольного списка) выявления и преодоления разрывов, соблюдение пунктов которого позволит устранить явные ошибки в использовании образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений, что повысит вовлечённость клиентов во взаимодействие с компанией.

Чек-лист (контрольный список) должен состоять из трёх обобщённых блоков:

1) общий блок — позволяет сделать первые выводы о соответствии политики использования образовательных инструментов ожиданиям клиентов:

- предлагается ли записаться на консультацию (платные и бесплатные);

- выясняется ли у клиентов, почему они уходят к конкурентам;

– выявляется ли преобладающий компонент в принятии решений клиентами (эмоциональный или рациональный) и др.;

2) блок типов образовательных инструментов (материалы, объединения и мероприятия) — с его помощью можно определить, достаточно ли внимания компания уделяет качеству применяемых образовательных инструментов:

– используются ли все три типа образовательных инструментов;

– отражают ли они работу компании, подтверждая экспертизу;

– выверены ли в отношении технической части;

– оптимально ли количество информации для целевой аудитории;

– есть ли возможность предоставить обратную связь и получить ответ от компании и т. п.;

3) сочетание образовательных инструментов — позволяет выявить, каких конкретно инструментов компании может не хватать для успешного их применения: это задача для отдельного исследования автора.

Более общим и стратегическим решением является механизм формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компанией на основе образовательных инструментов для рынка деловых услуг, который основан на теоретических и эмпирических результатах данного авторского исследования. На текущем этапе возможно предложить проект такого механизма, который необходимо опробовать и скорректировать на основе более масштабных и повторяющихся исследований, а также в отношении других инструментов маркетинга взаимоотношений. Так или иначе он станет основой для формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компаниями с помощью образовательных инструментов.

Применение данного механизма на практике требует уточнения основных характеристик его элементов, которые должны быть реализованы на стратегическом и операционном уровнях (рисунок).

1. Общий стратегический анализ внутренней и внешней среды компании связан с использованием методов SWOT- и PEST-анализа, матрицы БКГ, а также более сложных, направленных на определение стратегического пути развития.

2. Определение целей сотрудничества и построения взаимоотношений с клиентами, создание стратегии лояльности клиентов должны помочь компании выявить наиболее перспективные с точки зрения роста и развития эле-

менты стратегии, на которых стоит сделать акцент в дальнейшем. Для этого необходимо:

– определить ценность клиентов (ключевых и всех в целом) и взаимоотношений с ними;

– определить показатели (метрики) выявления ключевых клиентов исходя из сферы деятельности компании, её размера и целей развития;

– разработать принципы и формировать систему лояльности по типам клиентов.

3. Стратегия формирования вовлечённости клиентов конкретизирует общую стратегию компании и стратегию лояльности, основываясь на выведенных предпосылках вовлечённости:

– известность компании;

– формирование доверия;

– положительный опыт взаимодействия клиентов с компанией;

– выяснение намерений и предпочтений клиентов.

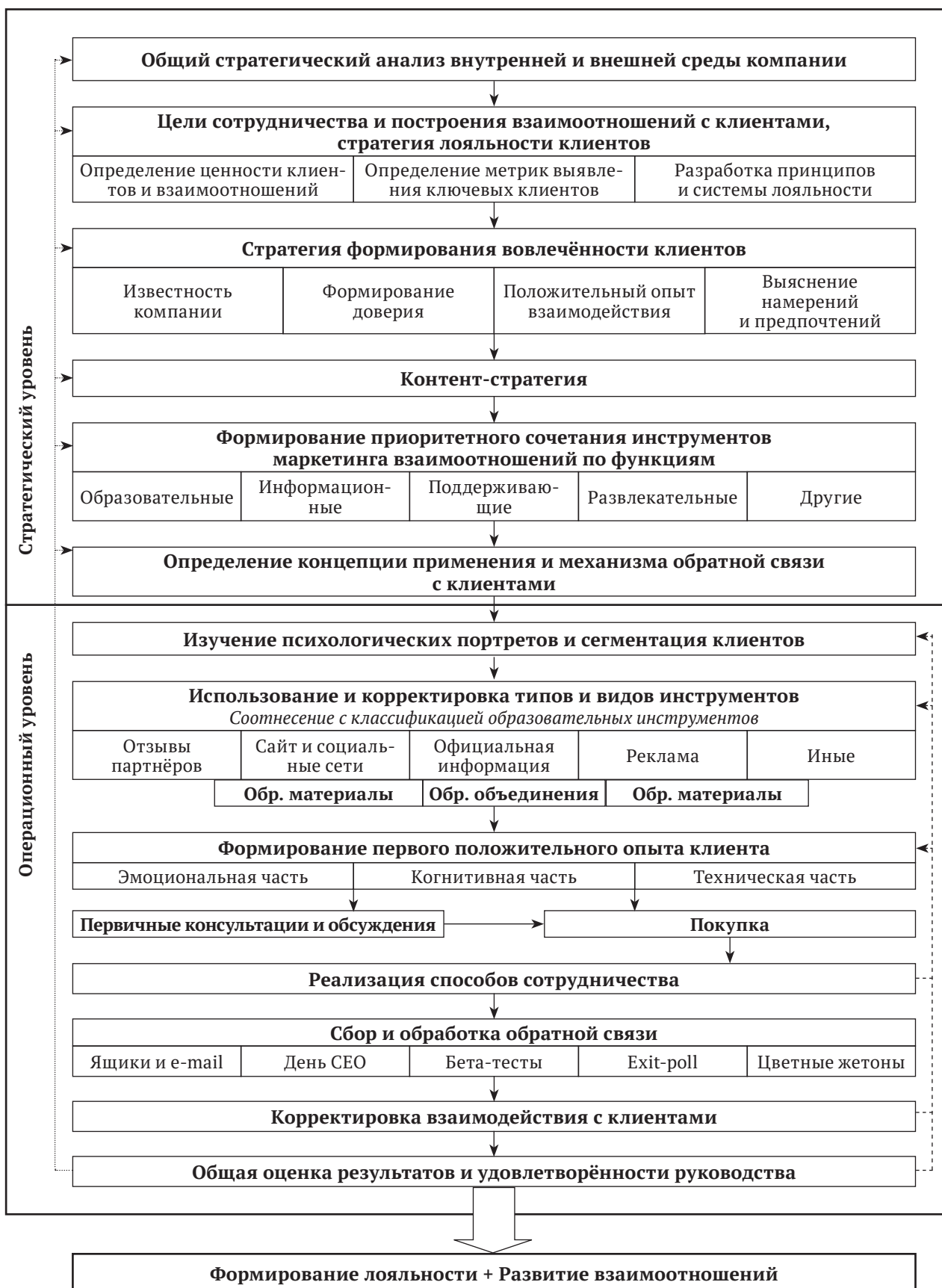
4. Контент-стратегия определяет содержательную часть используемых для формирования вовлечённости инструментов и содержит: общие направления контент-маркетинга, сочетание используемых типов и видов контента (в связи с выбранными инструментами маркетинга взаимоотношений), периодичность их использования и др.

5. Формирование приоритетного сочетания инструментов маркетинга взаимоотношений связано с контент-стратегией и основывается на разделении инструментов с точки зрения преобладающей функции: образовательные, информационные, поддерживающие, развлекательные и иные, более частные инструменты.

Однако при формировании контент-стратегии и приоритетного сочетания используемых инструментов следует учитывать, что количество контента постоянно растёт и представители компаний-потребителей деловых услуг, по прогнозам, могут хуже воспринимать даже качественный контент без дополнения другими инструментами (например, брендированной рекламой) [4. С. 301–307].

6. Определение концепции применения и механизма обратной связи с клиентами позволяет уже на этапе разработки стратегии сформировать механизм обратной связи, с помощью которого можно изучать воспринимаемые характеристики вовлечённости клиентов и оперативно реагировать на все изменения внешней среды.

7. Изучение психологических портретов и сегментация клиентов на операционном уровне даёт возможность скорректировать



Механизм формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компанией на основе образовательных инструментов

стратегию на текущие ожидания, потребности и особенности клиентов для более эффективного взаимодействия и построения взаимоотношений.

8. Использование и корректировка типов и видов инструментов. Компании могут использовать предлагаемое сочетание инструментов (с акцентом на образовательные инструменты и с учётом репутации среди клиентов), а также корректировать их сочетание на основе собственных опросов и обратной связи от клиентов.

Необходимо иметь в виду, что наиболее ценными для потребителей деловых услуг являются образовательные материалы, а наименее ценными — образовательные мероприятия, вследствие чего следует эффективно распределять усилия по подготовке различных типов образовательных инструментов. Также, для более рационального их использования, каждый выбранный инструмент стоит сверять с разработанной автором классификацией образовательных инструментов, которая помогает изначально определять объём потенциально затрачиваемых ресурсов и потенциальную эффективность применения того или иного образовательного инструмента.

9. Формирование первого положительного опыта клиента (даже ещё до прямого контакта с компанией) невозможно без изучения и обеспечения грамотного сочетания эмоционального и рационального компонента в организации применения инструментов, а также без внимания к технической части организации и проведения мероприятий, ведения групп компании в социальных сетях, размещения статей на различных площадках и т.п.

Проверка текущей политики компании по чек-листу (контрольному списку) выявления и преодоления разрывов в использовании образовательных инструментов позволит избежать самых частых ошибок компаний на рынке деловых услуг и обеспечит положительный первый опыт клиентов, являющийся неотъемлемой частью формирования вовлечённости и построения взаимоотношений.

10.1. Первичные консультации и обсуждения — возможный этап во взаимодействии с клиентами в случае, когда они ещё не совершают покупку, но уже в определённой степени готовы к сотрудничеству. На данном этапе необходимо активно взаимодействовать с клиентами и подтверждать их первый положительный опыт, в противном случае они могут отказаться от приобретения услуг либо обратиться к конкурентам.

10.2. Покупка — главный результат классического маркетинга, однако для маркетинга взаимоотношений покупка является лишь одним из этапов взаимодействия, не менее важным, но являющимся поводом для выстраивания взаимоотношений и корректировки деятельности компании и клиента, а не для завершения коммуникаций.

11. Реализация способов сотрудничества связана с политикой компании в отношении ключевых и иных клиентов, соответственно, выстраивание взаимоотношений с конкретными клиентами зависит от требуемого конечного уровня развития этих взаимоотношений. На данном этапе особенно важно использовать как поддерживающие (например, CRM), так и образовательные инструменты маркетинга взаимоотношений. В случае возникновения проблем (по собственному ощущению лиц, принимающих решения) имеет смысл вернуться к этапу 7, 8 или 9.

12. Сбор и обработка обратной связи осуществляется либо в определённый срок (к примеру, раз в месяц), либо по достижении определённого уровня взаимодействия с клиентами. Основные и наиболее действенные способы сбора обратной связи:

- ящик обратной связи и e-mail-переписка — соответственно офлайн- и онлайн-аналоги наиболее быстрого, но не самого эффективного способа получения обратной связи (письма теряются, неправильно воспринимаются и др.);

- день CEO — встреча ключевых клиентов с руководством компании, на которой в личной беседе выясняются актуальные для клиентов и их взаимодействия с компанией проблемы;

- бета-тесты — оказание бесплатных, условно-бесплатных (оплата по результатам) или по сниженной цене услуг клиентам, чтобы изучить их реакцию и мнение о работе компании и взаимодействии в целом и оперативно внести изменения в процесс предоставления услуги;

- exit-poll («опрос на выходе») — опросы клиентов после завершения определённого этапа сотрудничества, лично или с помощью электронных средств коммуникации, с целью получить актуальную информацию о работе компании;

- цветные жетоны — классический способ обратной связи, отличающийся, с одной стороны, обезличенным характером её предоставления (как офлайн — в виде реальных жетонов, так и онлайн — в виде формы для голосования на сайте), а с другой стороны — минимальным набором характеристик, которые клиент может оценить.

По итогам обратной связи необходимо скорректировать взаимодействие с клиентами.

13. Корректировка взаимодействия с клиентами осуществляется на основе собранной и обработанной обратной связи в соответствии с определённой стратегией развития и текущей политикой руководства. Может выражаться в изменении сочетания инструментов, их видов или способов реализации, в корректировке портретов клиентов, форм сотрудничества и других решениях.

В случае обнаружения проблем (на основе собранной обратной связи) имеет смысл вернуться к этапу 7, 8 или 9.

14. Общая оценка результатов и удовлетворённости руководства представляет собой итоговое решение о том, насколько эффективно формируется вовлечённость клиентов в взаимодействие компании на данный момент, а низкая удовлетворённость руководства результатами может стать основанием не только для возвращения к операционным этапам 7, 8 или 9, но и для пересмотра стратегических положений компании (этапы с 1 по 6).

Такое построение взаимодействия с клиентами призвано создать прочную основу для формирования их лояльности и развития взаимоотношений в долгосрочной перспективе.

