

НАЦИОНАЛЬНЫЕ[®] ИНТЕРЕСЫ

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

Теоретические основы проектирования эффективных
организационных структур органов государственной власти

Акценты развития экологической ситуации в России
в период ее модернизации

Оценка уровня и глубины дифференциации
экономического и социального развития регионов
Приволжского федерального округа

Инновационный механизм диверсификации
Северо-Кавказского федерального округа
в условиях активизации интеграционных процессов

Современные угрозы для российской государственности
и экономической стабильности со стороны
международного экстремизма и терроризма,
поиск новых форм и методов противодействия

21 (258) – 2014
ИЮНЬ



НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ®

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц
21 (258) – 2014 июнь**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ
по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573
по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926
по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка
на электронную версию журнала – www.elibrary.ru, www.dilib.ru
Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору
за соблюдением законодательства в сфере массовых
коммуникаций и охране культурного наследия
ПИ № ФС 77-19593

Учредитель:
ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Издатель:
ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Главный редактор:
Е.Ю. Хрусталёв, доктор экономических наук, профессор,
академик АВН

Зам. главного редактора:
А.Е. Симонов, А.Т. Ужegov

Редакционный совет:
Б.Н. Авдонин, доктор экономических наук, профессор
С.Ф. Викулов, доктор экономических наук, профессор
Л.Л. Игонина, доктор экономических наук, профессор
В.В. Клочков, доктор экономических наук
Г.А. Лавринов, доктор экономических наук, профессор
В.Л. Макаров, доктор физико-математических наук,
профессор, академик РАН
Ю.Н. Макаров, доктор экономических наук
О.С. Сухарев, доктор экономических наук, профессор
Л.С. Шаховская, доктор экономических наук, профессор
Н.Н. Швец, доктор экономических наук

Верстка: М.С. Гранильщикова
Корректор: А.М. Лейбович

**Редакция журнала «Национальные интересы:
приоритеты и безопасность»:**
111401, Москва, а/я 10
Тел.: +7 (495) 989-96-10
Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>
E-mail: post@fin-izdat.ru

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России
для публикации научных работ, отражающих основное
научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 13.05.2014. Формат 60х90 1/8. Цена договорная.
Объем 8,0 п.л. Тираж 4 500 экз. Отпечатано в ООО «КТК»,
г. Красноармейск Московской обл. Тел.: +7 (496) 588-08-66.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

- *Садков В.Г., Власенкова Е.А.* Теоретические основы проектирования эффективных организационных структур органов государственной власти 2
- *Макар С.В.* Акценты развития экологической ситуации в России в период модернизации экономики 11

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- *Маржохова М.А., Хамтуев А.К., Тхамитлоков Я.В.* Инновационный механизм диверсификации Северо-Кавказского федерального округа в условиях активизации интеграционных процессов 22
- *Погодина Е.А., Катаев Е.Н.* Оценка уровня и глубины дифференциации экономического и социального развития регионов Приволжского федерального округа 30

УГРОЗЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

- *Карпов А.В., Ломакин В.В.* Современные угрозы для российской государственности и экономической стабильности со стороны международного экстремизма и терроризма, поиск новых форм и методов противодействия 38

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- *Ларин С.Н., Соколов Н.А., Кураева О.А.* Анализ особенностей формирования и реализации современных программ научно-технического развития Европейского союза 47

ПРОБЛЕМЫ. ПОИСК. РЕШЕНИЯ

- *Киселева И.А., Кузнецов В.И., Симонович Н.Е.* Проблемы использования человеческих ресурсов предприятия в современных условиях 56

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

NATIONAL INTERESTS

PRIORITIES AND SECURITY

ANALYTICAL AND PRACTICAL JOURNAL

4 issues per month
21 (258), June, 2014

SUBSCRIPTION AT ALL POST OFFICES:

- index 46573 – catalog of Agency Rospechat
- index 12926 – catalog FDPS RF Pressa Rossii
- index 34129 – catalog of Russian press Pochta Rossii

ONLINE VERSIONS: www.elibrary.ru

Registration certificate ПИ № ФС 77-19593 by the Federal Service for monitoring compliance with cultural heritage protection law.

