

LEONOVA Oksana Vyacheslavovna, Cand.Sci. (Econ.), Associate Professor of the Central Russian Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (302028, Russia, Orel, Pobedy Blvd, 5A; oks980@rambler.ru)

STATE POLICY BRANCHES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS MODERNIZATION PRIORITIES UNDER THE CONTEXT OF THE CONSTITUTION AMENDMENTS IN 2020

Abstract. The author analyzes how the key areas of the state policy could be reformed under the influence of the Russia's Constitution amendments. The author studies the specifics of the formation and implementation of political management strategy during the contemporary modernization of industrial policy. The priorities and options for the promotion of the national interests in the politics and state management are determined due to identification of the main problems that hinder the formation of an effective model of state sectoral policies. The article concludes that regulatory and conceptual support for the strategic plans of the executive branch and the Russian government would play a decisive role in implementation of the state policy priorities that are important for the Russia's progressive development. The author argues the need to strengthen the interaction mechanisms between the federal and regional levels of the political governance within the context of the organization and functioning of the state policy branches in the Russian Federation.

Keywords: state policy, state, branches of state policies, constitutional amendments, political management, state power, regional management

МИХЕЕВ Валентин Александрович – доктор исторических наук, академик РАН; профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; mikheevva37@mail.ru)

КОМАНДА КАК СОЦИАЛЬНАЯ СТРАТА В ПОЛИТИКЕ, ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМА СООТВЕТСТВИЯ

Аннотация. В статье поднимается проблема команд в политике и государственном управлении как социальных страт, воздействующих на политические, социально-экономические процессы, осуществляющих влияние на государство, бизнес, общество. Автор анализирует позиции ученых, политиков, исследующих формирование команд во власти, предлагает их классификацию, а также уделяет внимание использованию новых технологий в государственном управлении. В статье высказывается мнение об институционализации команд в политике и государственном управлении, обосновывается необходимость соответствия их деятельности современному законодательству, развитию информационного общества и национальной цифровой экономики.

Ключевые слова: команда в политике, государственном управлении, типы, стили команд, технологии управления, институционализация, цифровая экономика, информационное общество

Термин «команда» в политике, государственном управлении достаточно широко распространен в политическом истеблишменте, в управлении, в повседневной практике. Это популярное выражение сложилось, во-первых,



под влиянием политических условий 1990-х гг., когда возникла необходимость создания крепко сплоченных общими идеями, целями групп людей во власти, государственном управлении для обеспечения устойчивости формирующейся новой политической и социально-экономической системы страны. Во-вторых, в последнее время в среде политической элиты все более отчетливо прослеживается отказ от терминов «правлящий слой», «господствующий класс» и стремление позиционировать себя как команду во власти. Кстати, правовой статус властных команд, их функции, ответственность пока не определены ни в одном из государственных документов.

Команда в политике, госуправлении представляет собой элитную социальную страту, способную воздействовать или оказывать давление на ход политических, социально-экономических процессов, осуществлять влияние на деятельность государства, бизнеса и общества.

Команды во власти привлекают внимание ученых, политиков в течение многих столетий – с эпохи Античности. Это позволило выработать научное определение социальной страты как совокупности людей, объединенных каким-либо одним признаком¹, или интегрированной на основе единства социально значимых критериев [Сорокин 1992: 302-303].

Опыт деятельности команд в политике, государственном управлении пока не является широко распространенной темой научных исследований. Тем не менее в зарубежных исследованиях и отдельных публикациях отечественных авторов предпринимаются попытки осмысления их сущностных особенностей и значимости.

Известный американский исследователь гибкой власти Дж. Най, обращая внимание на существование двух типов государственной власти – командной и кооперирующей, – подчеркивает, что «командная власть базируется на принципах принуждения или побуждения. Наиболее вероятными ее ресурсами являются сила, санкции, проплаты, взятки» [Най 2006: 33]. В свою очередь, кооперирующая власть, отмечает автор, базируется на привлекательности чьих-либо ценностей, культуры или же способности манипулировать таким образом, чтобы заставить других терпеть неудачу. Разница между командной и кооперирующей властью основательная. Кооперирующая власть по ресурсам и целям ассоциируется с гибкой властью поведения. В то же время командная обычно совместима с жесткой властью [Най 2006: 34-37].

В свою очередь, исследователи Р. Мейер и Р. Майерс выделяют формирование команд во власти на основе интегрирующего и дифференцирующего стилей работы. При этом они подчеркивают, что интегрирующие лидеры опираются при создании сплоченной команды на значимость единства, а дифференцирующие – на разнообразие. Обстоятельно обосновывая достоинства и недостатки каждого из названных стилей, авторы подчеркивают, что интегрирующий стиль нередко способствует использованию нечестных методов, возникновению скрытого желания выбирать «таких же, как мы» [Мейер, Майерс 2018: 144-148]. Дифференцирующий стиль делает упор на конструктивное столкновение взглядов и постоянно направляет членов команды к конкретным действиям, с которыми все могут согласиться [Мейер, Майерс 2018: 145].