Обсуждение полученных результатов и планируемые направления исследований. Полученные в ходе исследования результаты носят характер нового знания и не представляют собой программу мероприятий и определения соответствующих затрат, поэтому нет возможным произвести стандартную оценку экономической эффективности. Однако на основе проведённых интервью с экспертами и апробации результатов и предложений данной работы можно утверждать, что комплексное применение разработок автора на практике позволит:

1) повысить доверие клиентов (потребителей деловых услуг) в рамках формирования их вовлечённости во взаимодействие с компанией;

2) поддерживать интерес пользователей к компании;

3) упростить и систематизировать применение образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений для формирования вовлечённости клиентов;

4) заранее представлять потенциальную эффективность применения того или иного образовательного инструмента.

Подводя итог, следует отметить, что в ходе исследования были выявлены и подтверждены наиболее актуальные на данный момент проблемы использования образовательных инструментов и формирования вовлечённости во взаимодействие с компанией. К ним относятся: бессистемность использования компаниями образовательных инструментов, наличие разрывов с ожиданиями пользователей, недооценённость роли эмоций для рынка деловых услуг, неверная работа компаний с информацией и недостаточное внимание процессам обратной связи от клиентов.

Для решения данных проблем автором предлагается проект авторского механизма формирования вовлечённости клиентов во взаимодействие с компанией на основе образовательных инструментов маркетинга взаимоотношений.

Следующим этапом авторского исследования является более масштабное изучение эффективности применения образовательных инструментов маркетинга относительно стадий развития межфирменных взаимоотношений, а также рассмотрение вопросов, связанных с особенностями когнитивной концепции в современной маркетинговой науке и на рынке деловых услуг в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Асташова, Ю. В. Подход к определению жизненного цикла клиента с позиции маркетинга взаимодействия / Ю. В. Асташова // *Соврем. проблемы науки и образования*. — 2014. — № 4.
2. Ламбен, Ж. Менеджмент, ориентированный на рынок / Ж. Ламбен, Р. Чумпитас, И. Шулинг. — СПб. : Питер, 2017. — 328 с.
3. Окольнишникова, И. Ю. Теоретические основы маркетинговой концепции вовлечения потребителей во взаимодействие с брендом / И. Ю. Окольнишникова // *Вопр. упр.* — 2011. — № 1.
4. Ошмарина, Е. А. Современный подход к маркетинговым коммуникациям: взаимодействие с целевой аудиторией в рамках вовлекающего маркетинга / Е. А. Ошмарина // *Бренд-менеджмент*. — 2016. — № 5. — С. 294–309.
5. Bezencon, V. Ethical products and consumer involvement: what's new? / V. Bezencon, S. Blili // *European Journal of Marketing*. — 2010. — Vol. 44, № 9. — P. 1305–1321.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Гайдай Вячеслав Олегович — экономист Центра развития и размещения производительных сил (сектор развития агропродовольственных систем и маркетинговых исследований), аспирант Института экономики Уральского отделения РАН. Екатеринбург, Россия. gaidaivo@gmail.com

REFERENCES

1. Astashova Yu.V. Podkhod k opredeleniyu zhiznennogo tsikla klienta s pozitsii marketinga vzaimodeystviya [Approach to determination of lifecycle of the client from the line item of interaction marketing]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2014, no. 4. (In Russ.).
2. Lambin J., Chumpitas R., Shuling I. *Menedzhment, orientirovanny na rynek* [Market-Driven Management: Strategic and Operational Marketing]. St. Petersburg, Piter, 2017. 328 p. (In Russ.).
3. Okol'nishnikova I.Yu. Teoreticheskie osnovy marketingovoy kontseptsii вовлечения potrebiteley vo vzaimodeystvie s brendom [The theoretical basics of marketing concept of involving consumers into interaction with a brand]. *Voprosy upravleniya* [Management Issues], 2011, no. 1. (In Russ.).
4. Oshmarina Ye.A. Sovremennyy podkhod k marketingovym kommunikatsiyam: vzaimodeystvie s tselevoy auditoriey v ramkakh вовлекayushchego marketinga [Modern approach to marketing communications: interaction with the target audience in the framework of involving marketing]. *Brend-menedzhment* [Brand Management], 2016, no. 5, pp. 294–309. (In Russ.).
5. Bezencon V., Blili S. Ethical products and consumer involvement: what's new? *European Journal of Marketing*, 2010, vol. 44, no. 9, pp. 1305–1321.

О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ МАРКЕТИНГОВОГО КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ В РОССИИ

О. В. Жигарь

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Обоснована актуальность применения консалтинговых услуг в области маркетинга, раскрыты основные проблемы развития данных услуг на отечественном рынке. Рассмотрены основные тенденции развития маркетингового консультирования, обозначены факторы, оказывающие на него влияние. Предложены эффективные рекомендации для требуемой компетенции консультантов в данной сфере услуг. Представлены перспективы развития маркетингового консультирования в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: консалтинг, консалтинговые услуги, консалтинговые компании, маркетинг, маркетинговый консалтинг, консультант-маркетолог, маркетинговые услуги, рынок маркетинговых услуг, маркетинговые исследования, маркетинговые коммуникации.

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF MARKETING CONSULTING IN RUSSIA

O.V. Jigar

Chelyabinsk state University, Chelyabinsk, Russia

In the article the actuality of application of consulting services in the field of marketing, revealed the main problems of development of data services in the domestic market. Describes the main trends in the development of marketing consulting, as well as the causes and factors influencing its underdevelopment. To address the identified issues the proposed effective recommendations with respect to the competence of consultants in the field of services. Perspectives for the development of marketing consulting in Russia.

К e y w o r d s: consulting, consulting services, marketing, marketing consulting, consultants — marketing specialists, marketing services, marketing services market, marketing research, marketing communications, consulting companies.

В последнее время вопросы, связанные с обслуживанием бизнеса, приобретают огромное значение для руководителей предприятий и способствуют возрастанию спроса на многообразные финансово-кредитные, страховые, бухгалтерские, правовые, консалтинговые и другие услуги.

Современный консалтинг представляет собой комплекс консультационных услуг для руководящего звена по различным проблемам, возникающим в процессе работы. Целью консалтинга можно назвать определённую помощь системе управления (менеджменту) для достижения поставленных целей. Основная задача здесь — анализ перспектив развития, а также использования научно-технических решений, учитывая предметную область и проблемы каждого потенциального клиента.

В современных условиях развития экономики актуальными для развития бизнеса становятся маркетинговые консалтинговые услуги. Маркетинговое консультирование сегодня является одной из самых молодых и быстро развивающихся областей консалтинга.

Маркетинг — это область, в которой компания осуществляет свои контакты с внешними экономическими объектами, то есть с клиентами и конкурентами, поэтому её существование полностью зависит от качественной адаптации к условиям современного рынка [3. С. 215].

Маркетинговое консультирование — это подбор и внедрение эффективных решений в области тактики и стратегии ведения компании [9. С. 238]. Маркетинговое консультирование представляет собой вид консалтинговой деятельности, направленный на решение задач достижения целей фирмы через построение целесообразного взаимодействия её с рынком. Маркетинговое консультирование — это сбор, анализ, систематизация информации, которая необходима для дальнейшего использования компанией с учётом всех рисков и форс-мажорных ситуаций на потребительском рынке.

Центральной идеей маркетингового консультирования является поиск внутренних и внешних резервов для обеспечения долгосрочного роста прибыли предприятия за счёт

увеличения оборота в натуральном выражении или за счёт цены реализации его продукции. Сложная система социально-экономических взаимосвязей в современном обществе требует повышения степени гибкости коммерческой организации, участвующей в рыночных отношениях, и выработки для этого механизмов приспособления к динамичным изменениям во внешней среде. Несмотря на уникальность каждой компании и, следовательно, уникальность методов и проектов консультирования, тем не менее по сферам консультирования можно провести довольно чёткое разграничение, дающее возможность выделить основные проекты консультирования, выполняемые в рамках конкретного подхода.

Консультанты в сфере маркетинга оказывают большую помощь менеджерам в решении важных проблем для любых предприятий, которые действуют в условиях рыночной экономики. Основной задачей маркетингового консультирования является исследование рынка и обеспечение его максимального функционирования, чтобы на все производимые им товары или услуги предъявлялся платёжеспособный спрос.

Данное консультирование состоит в исследовании рынка, ценообразовании, имиджа самой фирмы, связей с общественностью, рекламы, разработки новой продукции, сервиса, дизайна и различных социально-экономических прогнозов. Самое главное и проблематичное в рыночной экономике для предприятия является не производство, а сама продажа продукции, и именно маркетинговое консультирование помогает её решить [4. С. 98].

Маркетинговое консультирование осуществляется по следующим этапам:

- формирование стратегического плана компании с возможностью минимизировать и предсказать всевозможные риски;
- формулировка стратегии, включая разработку рыночного продвижения, целостного позиционирования компании, создание политики ценообразования, ассортимента, а также тактику сбыта предлагаемых услуг и товаров;
- создание благожелательной системы взаимоотношений с клиентской базой организации;
- формирование распределительной системы предприятия;
- кадровое консультирование при формировании и перестройке функциональных отделов организации;
- брендинг — процесс создания и поддержания бренда посредством рекламы, PR-

мероприятий и других форм продвижения товара;

- ребрендинг — активная маркетинговая стратегия, включающая комплекс мероприятий по изменению бренда (как компании, так и производимого ею товара) либо его составляющих (названия, логотипа, слогана, визуального оформления) с изменением позиционирования, проводимая в русле изменения концептуальной идеологии бренда;

- консультирование в рекламном продвижении компании;

- создание внешнего имиджевого образа услуг и товаров;

- нейминг — совокупность работ, направленных на создание запоминающихся, звучных и точных названий для товаров, проектов и предприятий;

- создание промоакций;

- медиапланирование — планирование процесса рекламирования товаров и услуг посредством транслирования рекламно-информационных сообщений через медианосители.

Рассмотренные этапы применяются различными предприятиями для решения большинства задач, обусловленных особенностями рыночной ситуацией, а также спецификой конкретных предприятий, например, ресурсами, целями и многим другим.

Консультант-маркетолог имеет разные роли и функции. На первый взгляд, кажется, что основная задача любого консультанта, в том числе по маркетингу, — это вскрыть проблему, найти причины её появления и эффективные способы разрешения. Но это уже серьёзное маркетинговое исследование, и консультант в таком случае ничем не отличается от исследователя. Естественно, в значительной мере содержание их ролей действительно имеет немало общего. Но основное отличие консультанта от исследователя и тем более от эксперта (судьи) — это то, что главным объектом воздействия консультанта выступает организационное поведение персонала на всех управленческих уровнях, практическое продвижение на фирме маркетинговой концепции менеджмента, выращивание маркетинговой идеологии на фирме. Одна из первых ступеней продвижения вперёд здесь — перестройка информационных потоков, а затем и полномочий, ответственности.

Действуя с учётом реально сложившегося соотношения интересов топ-менеджмента и коллектива фирмы, консультанту часто приходится выступать в роли «балансировщика» интересов. При недостаточно высоком статусе консультанта на фирме работа на исправле-

ние ошибок («постфактум») часто может быть результативнее, чем работа на опережение ошибок. То, чему консультант должен научить менеджера — овладение будущим, рядом менеджеров может быть обретоено именно на собственных ошибках, особенно если они не признают упреждающих советов со стороны.

Заказчиками маркетингового консультирования в основном выступают крупные российские компании, проводящие различные маркетинговые исследования, например, брендинг или ребрендинг. Но так как маркетинговое консультирование в России появилось сравнительно недавно, заказчики вынуждены обращаться в западные агентства, которые имеют гораздо больше опыта в данной сфере предоставляемых услуг.

На Западе маркетинговыми консультантами становятся, как правило, опытные специалисты, у которых опыт работы в данной сфере услуг составляет от 20 до 25 лет с крупными компаниями, занимающимися различными видами деятельности, в то время как на российском рынке маркетингового консультирования таких специалистов явно не хватает.

Исходя из этого можно выделить характерную черту рынка маркетингового консультирования в России — отсутствие на нём крупных фирм и явных лидеров по предоставлению консалтинговых услуг в области маркетинга. Это объясняется тем, что компании, оказывающие консалтинговые услуги в области маркетинга появились недавно. Ещё каких-то 8 лет назад этого рынка почти не существовало, поэтому именно сейчас происходит его становление с большими перспективами развития.

Тем не менее для маркетингового консультирования в России характерны следующие проблемы, на решение которых сегодня направлена вся консалтинговая деятельность:

1. Слабый уровень эффективности рекламы, который напрямую связан с её большим количеством и назойливостью, а также завышенным уровнем цен.

2. Низкая квалификация специалистов по консультированию в области маркетинга, несмотря на их большое количество в настоящий момент времени.

3. Недостаточно хороши показатели эффективности интернет-продаж в связи с неосязаемостью покупок через Интернет.

4. Отсутствие опыта у руководителей в проектировании оптимизированной организационной структуры маркетинга и в применении необходимых функций стратегического планирования: бюджетирования и контроля.

5. Отсутствие опыта у специалистов в проведении маркетинговых исследований, обработке и анализе предоставленной информации от специалистов других предприятий.