Founded by:

Publishing house FINANCES and CREDIT

Published by:

Information center Finance and Credit, Ltd.

Editor-in-chief:

Evgenii Iu. Khrustalev

Deputy editors:

Alexander E. Simonov, Alexander T. Uzhegov

Editorial council:

Boris N. Avdonin, *JSC Ruselectronics, Central Science Research Institute of Economics, Information and Management Systems, Moscow*
Sergei F. Vikulov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Liudmila L. Igonina, *Financial Univ. under Government of Russian Federation, Krasnodar Branch, Krasnodar*

Vladislav V. Klochkov, *Institute of Control Sciences, RAS, Moscow*
Gennadii A. Lavrinov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Valerii L. Makarov, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Iurii N. Makarov, *Russian Federal Space Agency (Roscosmos), Department of Strategic Planning and Target Programs, Moscow*

Oleg S. Sukharev, *Institute of Economics, RAS, Moscow*

Larisa S. Shakhovskaia, *Volgograd State Technical Univ., Volgograd*

Nikolai N. Shvets, *International Institute of Energy Policy and Diplomacy (MGIMO-University), Moscow*

Design: Marina S. Granil'shchikova

Corrector: Alla M. Leibovich

Editorial office:

111401, P.O. Box 10, Moscow, Russia

Telephone: +7 (495) 989-9610

E-mail post@fin-izdat.ru

Website www.fin-izdat.ru

© Publishing house FINANCES and CREDIT

The journal is recommended by VAK of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of the MPhil and DPhil theses.

Signed to print 13.05.2014. Format 60x90 1/8. Volume 8,0.

Circulation 8 700. Printed in KTK, Ltd, Krasnoarmeysk, Moscow region.

Phone: +7 (496) 588-0866.

The journal is reviewed by the VINITI of the Russian Academy of Sciences. The journal is included in the Russian Science Citation Index Database.

All articles reviewed.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

CONTENTS

PRIORITIES OF RUSSIA

- *Sadkov V.G., Vlasenkova E.A.* Theoretical bases of designing of an efficient organizational structure of state power bodies..... 2
- *Makar S.V.* Highlights of environmental situation in Russia during economic modernization 11

STRATEGY OF ECONOMIC ADVANCEMENT

- *Marzhokhova M.A., Khamtuev A.K., Tkhamitlokov Ia.V.* An innovation mechanism for diversification of the North Caucasian Federal District under integration processes 22
- *Pogodina E.A., Kataev E.N.* An assessment of differentiation degree of economic and social development of the Volga Federal District's regions 30

THREATS AND SECURITY

- *Karpov A.V., Lomakin V.V.* The international terrorism menace to Russian state system and economic stability: a search for new forms and methods of counteraction 38

FOREIGN EXPERIENCE

- *Larin S.N., Sokolov N.A., Kuraeva O.A.* Analysis of formation and implementation of up-to-date science and technological programs for the European Union's development 47

PROBLEM. RESEARCH. SOLUTION

- *Kiseleva I.A., Kuznetsov V.I., Simonovich N.E.* Use of human resources of enterprises in modern conditions 56

Not responsible for the authors' personal views in the published articles.

This publication may not be reproduced in any form without permission.

All rights reserved.

Printed in Russia.

УДК 351/354

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В.Г. САДКОВ,
доктор экономических наук, профессор,
директор научно-консалтингового объединения
«Социальный прогресс страны»
E-mail: sadkov-vg@mail.ru

Е.А. ВЛАСЕНКОВА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
экономико-управленческих дисциплин
E-mail: elizaveta-vlasenkova@yandex.ru
Российский государственный гуманитарный университет
(филиал в г. Домодедово)

Статья посвящена исследованию вопросов формирования эффективных организационных структур государственного управления. Обосновывается необходимость формирования функционально-координирующих организационных структур управления. Предложена модель организационной структуры системы управления на уровне субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, модель, структура управления, оценка деятельности, орган управления, программно-целевой метод, ресурсное обеспечение управления