Австралийский исследователь психолог Э. Бойес обращает внимание на то, что командная работа может раздражать умных людей, сдерживать развитие человека².

¹ Бунимович Н.Т. и др. 2002. *Словарь современных понятий и терминов*. 4-е изд., дораб. и доп. М.: Республика. С. 416.

² Бойес Э. Умным людям труднее сделать карьеру. – *Ведомости*. 2018. 26 ноября.

Современный отечественный опыт свидетельствует, что команды в политике, государственном управлении представляют собой разнообразные типы, стили управления и могут быть классифицированы по следующим различным основаниям.

1. Статусно-организационные команды, создаваемые преимущественно в органах исполнительной власти, ассоциирующиеся в основном с правительственными структурами на федеральном, региональном и территориальном уровнях.

2. Ситуативные команды с учетом актуальной значимости, возникающие в условиях экономических, социальных реформ, в период разработки и реализации национальных проектов, договоров, соглашений.

3. Патрон-клиентские территориальные, дружеские, семейные команды, формирующиеся в органах государственного управления различных ветвей власти и местного самоуправления.

4. Спорадические команды, основанные на взаимных услугах, связях в целях обретения государственных должностей, статусных преференций, незаконных доходов в виде коррупционных сделок, взяток, «откатов».

По политической ориентации властные команды иногда классифицируются как демократичные, авторитарные, тоталитарные, конформистские, нонконформистские и т.д.

Типы команд по сферам деятельности можно обнаружить во всех властных структурах современной России. В этой связи подчеркнем, что формирование и деятельность команд первого типа осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, существующим законодательством федерального, регионального и территориального уровней. Так, в докладе фонда «Петербургская политика» отмечается, что «победившие на осенних (2018 г.) выборах губернаторы медленно формируют свои команды, так как не проектировали всерьез свои победы»¹, а в других случаях «даже губернаторы кремлевские назначенцы не могут своевременно сформировать региональные команды»².

Некоторые губернаторы формируют свои будущие властные команды в процессе подготовки избирательных кампаний. Так, находясь в должности губернатора Владимирской обл., С.Ю. Орлова официально объявила: «Мы будем работать по-новому, и для этого необходимо, чтобы в нашу команду приходили новые люди... Дорогие мои! Я прошу вашей поддержки»³. В ответ на этот призыв представители действующей команды с чувством особого пиетета заявляют: «Я горжусь, что в команде губернатора» или «Я хочу быть в команде губернатора» и т.д.⁴

Опыт истекших 25–30 лет свидетельствует о множественности практик формирования ситуативных команд по реализации национальных проектов и др. Хорошо известно о существовании патрон-клиентских и спорадических команд. Это подтверждается многими, в т.ч. коррупционными, делами, рассмотренными судами за последние годы.

К примеру, фигурант дела Гайзера (прежний глава Республики Коми) бывший заместитель правительства Республики Коми К. Ромаданов, получивший

¹ Цит. по: Мухаметшина Е. Губернаторы работают над чужими ошибками. — *Ведомости*. 2018. № 209, ноябрь.

² Там же.

³ Орлова С.Ю. Обращение губернатора к жителям региона. — *Владимирские ведомости*. 2018. 21 сентября.

⁴ *Земля, где хочется жить*. Предвыборное издание Владимирского регионального отделения партии «Единая Россия». 27 июня.



7 лет строгого режима¹, сообщает, что был участником команды как организованного сообщества, в состав которого входили высокопоставленные должностные лица республики. Состоявшийся суд установил, что К. Ромаданов получил взятку за назначение одного из фигурантов этого дела на должность руководителя администрации главы республики, а также за взятку продвигал второго взякодателя на должность директора Сыктывкарского ликероводочного завода. При этом Ромаданов давал им обещания покровительствовать в службе и в бизнесе².

В нашей стране обостряется проблема приведения деятельности властных команд в соответствие с законодательством, интересами граждан, государства и бизнеса.

Сам процесс соотнесения деятельности властных команд с современными требованиями, нормами, стандартами намного сложнее, чем кажется на первый взгляд. Элитным командам необходимо трансформировать управленческую практику с учетом задач цифровой экономики, стратегии развития информационного общества.

Центр демонстрирует необходимость соответствия деятельности органов власти целям и стратегическим задачам развития страны на период до 2024 г., на средне- и долгосрочную перспективу. Так, в майских указах Президента РФ обозначены полтора десятка важнейших направлений в различных отраслях, сферах деятельности³.