6. Отсутствие всякой узнаваемости на рынке предоставляемых услуг [6. С. 115].

Исходя из всех вышеуказанных проблем консультанты-маркетологи должны определить выгодные направления деятельности данной организации благодаря следующим рекомендациям:

1. Чтобы повысить эффективность рекламы, необходимо провести исследование, выделив самые главные составляющие рекламной деятельности организации: вид, содержание, носитель, временные характеристики рекламы. Задача рекламодателя — осуществить изменения главных составляющих рекламы и оценить полученный результат. Чтобы исследование прошло успешно, необходимо создать группу экспертов, используя метод мозгового штурма или метод дельфи.

2. Применительно ко второй проблеме необходим обучающий консалтинг для руководителей и специалистов других подразделений, напрямую связанных с маркетингом. Это взаимодействие позволит получать более эффективные коммуникации при решении вопросов, связанных с маркетингом по вертикали и горизонтали управления.

3. Проанализировав проблему, связанную с интернет-продажами, целесообразно использовать систему для их стимулирования, а значит, любыми способами — как бонусами, так и различными конкурсами, подарками и акциями.

4. Необходимо наладить обратную связь с потребителями с положительными отзывами о данной продукции или товаре.

5. Чтобы успешно проводить маркетинговые исследования, консультант-маркетолог должен применять современные технологии и инструменты маркетинга.

6. Немаловажным является и то, что компания должна обратить особое внимание на формирование своего имиджа и инвестиционную привлекательность, чтобы в будущем добиться максимальной узнаваемости.

В последнее время особую популярность приобрёл так называемый антикризисный консалтинг, в котором также можно выделить отдельные направления: стратегический менеджмент, разработка антикризисной маркетинговой политики, реинжиниринг, управление рисками, обеспечение безопасности компании, ликвидация предприятий и прочее.

Как правило, любой вид консалтинга начинается с глубокого анализа текущего состояния, вникания в сущность проблем и изучения взглядов на их решение управляющих и сотрудников компании. Залогом успеха является осознание того, что все участники и стороны делового процесса (менеджеры, рядовые работники, владельцы предприятий, местная власть, кредиторы и дебиторы) имеют свои интересы, которые часто не совпадают [8]. В этом смысле маркетинговые консалтинговые услуги — это проведение оценочных действий, коррекция организационной структуры с целью вывода компании из кризиса, поиск новых партнёров или источников финансирования. Многие предприятия пользуются такими консультационными услугами не только при возникновении трудностей, но и когда нужно ускорить темпы развития, оптимизировать издержки функционирования, изменить деятельность кадров в соответствующем направлении [1].

Рассмотрев все предложенные рекомендации, необходимо отметить, что для успешного решения маркетинговых проблем консультантам-маркетологам необходимо быть эрудированными, а значит, ориентироваться в управленческом учёте и в торговле, хорошо понимать основные бизнес-процессы организации. Помимо этого консультанты-маркетологи должны безусловно обладать исключительно консалтинговым инструментарием для успешного внедрения маркетинговых инноваций и совершенствования концепции маркетинга в организациях, так как для любой организации необходим успешный консультант-маркетолог, от которого будет зависеть её успех на рынке.

Если принять во внимание все предложенные рекомендации, в будущем Россию ожидают следующие тенденции развития маркетингового консультирования:

1. Возрастёт количество и заметно изменится качество предоставляемых услуг консультантов-маркетологов.
2. Возникнет согласованность маркетингового консультирования и исследований, кото-

рые позволят компаниям предоставлять весь спектр маркетинговых услуг.

3. Увеличится спрос на предоставление российских компаниями услуг маркетингового консультирования, а это значит, что организации и фирмы будут обращаться не к зарубежным консультантам-маркетологам, как сегодня, а к российским, которые будут успешно владеть знаниями в области российского рынка изнутри.

4. Консультанты-маркетологи смогут решать вопросы более сложного характера, чем сегодня, а также ставить перед собой наиболее трудоёмкие задачи для качественного и эффективного выполнения работ [5. С. 124].

Так как маркетинговое консультирование является одной из самых быстрых и развивающихся областей консалтинга, приведённые выше тенденции не заставят себя долго ждать.

В конечном счёте организация сможет получить:

- 1) качественную и эффективную рекламу себя и своих услуг;
- 2) повышение спроса реальных платёжеспособных клиентов;
- 3) увеличение доверия к данной организации со стороны потребителей.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что тенденции развития консалтинговых услуг в области маркетинга позволят хозяйствующим субъектам принимать обоснованные управленческие решения с целью повышения эффективности их деятельности, организациям реализовать свои инициативы, выбрать оптимальное направление для своей деятельности на целевом отечественном рынке и выявить перспективные ниши, используя все инструменты маркетинга.

Таким образом, благодаря маркетинговому консультированию, организация сможет получить точное и полное представление о рынке, конкурентной среде и собственном положении, а индустрия консалтинговых услуг в области маркетинга станет одной из самых динамично развивающихся областей рынка в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Адаме, Р. Основы аудита : учеб. пособие / Р. Адаме. — М. : Юнити, 2007. — 398 с.
2. Безпалова, А. Г. Оценка роли маркетинга в формировании экономического потенциала консалтинговой компании / А. Г. Безпалова // Экономика и предпринимательство. — 2013. — № 12. — С. 206—520.
3. Блинов, А. О. Управление изменениями : учебник / А. О. Блинов, Н. В. Угрюмова. — М. : Дашков и К°, 2017. — 304 с.
4. Боброва, И. И. Стратегический маркетинг консалтинговых услуг : учеб. пособие / И. И. Боброва, В. А. Зимин. — М. : Вершина, 2015. — 127 с.

5. Васильев, Г. А. Управленческое консультирование : учеб. пособие / Г. А. Васильев, Е. М. Деева. — М. : Юнити-Дана, 2015. — 255 с.
6. Иванов, М. Руководство по маркетингу консалтинговых услуг : учеб. пособие / М. Иванов, М. Фербер. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2013. — 142 с.
7. Мальцева, Т. В. Профессиональное психологическое консультирование : учеб. пособие / Т. В. Мальцева, И. Е. Реуцкая. — М. : Юнити-Дана, 2015. — 144 с.
8. Пятенко, С. В. Организация работы комплексность аудитора и консультанта: услуги : учеб.-практ. пособие / С. В. Пятенко. — М., 2007. — 196 с.
9. Уткин, Э. А. Консалтинг : учеб. пособие / Э. А. Уткин. — М. : Эксмо, 2012. — 256 с.
10. Шапиро, С. А. Основы управленческого консультирования : учеб. пособие / С. А. Шапиро, Е. К. Самраилова, А. Б. Вешкурова. — М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2016. — 377 с.
11. Шарков, Ф. И. Коммуникология: коммуникационный консалтинг : учеб. пособие / Ф. И. Шарков. — М. : Дашков и К°, 2016. — 407 с.
12. Хохлова, Т. Становление и развитие управленческого консультирования в России / Т. Хохлова // Проблемы теории и практики упр. — 2014. — № 5. — С. 113—115.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Жигарь Оксана Владимировна — старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. ovzigar@rambler.ru

REFERENCES

1. Adame R. *Osnovy audita* [Basis of audit]. Moscow, 2007. 398 p. (In Russ.).
2. Bezpалova A.G. Otsenka roli marketinga v formirovaniі ekonomicheskogo potentsiala konsaltingovoy kompanii [Evaluation of the role of marketing in shaping economic potential of the consulting company]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and entrepreneurship], 2013, no. 12, pp. 206—520. (In Russ.).
3. Blinov A.O. *Upravleniye izmeneniyami* [Change Management]. Moscow, 2017. 304 p. (In Russ.).
4. Bobrova I.I. *Strategicheskiy marketing konsaltingovykh uslug* [Strategic marketing consulting services]. Moscow, Vershina Publ., 2015. 127 p. (In Russ.).
5. Vasil'yev G.A. *Upravlencheskoye konsultirovaniye* [Management consulting]. Moscow, 2015. 255 p. (In Russ.).
6. Ivanov M. *Rukovodstvo po marketingu konsaltingovykh uslug* [Guide to marketing consulting services]. Moscow, Alpina Biznes Buks Publ., 2013. 142 p. (In Russ.).
7. Mal'tseva T.V. *Professional'noye psikhologicheskoye konsul'tirovaniye* [Professional counseling]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2015. 144 p. (In Russ.).
8. Pyatenko, S. V. *Organizatsiya raboty auditora i konsultanta* [Organization of work of the auditor and consultant]. Moscow, 2007. (In Russ.).
9. Utkin E.A. *Konsalting* [Management consultants]. Moscow, Eksmo Publ., 2012. 256 p. (In Russ.).
10. Shapiro S.A. *Osnovy upravlencheskogo konsultirovaniya* [Fundamentals of management consulting]. M., 2016. 377 p. (In Russ.).
11. Sharkov F.I. *Kommunikologiya: kommunikatsionnyy konsalting* [Communicology: communication consulting]. Moscow: Dashkov i K° Publ., 2016. 407 p. (In Russ.).
12. Khokhlova T. Stanovleniye i razvitiye upravlencheskogo konsultirovaniya v Rossii [Formation and development of management consulting in Russia]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Problems of the theory and practice of management], 2014, no. 5, pp. 113—115. (In Russ.).

УДК 331.108.26
ББК 65.291.6

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРЕДПРИЯТИЯ

И. А. Коноплева¹, А. В. Герасимова², В. С. Коноплева³

¹Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Калининград, Россия

²Калининградский государственный технический университет, Калининград, Россия

³Северный (Арктический) федеральный университет, Архангельск, Россия

Представлены результаты анализа кадровой политики предприятия, работающего на рынке строительных и ремонтных работ. Проведённые исследования позволили выявить имеющиеся у предприятия проблемы и разработать конкретные рекомендации по совершенствованию кадровой политики рассматриваемой компании.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *кадровая политика, персонал, эффективность, управление персоналом, ремонтно-строительные работы, факторный анализ, SWOT-анализ.*

IMPROVEMENT OF PERSONNEL POLICY OF THE ENTERPRISE

I.A. Konopleva¹, A.V. Gerasimova², V.S. Konopleva³

¹The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, The Western Branch, Kaliningrad, Russia

²Kaliningrad State Technical University, Kaliningrad, Russia

³Northern (Arctic) Federal University, Arkhangelsk, Russia

The article presents the results of the analysis of the personnel policy of the enterprise operating in the market of construction and repair works. The conducted researches allowed to reveal the problems existing at the enterprise and to develop concrete recommendations on improvement of personnel policy of the considered company.

K e y w o r d s: *personnel policy, personnel, efficiency, personnel management, repair and construction works, factor analysis, SWOT analysis.*

Эффективность управления персоналом неразрывно связана с методами измерения эффективности управленческих решений по основным направлениям функционирования соответствующих отделов, служб, департаментов, занимающихся управлением трудовыми ресурсами предприятия. К этим направлениям относятся формирование кадрового состава, его рациональное использование и развитие

в процессе функционирования предприятия и т.д. Основой всего этого является прежде всего эффективность трудовой деятельности персонала, которую необходимо контролировать, измерять и оптимизировать. При этом внимание следует уделять не только каждому работнику, рабочей группе, но и трудовому коллективу в целом. Если данные процессы выполняются продуктивно, то это говорит о том,

что управление персоналом предприятия находится на высоком качественном уровне.

В целом управление персоналом целесообразно рассматривать как одну из частей управления производством, поскольку трудовая деятельность — важный фактор функционирования предприятия, какой бы формы собственности оно ни было.

В экономике эффективность рассматривается как функция достигнутых результатов относительно затраченных на них ресурсов предприятия, то есть эффективность — это отношение результатов, представленных в стоимостном выражении, к стоимости затрат.

Однако в настоящее время не существует согласованного мнения для выражения критериев эффективности управления персоналом предприятия и того, каким образом проводить измерение эффективности трудовой деятельности. Объясняется это тем, что трудовая деятельность неразрывно связана с производственным процессом и его результатами, развитием предприятия в экономическом плане, социальной компонентой и т. д. Таким образом, сложно использовать количественные методы для определения эффективности управления персоналом, поскольку оценка эффективности управления персоналом должна также рассматриваться и с качественной точки зрения, включая социальные показатели качества трудовой жизни персонала.

К наиболее важным индикаторам, которые используются для оценки качественных характеристик эффективности управления персоналом на предприятии, относятся здоровье членов трудового коллектива, корпоративная этика, образованность, профессионализм, организованность, активность, творчество, мотивация, занятость работника, интенсивность труда, заработная плата. Кроме того, одной из важнейших характеристик работника является также адаптивность, которая показывает, насколько работник может приспособиться к различным изменениям внутри организации или во внешней среде вследствие перемены каких-либо норм, законов, положений, требований. Из понятия «адаптивность» вытекает такое понятие, как «трудовая мобильность», которая характеризует возможность проведения ротации работников или выполнения ими дополнительных или смежных функций и т. д.

Важную роль в производственном процессе играет компетентность работника, которая предполагает у него дополнительные знания, навыки, информационную и техническую вооружённость. В целом компетентность, в сово-

купности с трудовой мобильностью, опытом представляет собой профессионализм работника, который можно охарактеризовать как способность к качественному производительному труду.

Таким образом, использование количественных методов оценки эффективности управления персоналом в неразрывной связи с качественными позволяет выработать определённые рекомендации по совершенствованию кадровой политики конкретного предприятия.

Исследования проводились на предприятии (общество с ограниченной ответственностью), которое занимается ремонтно-строительными, реставрационными, строительными работами, реконструкцией и другими работами, связанными со строительством и ремонтом в Северо-Западном регионе. На начало 2017 г. количество сотрудников предприятия составляло 1 856 человек (в том числе 1 234 мужчины и 622 женщины), на конец 2017 г. — 1 794 человек. В 2016 количество штатных работников составляло 1 920 человек (в том числе 1 264 мужчины и 656 женщин), в 2015 — 1 930 человек (в том числе 1 255 мужчины и 675 женщин). Численность работников изменяется, что связано с реализацией проектов предприятия: в случае, когда реализуются большие проекты, контингент предприятия увеличивается.

Структура обеспеченности работниками предприятия, по итогам 2017 г. относительно плана и 2016 г. приведена в табл. 1. Следует отметить, что по итогам 2017 г. в компании обеспеченность трудовыми ресурсами была по всем параметрам ниже плановых показателей и фактических показателей 2016 г.

На анализируемом предприятии фонд рабочего времени в 2017 г. меньше, чем в 2016 г. на 106 444 часа. Отклонение от плана составило 129 041 час.

В ходе работы также был проведён анализ текучести кадров на предприятии в 2016 и 2017 гг. Результаты анализа представлены в табл. 2.

Из табл. 2 видно, что численность персонала к началу 2017 г. сократилась на 70 чел., что составило 96,5 %. В организации наблюдается большая текучесть кадров. В 2016 г. коэффициент текучести кадров составил 8,6, а к концу 2017 г. вырос до 10,6, в то время как среднероссийский показатель естественной текучести составляет 3–5 %. Связано это прежде всего с экономической ситуацией в стране и кризисными явлениями, что сказалось на необходимости сокращения некоторых работников. Кроме того

Таблица 1

Структура обеспеченности работниками предприятия, по итогам года

Показатель	2016	2017		Отклонение от 2016 г.	Отклонение от плана
		План	Факт		
Среднесписочная численность персонала, человек	1 920	1 900	1 856	-64	-44
Общее число отработанных работниками, человекоднев	414 720	412 300	400 896	-13 824	-11 404
Общее число отработанных работниками, человекочасов	3 193 344	3 215 940	3 086 899	-106 444	-129 041
Среднее число дней отработанных одним работником в год, дней	216	217	216	0	-1
Среднее число часов отработанных одним работником за смену, часов	7,7	7,8	7,7	0	-0,1
Фонд рабочего времени, часов	3 193 344	3 215 940	3 086 899	-106 444	-129 041
в том числе сверхурочно отработанное время	21 870	-	20 916	954	-

Таблица 2

Текучесть кадров предприятия в 2016 и 2017 гг.

Показатель	2016	2017	Изменение	
			(+/-)	%
Состояло в штате предприятия на начало года, человек	2003	1933	- 70	96,5
Принято в штат предприятия, человек	97	131	34	135,1
Выбыло с предприятия:	167	198	31	118,6
– по сокращению штата работников	65	81	16	124,6
– увольнение по собственному желанию работника	98	112	14	114,3
– за нарушение трудовой дисциплины и правил охраны труда	4	5	1	125,0
Фонд рабочего времени, часов	3 193 344	3 086 899	-106 445	96,6
Всего число часов, пропущенных сотрудниками предприятия в течение года, включая болезни, прогулы, отгулы за свой счёт, за исключением отгулов по инициативе администрации и отпусков, часов	9 860	8 670	-1 190	87,9
Состояло на конец года, человек	1 933	1 866	- 67	96,5
Коэффициент текучести кадров	8,6	10,6	2,0	123,3

на текучесть кадров повлияли тяжёлые условия труда, что повлекло за собой увольнение работников по собственному желанию.

Однако несмотря на значительную текучесть кадров предприятие успешно завершило запланированные проекты, что позволило вы-

полнить все обязательства, принятые на себя администрацией компанией и закреплённые в коллективном трудовом договоре. Своевременно и в полном объёме производились выплаты по всем разделам и статьям коллективного трудового договора.

Таким образом, оценка количественных характеристик кадровой политики на рассматриваемом предприятии позволила сделать вывод о том, что кризисные явления в стране негативно отразились на показателях трудовых ресурсов компании. Наблюдается сокращение штатов, выросли показатели коэффициента текучести кадров, сокращён баланс рабочего времени организации, уменьшилось сверхурочно отработанное время и т. д.

Также на предприятии было проведено исследование социально-психологического климата. Факторный анализ показал:

1. На предприятии социально-психологический климат в основном складывается под воздействием организации управления, его регламентированности, а не взаимоотношений и коммуникаций с коллегами по работе или с непосредственным руководителем.

2. Высшее руководство предприятия больше склоняется к авторитарному стилю, в то время как руководители подразделений и служб проявляют тенденцию к стилю коллегиальному.

3. Основным мотивом негативных отношений между работниками предприятия, как правило, становится достаточно низкий уровень профессионализма. Это требует от руководства принятия дополнительных соответствующих мер по повышению профессионального уровня сотрудников в рамках кадровой политики предприятия.

4. Отмечается определённый недостаток информации о планах и перспективах развития предприятия из-за высокой степени формализованности функционально-ролевых и деловых отношений, чёткости и определённости текущих оперативных требований.

5. У работников предприятия затруднено формирование чувства вовлечённости, лояльности к организации и росту продуктивности из-за недостатка сведений о существующем положении дел на предприятии, перспективах его развития, будущего развития трудового коллектива, а также каждого работника предприятия.

6. Одним из важных моментов работники предприятия указывают невысокую конфликтность в коллективе.

В целом, обобщённая оценка социально-психологического климата в коллективе рассматриваемого предприятия может характеризоваться как среднеудовлетворительная. При этом оценка персоналом социально-психологического климата достаточно высокая. Работники предприятия ориентированы в основном на коллективный труд, что объясняется

спецификой функционирования предприятия. Однако напряжённость в отношениях внутри коллектива вследствие недостаточного уровня профессиональной подготовки потребовала провести анализ системы внутрифирменного обучения на предприятии, который показал, что руководство проводит корпоративное обучение и тренинги для персонала. Было проведено анкетирование работников предприятия, которое показало, что к основным тренингам, проводимым на предприятии, относятся: история предприятия — 36 %; обучение технике безопасности — 88 %; производственное обучение — 73 %; возможности карьерного роста — 38 %; навыки работы на компьютере — 67 %; управление качеством — 69 %; описание должностных обязанностей — 88 %; другое — 10 %. Указанные тренинги не вполне удовлетворяют работников предприятия, что требует от руководства усилить внимание к профессиональному развитию персонала.

По результатам исследований был проведён анализ качественных характеристик кадровой политики предприятия, представленный в табл. 3.

Из табл. 3 видно, какие области кадровой политики нереализованы: существуют проблемы в связи с неудовлетворительным состоянием здоровья персонала, недостаточно высокий уровень образования, специализации и профессионализма работников.

Для выявления сильных и слабых сторон в кадровой политике предприятия был проведён SWOT-анализ. Матрица SWOT-анализа представлена на рисунке.

Таким образом, в процессе исследований определены проблемные области кадровой политики на предприятии, на которые необходимо в первую очередь должны быть нацелены мероприятия по совершенствованию работы с персоналом компании. В целом можно сделать вывод, что выполненный анализ кадровой работы на предприятии позволил определить особенности использования трудовых ресурсов, а выполненная количественная и качественная оценка кадровой работы предприятия даст возможность разработать стратегию управления персоналом, которая на предприятии должна включать следующие направления:

1. Определение социально-экономических целей управления персоналом. Это означает, что в случаях принятия решений в области управления персоналом должны учитываться как экономические факторы, так и интересы и потребности работников (достойные условия и оплата труда, возможности карьерного роста,

Таблица 3

Оценка элементов кадровой политики предприятия

Показатель кадровой политики	Формула расчёта	Результат		
		2015	2016	2017
Состояние здоровья персонала, %	Общее число часов, пропущенных работниками в течение года по болезни / Баланс рабочего времени · 100 %	1,53	1,55	1,36
Возрастная структура коллектива, %	Численность персонала до 30 лет / Среднесписочная численность · 100 %	25,8	25,7	26,1
Профессионализм персонала, %	Число работников, прошедших аттестацию в текущем году / Среднесписочная численность × 100 %	45,4 (плановая)	5,9 (внеплановая)	7,1 (внеплановая)
Образование персонала, %	Численность работников с высшим образованием / Среднесписочная численность	21	23,5	22,5
Уровень кадровой специализации, %	Численность специалистов / Среднесписочная численность · 100%	27,9	28,4	28,5
Стимулирование персонала, %	Фонд премий и компенсаций, факт/ Фонд премий и компенсаций, план · 100 %	88,7	98,6	96,7
Стабильность персонала, %	Численность персонала на конец года / Численность персонала на начало года · 100 %	100,62	99,48	95,65

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<p>Стабильная работа предприятия. Разработаны положения о кадровой политике, обеспечении трудовой деятельности персонала и др. Большой опыт работы производственного персонала. Снижение удельных затрат за счёт внедрения передовых производственных технологий и новейшего оборудования</p>	<p>Текущая численность персонала выше среднероссийских показателей. Распределение социальных льгот осуществляется вне зависимости от результатов работы сотрудников. Существуют потери в трудовых ресурсах предприятия из-за неудовлетворительного состояния здоровья персонала. Невысокий уровень образования, специализации и профессионализма работников</p>
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)
<p>Создание известного бренда предприятия. Организация стабильности предприятия на рынке строительно-ремонтных работ. Внедрение привлекательного компенсационного пакета. Социальная политика, ориентированная на работников предприятия</p>	<p>Снижение кадрового потенциала компании из-за сокращения уровня образованности, профессионализма и специализации кадров. Удалённость от центров обучения кадров. Переманивание специалистов со стороны конкурентов. Старение руководства предприятия и высокопрофессиональных специалистов. Недостаточность молодых кадров</p>

Матрица SWOT-анализа кадровой политики предприятия

развитие и реализация потенциала сотрудников предприятия и т. д.).

2. Формирование идеологии и принципов кадровой работы. В данном случае идеологи-

ческая сторона кадровой работы должна отражаться во внутренних организационных документах, а также должна быть реализована на предприятии всем аппаратом управления.

Кадровые идеологические документы должны представлять собой комплекс этических норм и правил, которые не должны нарушаться в работе с сотрудниками предприятия. Однако по мере развития предприятия, изменения внутренних и внешних условий данные документы могут редактироваться.

3. Определение условий для обеспечения баланса между экономической и социальной эффективностью использования трудовых ресурсов предприятия.

Стратегия управления персоналом взаимосвязана и определяется стратегической линией развития предприятия, при этом являясь центральной самостоятельной функцией его деятельности. Здесь следует отметить, что стратегия управления персоналом является базисом для развития кадровой политики предприятия и зависит прежде всего от имеющихся в наличии или потенциальных кадровых ресурсов, поскольку в данном контексте работники, занятые в обществе, представляют собой самостоятельные человеческие ресурсы, которые, в зависимости от профессиональных способностей и качества, могут решать разнообразные задачи, возникающие в условиях функционирования предприятия.

В настоящее время перед предприятием стоит ряд сложных задач, важнейшая из которых — наиболее эффективно использовать кадровый потенциал. Для решения этой задачи на предприятии в ходе проведённых исследований были выработаны рекомендации для развития кадровой политики в области управления персоналом, под которой понимается главное направление работы соответствующего отдела предприятия. Данное направление включает в себя совокупность методов, форм, принципов организационного обеспечения, которые позволяют определить цели и задачи, ориентированные на укрепление, сохранение, развитие кадрового потенциала, а также на создание сплочённого высококвалифицированного коллектива, способного оперативно реагировать на вызовы внешней среды с учётом стратегии развития предприятия.

Кадровая политика предприятия должна предусматривать переход от традиционной практики работы с сотрудниками к эффективному системному подходу в управлении персоналом предприятия. Для того чтобы реализовать данную задачу, следует увеличить спектр обязанностей существующего отдела по управлению персоналом, дополнив его следующими функциями:

1. Планирование кадровых ресурсов — является важнейшей задачей сотрудников отдела по управлению персоналом. Данная задача должна решаться в соответствии со стратегией развития предприятия и общества в целом.

2. Обучение сотрудников. Как показали исследования, обучение работников предприятия проводится недостаточно. Необходимо вводить курсы повышения квалификации, отправлять работников учиться за счёт предприятия и т. д.