Выступая в ноябре 2018 г. на съезде Общероссийского народного фронта (ОНФ), В.В. Путин поставил перед ОНФ три задачи: первая — «контроль за органами власти; вторая — поддержка и помощь тем людям в органах власти, которые работают с душой, это поддержка государства, и третья — прямое участие в выработке приоритетов развития, особенно на региональном и местном уровне»⁴.

Реализация данных задач имеет особую значимость, когда в стране осуществляется заданный центром тренд выдвижения во власть нового поколения кадров, который характеризуется формированием молодой когорты руководителей регионов с различных позиций из федеральных органов власти, крупного бизнеса, корпораций и с учетом специфики территорий.

В сферу государственного управления активно внедряются новейшие технологии анализа «больших данных» (*big data*), блокчейна, искусственного интеллекта, электронного документооборота⁵, комплаенс-системы⁶ и др., дающие широкие возможности для решения проблем, возникающих под воздействием внутренних и внешних обстоятельств. Так, комплаенс-система, применяющаяся в управленческой деятельности нашей страны с 2014 г., удачно используется благодаря деятельности профессиональных команд в финансово-банковской отрасли, электронике, медицине, занимающихся регулированием рисков, обе-

¹ Егоров И. Первый по делу Гайзера. — *Российская газета*. 2018. 9 августа.

² Там же.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Доступ: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (проверено 20.09.2020).

⁴ Путин В.В. Выступление перед делегатами Общероссийского народного фронта. — *Российская газета*. 2018. 30 ноября.

⁵ Золотова Т. Бумажная беда цифровой трансформации. — *Ведомости*. 2018. 30 октября.

⁶ Примечание. Комплаенс-система (англ. compliance — согласие, соответствие) буквально означает деятельность, представляющую собой соответствие каким-либо внутренним или внешним требованиям, нормам. Доступ: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%B5%D0%BD%D1%81> (проверено 20.09.2020).

спечением защиты информационных потоков, противодействием коррупции, управлением конфликтами интересов¹.

В крупных научно-исследовательских центрах страны создаются руководящие команды, основу которых составляют авторитетные ученые, представители органов власти, бизнеса, в задачу которых входит стимулирование перехода к новому технологическому укладу. По оценкам Российской академии наук, 30% экономики нашей страны относится к 3-му технологическому укладу, 50% – к 4-му, около 10% – к 5-му. Для сравнения, в США 20% экономики 4-го уклада, 60% – 5-го и 10% – 6-го технологического уклада². Нас опережают не только США, но и Европейский союз, Япония, Китай, Юго-Восточная Азия³. То есть, речь идет о том, в средне- и долгосрочном расчете создание элитных команд в политике и управлении может помочь современной России получить ощутимую выгоду, если мы научимся достаточно умело это использовать.

Перед командами в политике и государственном управлении возникает необходимость учиться новой управленческой практике.

В этом отношении заслуживает внимания опыт работы Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ по подготовке кадрового резерва, овладению знаниями о деятельности команд в сфере государственного управления, приобретению качеств и навыков командного взаимодействия и коммуникаций⁴.

Проблема соответствия деятельности элитных команд современному государственному управлению тесно сопряжена с преодолением дефицита доверия к органам власти. В нашей стране 1/5 часть граждан (20%) выражают полное недоверие Государственной думе, Совету Федерации, правительству РФ; 19% граждан не доверяют областным и 23% местным властям⁵. Это крайняя степень напряженности, роста протестных настроений. Примечательно, что рост протестной активности населения в 2018 г. проявился в регионах, где властные команды собирали в основном негативную повестку, демонстрировали отсталость, усталость, неумение решать назревшие вопросы, волнующие граждан. Одной из причин этого, как свидетельствует современная практика, является неготовность органов власти работать в условиях сложившейся в стране многопартийности, наличия оппозиции, допуска их представителей во власть.

Кроме того, элитные команды иногда из-за недостаточно ясного осознания актуальных целей и задач стратегического развития могут «затуманивать» глубинный смысл современных масштабных преобразований. К примеру, управленческие команды, представленные в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в принятом генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительством РФ на период 2018–2020 гг. сформулировали и выдвинули «переход к новой модели развития страны, в основе которой лежит баланс интересов общества, государства и бизнеса»⁶. Хорошо известно, что «баланс интересов» может выразиться только

¹ Греф О.Г. Объяснение своих извинений за отчет уволенного аналитика «Сбербанка СІВ». – *Ведомости*. 2018. 8 июня.

² Радзиховский Л. Бег времени. – *Российская газета*. 2018. 4 сентября.

³ Там же.

⁴ Грейханова А. Смена кадра. – *Российская газета*. 2018. 5 октября.

⁵ Левинсон А. Иерархия недоверия. – *Ведомости*. 2017. 10 октября.

⁶ Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на период 2018–2020 годы. – *Российская газета*. 2018. 5 февраля.