3. Работа с персоналом. К ней относится повышение, перевод, понижение или увольнение сотрудника в зависимости от результатов обучения и повышения квалификации на основе проведённой аттестации.

4. Подготовка руководящих кадров, которой надо заниматься заблаговременно, подбирая кандидатов, желательно, из своих сотрудников.

5. Создание кадрового резерва, подбор кандидатов, соответствующих намеченной должности, определение групп кадрового резерва.

6. Отбор персонала из группы резерва, который возникает в случае необходимости и появления вакантной должности.

7. Оценка трудовой деятельности каждого работника включает постоянный мониторинг и контроль за качеством работы сотрудников, проведение аттестаций, опросов коллег и т. д.

Основные направления кадровой политики практически должны совпадать с функциями отдела по управлению персоналом предприятия и стоящими перед ним задачами.

Однако приоритетной целью отдела является обеспечение предприятия профессиональными, хорошо обученными кадрами, которые способны эффективно решать задачи предприятия, их эффективное использование, социальное и профессиональное развитие. Поэтому в данном случае кадровая политика настоятельно требует перестроить работу отдела по управлению персоналом.

Данная перестройка должна проводиться поэтапно:

1-й этап. Разработка основных целей и вытекающих из этих целей задач кадровой политики предприятия с учётом действующих федеральных законов и нормативных документов Российской Федерации.

Цель кадровой политики на предприятии представляет собой рациональное сочетание процессов сохранения, обновления и стабильности оптимального численного и качественного состава персонала предприятия в его профессиональном развитии, которое позволит обеспечить решение производственных задач

предприятия на высокопрофессиональном уровне.

Из указанной цели вытекают следующие задачи кадровой политики отдела по управлению персоналом предприятия:

- разработка и внедрение современной системы обучения и повышения квалификации персонала;

- переход от традиционной работы с кадрами для обеспечения нужд производства и выполнения принятых планов — к планированию персонала, соответствующего основным бизнес-процессам предприятия;

- создание системы внутрифирменных распорядительных, нормативных, методических документов и новых прогрессивных принципов работы с персоналом предприятия;

- формирование и укрепление корпоративной культуры, прогрессивного образа сотрудника предприятия, развитие чувства гордости за счёт принадлежности к предприятию;

- организация развития и обучения персонала на рабочих местах в связи с неразвитостью рынка рабочей силы в регионах;

- поддержка, расширение и увеличение социальной помощи сотрудникам предприятия для того, чтобы уменьшить текучесть кадров и отток высококвалифицированных специалистов в другие компании;

- оценка работников предприятия как на важнейшего ресурса компании;

- уделение значительного внимания подготовке сотрудников самого отдела по управлению персоналом, реорганизация структуры отдела в соответствии со стоящими перед ним задачам.

2-й этап состоит из трёх основных блоков:

1. Исходя из должностных инструкций и требований к кандидату на должность определить качественные требования к персоналу предприятия.

2. С учётом потребности в рабочей силе предприятия по квалификационным характе-

ристикам, должностям и т. д. определить количественные требования к персоналу.

3. Выработать базовые положения кадровой политики предприятия по основным направлениям, к которым относятся создание и подготовка управленческого резерва, отбор, подбор и расстановка кадров, определение уровня компетентности работников, использование кадрового потенциала, соответствующая оплата труда и т. д.

3-й этап. Предприятие выполняет выбор основных методов и форм управления персоналом, разрабатывает инструменты планирования кадров.

4-й этап предполагает разработку плана мероприятий для персонала. Определяются сроки проведения мероприятий и назначаются ответственные исполнители.

Исходя из стратегических задач предприятия по оптимизации и реструктуризации численности работников и повышения эффективности производства главными тенденциями работы с персоналом начиная с 2018 г. должны быть:

- планирование трудовых ресурсов;

- развитие системы обучения, повышения квалификации персонала и организации труда;

- администрирование персонала.

Таким образом, руководству предприятия необходимо уделять внимание каждому специалисту, заниматься планированием его карьерного и профессионального развития, проявлять внимание к его индивидуальным потребностям. Данный подход будет благоприятствовать созданию высокопрофессионального трудового коллектива. Руководство предприятия должно понимать, что основной ресурс — это работники компании, к которым следует относиться как к человеческому капиталу, имеющему свою ценность. В этом случае появляется определённый шанс, что данный капитал будет расти и приумножаться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алавердов, А. Р. Управление персоналом : учеб. пособие / А. Р. Алавердов, Е. О. Куроедова, О. В. Нестерова. — М. : МФПУ Синергия, 2013. — 192 с.
2. Безуглова, М. Поэтапность перемен — ключ к успеху / М. Безуглова // Упр. персоналом. — 2016. — № 40. — С. 21—32.
3. Бухалков, М. И. Управление персоналом: развитие трудового потенциала : учеб. пособие / М. И. Бухалков. — М. : Инфра-М, 2013. — 192 с.
4. Жирнов, Д. Оценка должна быть экономически целесообразной / Д. Жирнов // Упр. персоналом. — 2017. — № 36. — С. 39—40.
5. Завьялова, Е. К. Особенности управления человеческими ресурсами инновационно-активных компаний / Е. К. Завьялова // Вестн. С.-Петурб. ун-та. — 2012. — № 2. — С. 78—106.
6. Макарова, И. К. Управление персоналом : учеб. и практикум для приклад. бакалавриата / И. К. Макарова. — М. : Юрайт, 2016. — 304 с.

7. Одегов, Ю. Подходы к управлению человеческими ресурсами и их влияние на оценку эффективности работы с персоналом / Ю. Одегов, Л. Котова // Кадровик. — 2011. — № 2. — С. 82—90.
8. Полякова, О. Н. Управление персоналом : учебник / И. Б. Дуракова, Л. П. Волкова, Е. Н. Кобцева, О. Н. Полякова. — М. : Инфра-М, 2013. — 570 с.
9. Сотников, С. А. Управление персоналом организации / С. А. Сотников. — М. : КноРус, 2013. — 512 с.
10. Стародубов, В. И. Управление персоналом организации : учеб. для вузов / В. И. Стародубов, П. И. Сидоров, И. А. Коноплева. — М. : ГЭОТАР-Медиа, 2006. — 1104 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Коноплева Ирина Аполлоновна — кандидат технических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Западного филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Калининград, Россия. apollo311@mail.ru

Герасимова Ася Владимировна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры управления персоналом в отраслях и комплексах Калининградского государственного технического университета. Калининград, Россия. asya.gerasimova@klgtu.ru

Коноплева Валерия Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и предпринимательства Северного (Арктического) федерального университета. Архангельск, Россия. bora-bora@inbox.ru

REFERENCES

1. Alaverdov A.R., Kuroyedova E.O., Nesterova O.V. *Upravleniye personalom* [Personnel Management: textbook] — Moscow, MFPU Sinergiya Publ., 2013. 192 p. (In Russ.).
2. Bezuglova M. Poetapnost' peremen — klyuch k uspekhu [Stages of change — the key to success]. *Upravleniye personalom* [Personnel Management], 2016, no. 40, pp. 21—32. (In Russ.).
3. Bukhalkov M.I. *Upravleniye personalom: razvitiye trudovogo potentsiala* [Personnel Management: development of labor potential: textbook]. Moscow, NITs INFRA-M, 2013. 192 p. (In Russ.).
4. Zhirnov D. Otsenka dolzhna byt' ekonomicheski tselesoobraznoy [Assessment should be economically feasible]. *Upravleniye personalom* [Personnel Management], 2017, no. 36, pp. 39—40. (In Russ.).
5. Zavalova E.K. Osobennosti upravleniya chelovecheskimi resursami innovatsionno-aktivnykh kompaniy [Peculiarities of human resources management innovation-active companies]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta* [Bulletin of St. Petersburg University], 2012, no. 2, pp. 78—106. (In Russ.).
6. Makarova I.K. *Upravleniye personalom* [Personnel Management: tutorial and workshop for applied baccalaureate]. Moscow, Yurayt Publ., 2016. 304 p. (In Russ.).
7. Odegov Yu. Podkhody k upravleniyu chelovecheskimi resursami i ikh vliyaniye na otsenku effektivnosti raboty s personalom [Approaches to human resource management and their impact on the assessment of the effectiveness of staff]. *Kadrovik*, 2011, no. 2, pp. 82—90. (In Russ.).
8. Polyakova O.N., Durakova I. B., Vol'kova L. P., Kobtseva E. N. *Upravleniye personalom* [Personnel management: Textbook]. Moscow, INFRA-M Publ., 2013. 570 p. (In Russ.).
9. Sotnikov S.A. *Upravleniye personalom organizatsii* [HR Management]. Moscow, KnoRus Publ., 2013. 512 p. (In Russ.).
10. Starodubov V.I., Sidorov P.I., Konopleva I.A. *Upravleniye personalom organizatsii* [The organization personnel Management: a textbook for universities]. Moscow, GEOTAR-Media Publ., 2006. 1104 p. (In Russ.).

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КАРЬЕРЫ КАК КАДРОВАЯ ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

С. А. Ярушева

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассмотрено понятие «карьера», а также выделено значение кадровой технологии управления карьерой персонала для работника, организации и общества в целом. Также приведены виды деловой карьеры, раскрыты этапы её развития. Определены специфика управления карьерой как технологией и условия карьерной среды.

Ключевые слова: *карьера, деловая карьера, профессиональная карьера, служебно-профессиональное продвижение, кадровая технология управления карьерой персонала, планирование карьеры, управление карьерой.*

FORMATION AND DEVELOPMENT OF CAREER AS PERSONNEL TECHNOLOGY OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

S.A. Yarusheva

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

In this article the concept “career” is considered, and also value of personnel technology of management of career of the personnel for the worker, the organizations and societies in general is marked out. Also types of business career are given in article, career development stages are opened. Specifics of management of career as technology are opened. Conditions of the career environment are defined.

Key words: *career, business career, professional career, office and professional advance, personnel technology of management of career of the personnel, career planning, management of career.*

Современный взгляд учёных-исследователей и специалистов-практиков на карьеру человека в профессиональной сфере демонстрирует пристальное внимание и интерес, поскольку от становления и развития карьеры зависит реализация возможных профессиональных достижений как самого работника, так и организации и общества в целом. Становление и развитие карьеры можно связать с жизненными перспективами и успехами профессионального становления и использовать это в процессе управления персоналом как инструмент раскрытия человеческого потенциала.

Понятие «карьера» широко используется в исследованиях западных учёных, например, в работах М. Армстронга, М. Вудкока и Д. Френсиса, Дж. Сьюпера и др., и наших соотечественников — В. Р. Веснина, Э. Ф. Зеера, А. Я. Кибанова, А. К. Марковой, Е. А. Климова, К. М. Левитана, В. А. Сластенина и др.

В исследованиях термин «карьера» рассматривается как жизненный путь человека, состоящий из последовательных этапов взросления, поскольку в процессе профессионального становления индивида удовлетворяются

карьерные потребности и формируются его интересы, мотивы, ориентации.

В литературе по управлению персоналом карьера определяется как «индивидуально осознанные позиции и поведение, связанные с опытом и деятельностью на протяжении трудовой жизни человека» [1. С. 23].

В энциклопедии «Управление персоналом» профессор А. Я. Кибанов отмечает, что понятие «деловая карьера» отражает единство двух процессов: профессиональный и должностной рост. Профессиональный рост — преобладание в трудовой деятельности человека профессиональной специализации, работа преимущественно в одной профессиональной области, достижение и признание профессиональным сообществом результатов его труда, авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности. Часто профессиональный рост является предпосылкой для роста должностного. Должностной рост отражает изменение преимущественно должностного статуса человека, его социальной роли, степень и пространство должностного авторитета в организации [2. С. 44].

Профессиональная карьера — это активное достижение человеком успехов в профессиональной деятельности. Профессиональная карьера — это индивидуально осознанная позиция и поведение работника, связанные с реализацией его конкурентных преимуществ на протяжении всей трудовой жизни. В основе конкурентных преимуществ проявляются личностно-профессиональные компетенции работника, его активность в социальной жизни (трудовой, семейной, досуговой сферах).

Профессиональная карьера представляет собой сложный социально-экономический процесс непрерывного возобновления количественных и качественных характеристик компетенций работника, проявляющийся как профессиональное становление работника. Профессиональное становление — это развитие личности в процессе выбора профессии, профессионального образования и подготовки, а также продуктивного выполнения профессиональной деятельности. По сути это продуктивный процесс развития и саморазвития личности, освоения профессионально-ориентированных видов деятельности, определения своего места в мире профессий, раскрытия себя в профессии и реализации своего потенциала в достижении вершин профессионализма.

В отечественной литературе выделяют две модели профессионального становления: адаптивную и профессионального развития. При адаптивной модели профессионального становления в самосознании человека доминирует тенденция к подчинению профессиональной карьеры внешним обстоятельствам в виде выполнения предписаний, алгоритмов решения профессиональных задач, правил, норм. Адаптивная модель отражает становление работника как носителя определённых профессиональных знаний, умений и опыта. Модель профессионального развития характеризуется способностью личности выйти за пределы сложившейся практики, превратить свою деятельность в предмет практического преобразования и тем самым преодолеть пределы своих профессиональных возможностей. Эта модель характеризует профессионала, владеющего профессиональной деятельностью в целом, способного к её самопроектированию и совершенствованию [4].

Профессиональную карьеру работник может строить, работая как в одной организации, так и в разных организациях. Различают два вида карьеры: профессиональную и внутриорганизационную.

Профессиональная карьера характеризуется тем, что конкретный сотрудник в процессе своей профессиональной деятельности проходит различные стадии развития:

- обучение;
- поступление на работу;
- профессиональный рост;
- поддержка индивидуальных профессиональных способностей;
- уход на пенсию.

Эти стадии конкретный работник может пройти последовательно в разных организациях.

Кроме профессиональной выделяют внутриорганизационную карьеру, которая охватывает последовательную смену стадий развития работника в рамках одной организации. Внутриорганизационная карьера реализуется в трёх основных направлениях: вертикальном, горизонтальном, центростремительном.

Само понятие карьеры часто связывают с её вертикальным направлением, так как именно оно предусматривает подъём на более высокую ступень структурной иерархии. При горизонтальном направлении развития карьеры перемещение осуществляется либо в другую функциональную область деятельности, либо на выполнение определённой служебной роли на ступени, не имеющей жёсткого формального закрепления в организационной структуре. К горизонтальной карьере относят также расширение или усложнение задач на прежней ступени. Наименее очевидным, но во многих случаях весьма привлекательным для сотрудников является центростремительное направление развития карьеры, под которым понимается движение к ядру, руководству организации. Это выражается в доверительных отношениях, предоставлении неформальной информации, выполнении отдельных важных поручений руководства, приглашении работника на недоступные ему ранее встречи, совещания как формального, так и неформального характера и т. д.

В практике отечественного процесса управления персоналом понятие «карьер» соседствует с понятием «служебно-профессиональное продвижение». Под карьерой понимается фактическая последовательность занимаемых ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе) конкретным работником. Служебно-профессиональное продвижение — это предлагаемая самой организацией последовательность различных ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе), которые сотрудник потенциально мо-

жет пройти [3. С. 272]. Последнее ограничено служебным продвижением в рамках заданной профессии.

Также можно рассмотреть виды карьеры по содержанию изменений, происходящих в профессиональной деятельности человека:

- властная — определяется формальным увеличением властного влияния сотрудника в организации посредством перемещения вверх по служебной лестнице или приобретением им неформального авторитета в коллективе организации;

- профессиональная — представляет собой профессиональное становление и продвижение сотрудника в пределах повышения уровня его квалификации в соответствии с характеристиками профессионального стандарта;

- статусная — означает повышение статуса работника в организации в связи с перемещением на более высокую по рангу должность в организационной иерархии или приобретением неформального авторитета работника в коллективе организации;

- монетарная — выражается в увеличении заработной платы, расширении перечня льгот, социальных и стимулирующих выплат.

Карьера — это субъективно осознанные собственные суждения работника о своём трудовом будущем, ожидаемые пути самовыражения и удовлетворения трудом. Это поступательное продвижение по служебной лестнице, изменение навыков, способностей, квалификационных возможностей и размеров вознаграждения, связанных с деятельностью работника.

При становлении и развитии карьеры наиболее важна постановка целей, так как именно она помогает людям решать, что наиболее приемлемо и полезно. В качестве цели может служить, например, получение больших полномочий, более высокого статуса, престижа, власти, большего количества денег. Но необходимо при этом помнить, что простое наличие целей не обеспечивает автоматического решения всех проблем. У человека или организации цели бывают разными: одни имеют фундаментальный характер и сохраняются на протяжении жизни поколений, другие более поверхностны и имеют временный характер.

В отечественной литературе на сегодняшний день различают шесть основных этапов развития карьеры человека: предварительный, становления, продвижения, сохранения, завершения, пенсионный.

1. Предварительный этап; включает школьное, среднее и высшее образование и обычно длится до достижения человеком возраста

25 лет. В этот период происходит поиск работы, удовлетворяющей потребности человека и отвечающей его возможностям. При наличии работы начинается процесс самоутверждения личности, человек заботится о безопасности существования.

2. Этап становления; длится около пяти лет — с 25 до 30 лет. В этот период осваивается выбранная профессия, приобретаются необходимые навыки, формируется квалификация работника, происходит самоутверждение, появляется потребность к установлению независимости.

Человек продолжает заботиться о безопасности существования, о здоровье. Обычно в этом возрасте создаются и формируются семьи, поэтому появляется желание получать заработную плату, уровень которой выше прожиточного минимума.

3. Этап продвижения; обычно длится около 15 лет — с 30 до 45 лет. В этот период идёт процесс роста квалификации, происходит продвижение по службе, накапливаются практический опыт и навыки, растёт потребность в самоутверждении, достижении более высокого статуса и ещё большей независимости, начинается самовыражение как личности.

В данном периоде гораздо меньше уделяется внимания удовлетворению потребности в безопасности. Усилия работника сосредоточены на увеличении размеров заработной платы и заботе о здоровье.

4. Этап сохранения; длится около 15 лет — с 45 до 60 лет и характеризуется действиями по закреплению достигнутых результатов. На этом этапе наступает пик совершенствования квалификации и происходит её повышение в результате активной деятельности и специального обучения, работник заинтересован передать свои знания молодёжи. Здесь может быть подъём на новые служебные ступени. Человек достигает вершин независимости и самовыражения. Появляется заслуженное уважение к себе и окружающим, достигшим своего положения честным трудом. Несмотря на то что многие потребности работника в этот период удовлетворены, его продолжает интересовать уровень оплаты труда, но появляется всё больший интерес к другим источникам дохода.

5. Этап завершения; длится 15 лет — с 60 до 65 лет. Это период подготовки ухода на пенсию, когда идут активные поиски достойной замены и обучение кандидата на освобождающуюся должность. Этот период характеризуется кризисом карьеры. Люди получают всё меньшее

удовлетворение от работы и испытывают психологический и физиологический дискомфорт. В то же время самовыражение и уважение к себе и другим подобным людям у них достигает наивысшей точки за весь период карьеры. Человек заинтересован в сохранении уровня оплаты труда, но стремится увеличить и другие источники дохода, которые заменили бы заработную плату данной организации при уходе на пенсию.

6. На последнем, пенсионном этапе карьера в данной организации (виде деятельности) завершена. Появляются условия для самовыражения в других видах деятельности, которые были невозможны в период работы в организации. Стабилизируется самоуважение.

Планирование карьеры является индивидуализированным процессом. Каждый работник имеет уникальную систему ценностей, интересов, трудового и личного опыта. Понимание того, как и с чем эта система сочетается, — важная часть планирования карьеры. Но кроме того необходимо понять требования, связанные с различными видами работ, с тем, чтобы личностные особенности и интеллектуальные возможности работника могли совмещаться с данным местом работы.

Как правило, все люди планируют своё будущее, основываясь на своих потребностях и социально-экономических условиях. Поэтому нет ничего удивительного в том, что они желают знать перспективы служебного роста и возможности повышения квалификации в данной организации, а также условия, которые они должны для этого выполнить. Поступая на работу, каждый должен уметь реально оценивать свои деловые качества, соотносить свою профессиональную подготовку с теми требованиями, которые ставит перед ним организация. Во многом от этого будет зависеть успех его дальнейшей карьеры.

Цели карьеры с возрастом могут меняться по мере того, как меняется сам человек: с ростом квалификации, продвижением по службе, изменением или пересмотром ценностей и т.д. Необходимо помнить, что формирование целей карьеры — процесс постоянный.

Человек должен знать свои перспективы на краткосрочный и долгосрочный период и то, каких показателей он должен добиться, чтобы рассчитывать на продвижение по службе.

Основная задача планирования и управления деловой карьеры заключается в том, что с момента принятия работника в организацию и до предполагаемого увольнения с работы не-

обходимо организовать планомерное горизонтальное и вертикальное продвижение работника по системе должностей или рабочих мест.

Управление карьерой персонала представляет собой одну из сложнейших кадровых технологий — это комплексная технология воздействия руководителей и кадровых служб на целенаправленное развитие способностей работников, накопление ими профессионального опыта и рациональное использование их потенциала как в интересах сотрудников, так и в интересах организации. В процессе управления карьерой решаются две взаимосвязанные задачи:

– задача обеспечения соответствия профессионального опыта персонала требуемому проектному, структурному профессиональному опыту;

– развитие и рациональное использование профессиональных способностей персонала.

Решение этих задач позволяет добиться высокоэффективной работы организации.

В результате применения технологии управления карьерой важно добиться такого положения, чтобы то, чем располагают люди как носители профессиональных способностей, опыта, было включено в трудовой процесс в интересах человека, организации и общества в целом.

Специфика управления карьерой как технологией состоит в том, что она протекает в конкретных условиях:

1) осознание ценности профессионального опыта человека как важнейшего национального достояния, как ценнейшего капитала любой организации;

2) наличие высокого квалификационного статуса кадровых служб;

3) создание оптимального карьерного пространства, в котором может происходить изменение должностного статуса работника, формируется потребность в необходимых профессиях и специальностях, накапливаются профессиональный опыт и способности персонала в карьерной среде.

В числе основных требований к карьерному пространству можно назвать:

– относительную стабильность должностной структуры;

– возможность простора для творческого, профессионального и должностного роста персонала;

– оптимальное соотношение должностей, способствующее состоятельности в профессиональном развитии персонала;

– адекватность целям и задачам, которые стоят перед организацией.

Карьерную среду следует рассматривать как единство необходимых условий, созданных в организации для управления карьерой персонала. К таким условиям следует отнести:

- наличие объекта управления карьерой, то есть состава персонала, способного к профессиональному развитию;
- наличие системы, механизма, техники и технологий управления карьерой;
- готовность персонала воспринять эти технологии управления карьерой;
- подготовленность руководителей и кадровых служб к такой работе с персоналом;
- наличие действенных материальных и моральных стимулов должностного роста — мотивационной среды.

Важным условием управления карьерой персонала является наличие подготовленных специалистов кадровой службы, которые бы в совершенстве знали содержание этой кадровой технологии. Для этого необходимо, чтобы в организации сложилась структура важнейших социальных инструментов управления карьерой: система, механизм, процесс управления карьерой персонала.

Основными функциями кадровой технологии управления карьерой персонала могут быть:

- исследование проблем, связанных с выявлением потребностей в управленческих кадрах, с их развитием и продвижением; прогнозирование перемещений на ключевых руководящих должностях;
- планирование профессионального развития (учёбы, стажировок и др.), процедур оценки и должностного перемещения (повышения, ротации) менеджеров, а также карьерного процесса по предприятию в целом, в том числе разработка организационного пространства в соответствии с целями и возможностями предприятия, потребностями и способностями персонала (при этом разработка не должна ограничиваться только организационным проектированием, а активно включать формализацию других карьерных векторов — построение квалификационной сетки, статусной лестницы);
- организация процессов обучения (в том числе основам самоуправления карьерой), оценки, адаптации и профессиональной ориентации, конкурсов на замещение вакансий менеджеров;
- активизация карьерных устремлений руководителей, создание благоприятных условий для самоуправления карьерой: самомаркетин-

га (самопрезентации, саморекламы), самоменеджмента;

- регулирование протекания карьерных процессов, предупреждение и профилактика кризисных явлений, отклонений от нормы, в том числе появления карьеризма;
- координация и согласование действий различных звеньев системы управления карьерой;
- контроль за выполнением функций, оценка эффективности управления карьерой на основе определённой системы показателей.

Однако для управления карьерой необходимо более полное описание того, что происходит с людьми на различных этапах карьеры. Для этого в организациях, заинтересованных в эффективном управлении карьерой, разрабатываются такие кадровые технологии, как отбор, оценка (тестирование, квалификационный экзамен, аттестация и др.), обучение персонала, а также работа с кадровым резервом, стажировка и ряд других. К кадровым технологиям управления карьерой следует отнести технологии постоянного изучения содержания, характера и условий труда служащих с целью оперативного решения проблем организационного развития: своевременного изменения организационной структуры, штатов, описания должностей, профессиограмм работников, коррекции профессионально-квалификационных требований, программ профессионального обучения и др.

При оценке и отборе кандидатов для выдвижения на вакантную должность руководителя используются специальные методики, которые учитывают систему деловых и личностных характеристик, охватывающих следующие группы качеств:

1. Гражданская зрелость. К ней относятся:
 - способность подчинять личные интересы интересам фирмы;
 - умение прислушиваться к людям, быть самокритичным.
2. Отношение к труду. Эта группа охватывает следующие качества:
 - чувство личной ответственности за порученное дело;
 - чуткое и внимательное отношение к людям;
 - трудолюбие;
 - личная дисциплинированность и требовательность к соблюдению дисциплины другими;
 - уровень эстетики работы.
3. Уровень знаний. Данная группа включает такие качества:

- наличие квалификации, соответствующей занимаемой должности;
- знание объективных основ управления производством;
- знание передовых методов руководства;
- знание возможностей современной техники управления и умение использовать её в своём труде: общая эрудиция.