в виртуальных сочетаниях реальных и нереальных, практически не измеряемых показателей.

Современная противоречивость, правовая и функциональная неопределенность формирования и деятельности элитных команд в политике и управлении ставит очевидный вопрос об утверждении и введении в их деятельность четкого соответствия закону, существующим стандартам, современным требованиям развития информационного общества, цифровой экономики, интеллектуального и культурного уровня граждан. Соответственно, их создание предполагает не только сплоченную общность единомышленников, но, главное, социальную страту высококвалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, стимулирующих развитие интегрирующего и дифференцирующего стилей управления, опирающихся на значимость единства в достижении общей цели, эффективность команды, на разнообразие мировоззрения, реализацию принципа взаимодополняемости, конструктивного столкновения взглядов, на создание открытых коалиций, принимающих всех людей, готовых присоединиться и внести свой вклад в общее дело [Мейер, Майерс 2018: 138–154].

Элитные команды в политике и управлении вынуждены на ходу адаптировать государственное регулирование к новым непредсказуемо возникающим обстоятельствам, вызванным экономическими санкциями, повсеместным внедрением иностранных технологий, усложняющим решение задач обеспечения защиты интересов российских граждан, государства и общества в условиях, когда «международно-правовые механизмы, позволяющие отстаивать суверенное право государства на регулирование информационного пространства, не установлены»¹.

Эффективность деятельности управленческих команд как социальных страт в решающей мере зависит от их институционализации, что, в свою очередь, будет способствовать плодотворному поиску новых способов, эффективных механизмов государственного управления, развитию технологий координации, контроля, регулирования и проектирования.

Сложившаяся противоречивость в отношении элитных команд в государственном управлении нуждается в теоретических и прикладных научных исследованиях, способных вывести данную тему из категории пропагандистского клише, прояснить то, с чем мы имеем дело. Иначе данные команды могут оказаться на обочине процесса реализации стратегических национальных приоритетов.

Список литературы

Мейер Р., Майерс Р. 2018. *Виртуозное лидерство: как создать собственный репертуар лидерских стилей* (пер. с англ.; ред. А.И. Кочеткова). М. Дело. 392 с.

Най Д.С. 2006. *Гибкая власть: как добиться успеха в мировой политике* (пер. В.И. Супруна). Новосибирск; М.: Фонд социопрогностических исследований «Тренды». 221 с.

Сорокин П.А. 1992. *Человек. Цивилизация. Общество* (пер. с англ.). М.: Политиздат. 542 с.

¹ Указ Президента РФ № 203 от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Доступ: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (проверено 20.09.2020).

MIKHEEV Valentin Aleksandrovich, Dr.Sci. (Hist.), Academician of Russian Academy of Natural Sciences, Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; mikheevva37@mail.ru)

A TEAM AS A SOCIAL STRATUM IN POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION OF MODERN RUSSIA: FORMATION, CORRESPONDENCE PROBLEM

Abstract. The paper raises the issue of teams in politics and public administration as social stratum affecting political and socio-economical processes that then affect the society, business and government itself. The author analyzes viewpoints of academicians and politicians regarding the topic and suggests its classification. The paper also touches the usage of modern technologies in public administration. Finally, the paper talks about the institutionalisation of teams in politics and public administration highlighting the importance of aligning its activities to modern legislation, continuously developing information society and national digital economy.

Keywords: teams, politics, public administration, management technology, institutionalisation, digital economy, information society

ПЕТРОСЯНЦ Даниэл Викторович – заместитель руководителя департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр-кт, 49; dan-basa@yandex.ru)

ГОРБАЧЕВ Никита Александрович – студент факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр-кт, 49; nikitazone101@yandex.ru)

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ И ПОРОЧНЫЙ КРУГ БЕДНОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой неравенства в России, и делается попытка увязать их с системной и циклической экономической ловушкой, известной как порочный круг бедности. Авторы видят их решение в комплексном смещении акцентов при реализации национальных социальных программ и формулировании и формировании дополнительных демпферов в сферах образования, здравоохранения, в предоставлении льготного доступа к иным, в т.ч. нематериальным, активам, обладание которыми либо равный доступ к которым в состоянии оказать заметное влияние на радикальное решение проблемы бедности, изменение динамики доходности наиболее необеспеченных домохозяйств, социального статуса, образа жизни и поведения индивидуумов в обществе.

Ключевые слова: социальное неравенство, экономический рост, порочный круг бедности, дифференциация доходов, индекс Джини

Дифференциация доходов населения никогда не являлась центральной темой исследования в экономической теории и не была актуальной для обсуждения в публичной политике. В сферу внимания экономической теории чаще всего попадают вопросы, которые регламентируют и регулируют взаимодействие между наемными работниками и работодателем (а именно социальное обеспечение незащищенных и малоимущих слоев населения, обе-