4. Организаторские способности. К ним относятся:

- умение организовать систему управления и свой труд;
- умение работать с подчинёнными и с руководителями разных организаций;
- владение передовыми методами руководства: умение коротко и ясно формулировать цели, излагать мысли в деловых письмах, приказах, распоряжениях, поручениях, заданиях;
- умение создавать сплочённый коллектив; умение проводить деловые совещания: способность к самооценке своих возможностей и своего труда, а также других; умение подобрать, расставить и закрепить кадры.

5. Способность к руководству системой управления. Эта группа представлена следующими качествами:

- умение своевременно принимать решения;
- способность обеспечить контроль их исполнения;
- умение быстро ориентироваться в сложной обстановке и разрешать конфликтные ситуации;
- способность к соблюдению психогигиены, умение владеть собой;
- уверенность в себе.

6. Способность поддерживать передовое. В эту группу входят:

- умение увидеть новое;
- распознать и поддержать новаторов, энтузиастов и рационализаторов;
- умение распознать и нейтрализовать скептиков, консерваторов, ретроградов и авантюристов;
- инициативность;

- смелость и решительность в поддержании и внедрении нововведений; мужество и способность идти на обоснованный риск.

7. Морально-этические черты характера. К этой группе относятся:

- честность, добросовестность, порядочность, принципиальность;
- уравновешенность, выдержанность, вежливость;
- настойчивость, общительность, обаяние;
- скромность;
- простота;

Также важны хорошее здоровье, стаж работы на данном предприятии (в том числе на руководящей должности); опрятность и аккуратность внешнего вида.

Управление карьерой основывается на принципах управления, правовых нормах, организации и использования результатов кадровых технологий и применяемых при этом средств и методов работы с персоналом.

Таким образом, можно сделать вывод, что кадровая технология управления карьерой персонала помогает организациям использовать способности своих работников в полной мере, а самим работникам даёт возможность наиболее полно применить свои способности, воспринимать свою работу в организации как деятельность, способствующую развитию как организации, так и личности. Большинство людей относится к своей карьере достаточно пассивно и склонно к тому, чтобы важные решения об их карьере инициировались другими людьми, а не их собственными интересами, потребностями и целями, поэтому создание и применение в организации кадровой технологии управления карьерой персонала имеет большое значение. Поэтому результатом реализации кадровой технологии управления карьерой персонала являются большая преданность интересам организации, повышение мотивации, производительности труда, уменьшение текучести кадров и более полное использование способностей работников.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванцевич, Д. М. Человеческие ресурсы управления: основы управления персоналом / Д. М. Иванцевич, А. А. Лобанов. — М. : Дело, 2010. — 263 с.
2. Кибанов, А. Я. Управление персоналом : энциклопедия / А. Я. Кибанов. — М. : Инфра-М, 2009. — 554 с.
3. Самыгин, С. И. Менеджмент персонала / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. — Ростов н/Д. : Феникс, 1997. — 480 с.
4. Управление персоналом в России: теория, отечественная и зарубежная практика / А. Я. Кибанов и др. ; под ред. А. Я. Кибанова. — М. : Инфра-М, 2014. — 283 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Ярушева Светлана Александровна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. yarushevaca@mail.ru

REFERENCES

1. Ivantsevich D.M., Lobanov A.A. *Chelovecheskiye resursy upravleniya: osnovy upravleniya personalom* [Human resources management: foundations of personnel management]. Moscow, Delo Publ., 2010. 263 p. (In Russ.).
2. Kibanov A.Ya. *Upravleniye personalom* [Personnel Management: an encyclopedia]. Moscow, INFRA-M Publ., 2009. 554 p. (In Russ.).
3. Samyigin S.I., Stolyarenko L.D. *Menedzhment personala* [Personnel Management]. Rostov-on-Dony, Feniks Publ., 1997. 480 p. (In Russ.).
4. *Upravleniye personalom v Rossii: teoriya, otechestvennaya i zarubezhnaya praktika* [Personnel management in Russia: theory, domestic and foreign practice]. Moscow, INFRA-M Publ., 2014. 283 p. (In Russ.).

УДК 351.88
ББК 63.3(0)62(4Нор)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НОРВЕГИИ В ОБЛАСТИ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ НАКАНУНЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Д. Х. Саликов

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Рассматривается внешняя политика Норвегии в конце 1930-х — начале 1940-х гг. в контексте международной политики кануна Второй мировой войны. Показаны действия норвежского правительства по проведению внешнеполитического курса страны в духе нейтралитета, который означал стремление Норвегии не участвовать в каких-либо блоках и войнах, что должно было спасти страну от вовлечения в конфликт между великими державами. Указаны просчёты норвежского правительства в области внешней политики, которые привели к военному поражению от гитлеровской Германии весной–летом 1940 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *нейтралитет, внешняя политика, умиротворение агрессора, Мюнхенские соглашения, Норвежская рабочая партия (НРП), стorting.*

THE STATE POLICY OF NORWAY IN THE FIELD FOREIGN RELATIONS BEFORE THE SECOND WORLD WAR

D.H. Salikov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article examines the foreign policy of Norway in the late 1930s and early 1940s in the context of international politics of the eve of the Second World War. Shows the actions of the Norwegian government to conduct foreign policy in the spirit of neutrality, which meant the commitment of Norway to participate in any blocs and wars, which was supposed to save the country from involvement in the conflict between the great powers. Indicated failures of the Norwegian government in foreign policy that led to the military defeat of Nazi Germany in the spring and summer of 1940.

К e y w o r d s: *neutrality, foreign policy, appeasement of the aggressor, Munich agreement, Norwegian labour party (NRP), Storting.*

Если охарактеризовать внешнюю политику Норвегии в межвоенный период, то уместнее всего произнести слово «нейтралитет», который норвежские политики понимали прежде всего как стремление избежать втягивания Норвегии в войны. Изоляционизм королевства обосновывался тем, что страна географически удалена от основных конфликтных зон того времени. Европа, появление там диктаторских режимов, бесплодные усилия западных демо-

кратий организовать контроль над фашистскими режимами — всё это настораживало норвежцев и заставляло дистанцироваться от тогдашней мировой политики.

В стране обсуждали не возможность агрессии против Норвегии, не вероятность укрыться нейтралитетом, а вопросы о том — необходимо ли содержать вооружённые силы, не сможет ли наличие сильных вооружённых сил спровоцировать нападение на Норвегию.

Объясняется это не пацифизмом норвежского общества и его элиты, а тем, что пришедшее к власти правительство Норвежской рабочей партии (НРП) в 1935 г. как «красное правительство» с недоверием относилось к военным, которых воспринимали как консервативную, а не социал-реформистскую силу. Тем более что в 1936 г. стало известно о планах Генерального штаба использовать армию в случае социальных волнений.

Правда, когда было сформировано правительство Ю. Нюгорсволла (1935—1945), страна стала выходить из экономического кризиса, а сама рабочая партия и её союзник в лице Центрального объединения профсоюзов Норвегии в 1939 г. заявили о том, что партия отказывается от марксистских догм и от идеи диктатуры пролетариата для построения социалистического общества. И внутренняя ситуация стала более стабильной, армии в общем-то нечего было беспокоиться по поводу правительства НРП. К тому же партийные функционеры выступали за усиление «сил охраны нейтралитета», то есть вполне были склонны усиливать вооружённые силы страны [1]. Стал уходить в прошлое курс НРП на нейтралитет за счёт сокращения расходов на армию и сокращения расходов на офицеров, как это было в 1920-е гг. К тому же Норвегия имела серьёзные территориальные притязания в Антарктиде, а это требовало ставки на силу, а не на пацифизм.

Споры с Данией из-за Гренландии, которую суд Лиги Наций в Гааге присудил в 1933 г. Дании, стремление Осло освоить «ничей» Шпицберген и подобные вопросы внешней политики 1920—1930-х гг. требовали от НРП корректировки своего курса в сторону реальной политики. В частности, НРП стала признавать Лигу Наций как международную инстанцию, отвечающую за мир и безопасность, стала отказываться от принципа разоружения, хотя осталась верна идее нейтралитета, который скорее напоминал изоляционизм США во времена иных президентов.

С 1936 по 1940 г. за внешнюю политику отвечал профессор истории Х. Кут (от НРП). Он был воплощением политики изоляционизма Норвегии тех лет. Рецепты Х. Кута были вполне традиционными для социал-демократии: отказ от блоков, всеобщее разоружение, «дипломатия конференций» и т. п. Он продолжил линию на «северное сотрудничество», когда скандинавские страны должны выступать с единой позицией в Лиге Наций, но добавил и от себя, что «малые страны» (то есть и скандинавские страны) могут привлекаться в качестве неза-

интересованных посредников. Но эту идею не поддержали — ни Дания со Швецией, ни великие державы. Он это понял, но уже после полного краха своей идеи.

Робко действовали страны «группы Осло» (Дания, Швеция, Норвегия) и во время мюнхенского кризиса. Их напугала агрессия Германии в Судетах, с одной стороны. С другой стороны, Норвегия (и не она одна на полуострове) не хотела активных действий против Гитлера, так как это означало войну, хотя Х. Кут, по всей видимости, понял, что европейская война не за горами и нужно что-то делать для обеспечения национальной безопасности страны.

А пока стортинг в 1938 г. принимает резолюцию о полном нейтралитете королевства в любой войне [1].

Сейчас очевидно, что авторитарные режимы умиротворяют бесперспективно, и мира этими резолюциями, когда происходит внешняя агрессия некоего диктатора, мечтающего о мировом господстве, не обеспечишь. Но тогда, в пору Мюнхена, все свелось к инвективам морального характера, а диктаторам (мы говорим о Гитлере и Муссолини) это вряд ли было интересно, и они продолжали свои дела.

Тем не менее правительство НРП увеличивало расходы на оборону, тем более что из генерального штаба доносились жалобы на плачевное состояние вооружённых сил королевства. Начальники штабов родов войск предупреждали, что в случае нападения Германии страна не сможет достойно отразить агрессию. В 1937—1939 гг. эти расходы постоянно росли.

Это поддержали как консерваторы («Хёйре»), так и либералы («Венстре»). Данные оппозиционные партии (традиционные старейшие буржуазные партии Норвегии) были менее насторожены по отношению к военным, чем НРП. Однако они больше полагались на поддержку Англии в деле противостояния агрессии Гитлера [2]. В общем-то это был традиционный проанглийский внешнеполитический курс, которого в Норвегии придерживалась со времён наполеоновских войн. Лидер «Венстре», бывший премьер Ю. Л. Муvinкель (глава кабинета в 1924—1926, 1928—1931, 1933—1935 гг.) заявил в стортинге, что германский флот ничего не сможет сделать с Норвегией в силу того, что английское морское господство не допустит немцев к королевству). Такую же точку зрения высказывал глава ВМФ Г. Дисен.

При этом глава МИД опасался дать Гитлеру понять, что его страна склоняется к союзу с Британией, и продолжал заявлять о курсе Норвегии на нейтралитет. Х. Кут отклонил про-

ект Берлина договора о ненападении в 1939 г., одновременно с этим опасался продемонстрировать сближение с Лондоном, на которое уповали политики в стортинге.

На прямые вопросы английского посла в Осло сэра С. Дормера глава МИД уклонился, сказав по сути, что в нынешних условиях Норвегии не нужно опасаться внезапного и откровенного агрессивного вторжения Берлина [2]. Тем самым он ушёл от предложения Англии заключить союз с Норвегией, и тогда Гитлеру было бы ясно, что, напав на скандинавов, Берлин будет иметь отпор в лице Британии.

Справедливости ради надо сказать, что и сами британцы были чересчур уверены в том, что диктатор не решится напасть на Норвегию. И всё же Форин-офис уже в марте 1939 г. определился с тем, что Англия будет делать в случае немецкого вторжения в Норвегию. Глава отдела стран северной Европы в МИД Соединённого Королевства заметил, что британцы самой географией «обречены» вступить за скандинавов, учитывая военно-стратегическое значение полуострова для защиты Британии.

С началом Второй мировой войны посол Георга VI (1936—1952) заявил Куту о готовности Лондона защищать Норвегию от немцев. Но Гитлер 4 сентября 1939 г. пообещал уважать нейтралитет Осло. А сэр С. Дормер одновременно «продавливал» привлечение Норвегии к экономической войне против Берлина. Это была «цена» за покровительство Его Величества Норвегии от фюрера. Х. Кут прекрасно понимал, как Гитлер отнесётся к такому сотрудничеству с Англией. И понимал он главное: жертвой англо-германского противостояния станет Норвегия.

В конце 1939 г. англичане стали настойчиво требовать фрахтования норвежских судов Англией. Осло ответил: этот вопрос отдаём на усмотрение норвежских судовладельцев. Норвегия ожидала заключения соглашения об условиях торговли военного времени, а англичане не спешили с этим. К тому же Лондон намекал на прекращение поставок угля, блокадные мероприятия британцев также были скорее невыгодны норвежцам, чем приносили пользу против Рейха в тот момент.

Война СССР против Финляндии насторожили Осло, поскольку Берлин предупреждал о возможном вторжении Сталина в северную Норвегию. Глава либералов Ю. Л. Муvinкель на секретном заседании комитета стортинга по внешним делам вновь предложил открыто обратиться к Великобритании за помощью от советской угрозы. Но министр Кут вновь

выступил в духе политики нейтралитета. Он предупредил об экономических последствиях присоединения к английской блокаде — негативных для его страны. Но самое главное, чего он опасался, — это то, что в случае создания союза с Лондоном Берлин получит аргумент начать войну с Норвегией как с союзницей Англии.

Тем более советско-финская война показала, что западный блок фактически позволил Сталину совершить агрессию против Финляндии, ограничившись лишь изгнанием Москвы из Лиги Наций. Союзников не очень волновали шведы и норвежцы, Лондон и Париж обсуждали в тот момент вопрос лишь о том, как перекрыть возможность поставок железной руды из Швеции в Рейх. Руда из рудников северной Швеции поставлялась по железной дороге в норвежский порт Нарвик и оттуда морем вывозилась в Германию. Союзникам от скандинавов было нужно разрешение пройти по территории их стран, чтобы захватить Нарвик, железные рудники Швеции, чтобы затем войти в Финляндию. И всё это сопровождалось давлением Лондона на Осло, а там не хотели нести экономические потери от присоединения к блокаде Германии [2].

Потопление двух английских и одного греческого корабля на рубеже 1939—1940 гг. возле Норвегии позволило англичанам ещё настойчивее требовать присоединения норвежцев к союзу с ними, что означало войну с Германией. Однако МИД Норвегии отклонил это требование, называя возможные действия британского флота в норвежских водах против флота Германии нарушением международного права, опасаясь возмездия из Берлина.

Но и в следующей ноте Великобритании дано было понять, что союзники сражаются против нацизма и гитлеровской агрессии и поэтому имеют право не считаться с интересами «малых» нейтральных государств. При этом намекали из Лондона, что от Швеции и Норвегии достаточно будет не воевать против Рейха, а лишь помочь союзникам в установлении контроля над шведской железной рудой.

Х. Кут и стортинг поняли, что целью «туманного Альбиона» является вовлечь Норвегию в войну с немцами. И тем сильнее Кут готов был противиться участию в эмбарго против Германии, прохождению войск союзников по территории Норвегии и Швеции, вовлечению его страны в оказании военной помощи против СССР. Ибо всё это означало превращение Норвегии во врага Гитлера и Сталина на фоне обещания союзнической помощи от Англии.

Ведь правительство Н. Чемберлена (1937—1940) по сути продолжило политику умиротворения фашистских государств, обосновывая это нежеланием новой мировой войны. Но дело не только в этой политике, которую начало ещё правительство С. Болдуина (1935—1937). Британия из военно-стратегических соображений опасалась войны в Скандинавии против немцев, ожидая войны на трёх фронтах — против немцев, итальянцев, японцев. Лондон подталкивал Норвегию к союзникам, понимая при этом, что реальной помощи Осло не получит, как не получил её Хельсинки против Сталина.

К тому же военная кампания в Скандинавии вряд ли привлекла американцев к союзникам, поскольку на тот момент США не желали вовлечения в европейские дела, следуя курсу на изоляционизм, а союзникам важно было получить поддержку США против «стран Оси». И лишь У. Черчилль и Париж требовали активного давления на Осло—Стокгольм—Копенгаген с тем, чтобы они открыто перешли на сторону союзников. В начале 1940 г. высший военный совет союзников разработал план военной операции в Скандинавии. Около 100—150 тыс. солдат должны были (под видом «добровольцев») высадиться в Нарвике и затем захватить рудники и порты Швеции.

Разрешение Осло и Стокгольма премьер Н. Чемберлен планировал получить постфактум, ссылаясь на необходимость защиты Финляндии. Но Финляндия готова была к переговорам с Москвой, и план этот был отложен. К тому же Норвегия вновь заявила о нежелании быть ареной военного конфликта между Рейхом и союзниками. 12 марта 1940 г. Финляндия подписала мирный договор со Сталиным, и отряд «добровольцев» решили не направлять в Нарвик.

Между тем правительство Норвегии должно было укреплять «силы охраны нейтралитета». Все понимали, что перевооружение армии, флота, авиации страны отстаёт на фоне разгорающейся Второй мировой войны. Опасения по поводу давления Англии, опасения угрозы от Москвы отвлекли от потенциальной угрозы от Германии. В Осло надеялись, что удастся избежать втягивания в войну, что будет возможность избежать присоединения к блокаде Рейха. Часть военных Норвегии полагала, что немецкий флот сможет бомбардировать Норвегию и английский флот будет бесполезен, а потому тем правильнее сохранять нейтралитет и не переходить откровенно на сторону Англии.

Командующий военно-морскими силами Рейха Э. Редер (1935—1943) взял на вооружение теорию о том, что для успешного противостояния британскому флоту необходимо захватить норвежское побережье. Гросс-адмирал убеждал канцлера совершить вторжение в Норвегию, опираясь на прогерманские силы в этой стране. Надо сказать, что этими силами являлись норвежские нацисты, создавшие партию «Нашунал Самлинг» («Национальное единение») во главе с бывшим министром обороны в 1931—1932 гг. В. Квислингом (1887—1945). Квислинг предлагал организовать путч и сместить норвежское правительство социал-демократов, чтобы в Осло пришли к власти прогерманские силы, тем самым Германия избежит британской угрозы в Скандинавии.

Но Гитлер и Редер выбрали вариант военного вторжения, справедливо полагая, что влияние Квислинга и его партии не велико на норвежское общество. Так возник план вторжения в Норвегию под кодовым названием «Учения на Везере».

Немцев подталкивала активность британского флота в норвежских водах. 16 февраля 1940 г. эсминец ВМС Великобритании вопреки воле норвежских военных атаковал германское судно, освободив своих пленных, находящихся на том корабле. Этот случай, возможно, повлиял на решение Гитлера начать вторжение в Норвегию и показал Европе, что нейтралитет Норвегии ничем не подкреплён на фоне мощи ВМС Англии и недовольства Берлином бессилием норвежцев противостоять влиянию британцев.

Итак, «Учения на Везере» должны были выдвинуть Англию из скандинавского региона, захватить норвежское побережье и защитить поставки руды из Швеции через Нарвик. Военно-стратегические интересы Германии и Англии решили участь Норвежского королевства.

Кстати, возможность серьёзного отпора от последнего немцы не рассматривали, полагая, что вторжение и демонстрация военной мощи Германии деморализуют норвежцев и сделают невозможным сопротивление.

Отказ союзников послать «добровольцев» в Скандинавию в марте 1940 г. не заставил отказаться Э. Редера от своего плана «учений». Дескать, Лондон всё равно попытается поставить под контроль Нарвик и шведскую руду. 2 апреля рейхсканцлер дал приказ начать захват Дании. 9 апреля им же был дан приказ начать вторжение в Норвегию.

Англичане своим решением от февраля 1940 г. начать минирование в норвежских во-

дах без согласия Осло лишь провоцировали немцев начать эту акцию по захвату Норвегии. Кстати, сил у британцев в случае высадки немцев в Норвегии было минимум в том регионе. 8 апреля стортинг обсуждал ноту протеста действиями ВМФ Великобритании.

Но уже 9 апреля, в день приказа Гитлера атаковать Норвегию, появились корабли Германии в норвежских водах. Ультиматум Германии правительство Норвегии отвергло решительно, заявив по сути о готовности воевать с Германией.

Правда, 10 апреля и король Хокон VII (1905—1957), и правительство и генштаб были на грани паники. Но они остались властью, властью легитимной, потому что король заявил решительно, что готов отречься, но не назначит главой кабинета германского ставленника В. Квислинга [3]. Хокон мог бы этого себе не позволить, если бы судьбу короля и правительства не решил комендант крепости Оскарсборг. Он отдал приказ пушкам крепости обстреливать немецкий флот, в результате чего был потоплен крейсер «Блюхер», флагман немецкой эскадры, на борту которого находилась ударная группа, которая должна была захватить столицу, королевскую семью и правительство.

Король назначил более решительного генерала О. Рюге на пост командующего, который считал нужным сопротивляться немцам, даже несмотря на их явное военное превосходство.

Английский флот проявил свою активность лишь в Норвежском море, опасаясь атак германских ВВС. К 3 мая Германия захватила южную Норвегию.

Х. Кут отправился в Лондон, где ему была обещана помощь.

Однако 10 мая 1940 г. «странная война» на континенте закончилась, Гитлер напал на Францию, и союзники вскоре эвакуировались из Норвегии.

30 мая премьер Нюгорсволл высказал упреки британскому послу, которому нечего было возразить на это. Дело шло к краху Третьей республики во Франции (1871—1940) и к Дюнкерку и к «битве за Англию».

7 июня король Хокон и правительство отправились в изгнание в Лондон, призывая не признавать власть оккупантов.

Норвегия, следуя нейтралитету, который понимала как ставку на помощь извне в случае угрозы суверенитету, и при этом не осуществляла военные приготовления совместно со своим потенциальным союзником и защит-

ником, и не уделяла должного внимания усилению собственной боеготовности, поскольку больше надеялась на внешнюю сильную державу-союзника, чем на свои силы, была обречена на военное поражение [2].

Хальвдан Кут, будучи министром иностранных дел Норвегии с 1935 г., был предан своему кредо и пытался все пять лет в МИД воплотить его — повысить роль «малых стран» Европы в международных делах в качестве посредников между великими державами, тем самым повысился бы внешнеполитический статус его страны. Однако международная обстановка оказалась неблагоприятной для идеи видного историка, политика, министра Х. Кута. Он не хотел учитывать реалии кануна Второй мировой войны. И хотя он был, без сомнения, патриотом своей страны, верным Норвегии и своему королю и до последнего выступал против компромисса с Гитлером, на него, как на второго человека в правительстве и представителя партийной элиты НРП, свалили вину за неподготовленность страны к вторжению немцев. Осенью 1940 г. он ушёл в отставку. После войны занимался историческими исследованиями. Прожил 92 года.

Ю. Нюгорсволл возглавлял норвежское правительство в изгнании все годы войны, заявив в 1942 г., что с окончанием оккупации Норвегии уйдёт в отставку. «Старик», дважды глава правительства в трудные годы Великой депрессии и в предвоенные годы, весьма популярный в стране и в партии, выполнил своё обещание 25 июня 1945 г. Хокон VII дал отставку Ю. Нюгорсволлу. На пост премьера король назначил Э. Герхардсена, лидера НРП, который с перерывами был во главе кабинета до 1965 г. Но этим дело не закончилось. Была создана Следственная комиссия, подготовившая доклад, в котором отмечалось, что бывший премьер не может быть освобождён от ответственности из-за отсутствия подготовки на случай немецкого вторжения. Он был награждён повышенной зарплатой за заслуги и верную службу, но отказался от неё. Умер в 1952 г., уйдя из политики после отставки.

Король Хокон VII вернулся в страну из Лондона в 1945 г. как символ сопротивления норвежцев Германии и правил до своей смерти в 1957 г., оставаясь популярным в народе [3]. После его смерти страной правил его сын, а затем внук, ныне царствующий с 1991 г. король Харальд V.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. История Норвегии [Электронный ресурс] / А. С. Кан (отв. ред.). — М. : Наука, 1980. — 710 с.— URL: <http://www.norge.ru>
2. Ристе, У. История внешней политики Норвегии / У. Ристе. — М. : Весь мир, 2003. — 416 с.
3. Саликов, Д. Х. Особенности государственного управления в Норвегии в начальный период немецкой оккупации (апрель—сентябрь 1940 г.) / Д. Х. Саликов // Актуальные вопросы юриспруденции и экономики : материалы Межвуз. науч.-практ. конф., Троицк, 25 мая 2017 г. — Троицк : Цицеро, 2017. — С. 29—32.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Саликов Демьян Хамитович — кандидат педагогических наук, доцент кафедры экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. demca@mail.ru

REFERENCES

1. Kan A. *Istoriya Norvegii* [The History of Norway]. Available at: <http://www.norge.ru> (In Russ.).
2. Riste U. *Istoriya vneshney politiki Norvegii* [The history of the foreign policy of Norway]. Moscow, Ves' mir Publ., 2003. 416 p. (In Russ.).
3. Salikov D.H. *Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya v Norvegii v nachal'nyy period nemetskoj okkupatsii (aprel'—sentyabr' 1940 goda)* [Features of public administration in Norway in the initial period of the german occupation (April—September 1940)]. *Aktual'nyye voprosy yurisprudentsii i ekonomiki: materialy Mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Current issues in law and Economics: materials of Interuniversity scientific-practical conference]. Troitsk, 2017. Pp. 29—32. (In Russ.).