Формирование эффективных организационных структур государственного управления и местного самоуправления является важнейшим направлением модернизации системы государственно-муниципального управления в России. Вопросам формирования таких структур посвящены многие исследования, но в большинстве своем они затрагивают формирование структур отдельных органов власти и управления. Так, в работе И.С. Цыпина и А.В. Ртищева рассмотрены направления совер-

шенствования структуры налоговых органов Российской Федерации [4], О.Л. Гойхер исследовал вопросы повышения эффективности управления инвестиционными региональными институтами [1]. Весьма обстоятельное исследование проведено Р.Г. Маннаповым и Л.Г. Ахтариевой, которые рассматривают особенности организационных структур управления и форм координации регионального развития [2]. Вопрос общих подходов к формированию эффективных организационных структур государственного управления до настоящего времени остается недостаточно проработанным.

Следует подчеркнуть, что в перспективе должна формироваться именно целостная многоуровневая система государственно-муниципального управления, несмотря на то, что в настоящее время местное самоуправление является в соответствии с Конституцией РФ самостоятельной системой, деятельность которой регламентируется особым и федеральными законами.

В то же время общность ресурсной базы государственного управления и местного самоуправления, общность функций и задач региональных

властей и органов местного самоуправления, общность ключевого потребителя управленческой деятельности в лице граждан России, в интересах которых должны синхронно действовать все органы государственного управления, общность атрибутов окружающей среды, использование и воспроизводство которых возможно только совместными действиями всех уровней государственного (федерального и регионального), – все это императивно требует создания именно целостной многоуровневой системы государственно-муниципального управления.

В этой связи спектр функций системы государственно-муниципального управления должен обеспечиваться соответствующими федеральными, региональными и муниципальными органами государственной власти.

Законодательно-представительные органы государственной власти в идеале должны (имея спектр функций системы государственно-муниципального управления) инициировать подготовку и (при необходимости и возможности) разрабатывать сами необходимое и достаточное множество законопроектов, обеспечивающих реализацию функций и закрепляющих полномочия задействованных органов управления. Следует подчеркнуть, что системное обоснование структуры законодательно-представительной власти в рамках двухпалатного парламента является предметом отдельного обсуждения. В значительной степени эта проблема определяется необходимостью перехода к социально-структурному представительству в Государственной Думе Российской Федерации с тем, чтобы в ней были представлены все основные социально-экономические и профессиональные социумы (кластеры) российского общества [3].

Таким образом, предметом данного обсуждения является системное обоснование формирования эффективных организационных структур и методов обеспечения согласованной, скоординированной деятельности органов исполнительной власти всех уровней: федерального, регионального и местного.

Теорией проектирования организационных структур управления выделяются следующие их виды и комбинации:

- 1) линейная организационная структура управления;
- 2) функциональная организационная структура управления;
- 3) программно-целевая (программная) структура управления;

- 4) линейно-функциональная организационная структура управления;
- 5) матричная организационная структура управления как перекрестное взаимодействие программной структуры с линейной, программной или с функциональной структурами.

Отметим, что применение указанных видов и комбинаций организационных структур в корпоративном менеджменте многократно обсуждалось. Достоинства и недостатки каждой из структур известны. В то же время прямое перенесение подходов из корпоративного менеджмента к построению эффективных организационных структур в системах государственного и муниципального управления без их конструктивной адаптации не только нецелесообразно, но и непродуктивно. Сложившаяся в настоящее время практика построения организационных структур в системах регионального управления подтверждает указанный вывод. Авторами проведен анализ сильных и слабых сторон организационных структур более чем в 50 регионах России. Рассмотрим несколько примеров, причем для регионов, которые в целом считаются достаточно развитыми как в части результатов социально-экономического развития, так и в части регионального менеджмента (см. таблицу).

Анализ показывает, что системного единства в построении организационных структур управления на уровне регионов пока нет. Рассмотрим теперь возможные подходы к решению этой крайне актуальной проблемы.

Очевидно, что линейная организационная структура государственно-муниципального управления должна обеспечивать вертикальную координацию:

- 1) президент + правительство – органы власти субъектов Федерации;
- 2) глава субъекта Федерации (президент республики в составе России, губернатор) – органы власти муниципальных образований.

Если рассматривать корпоративные организационные структуры, то аналогом линейных организационных структур в государственном и муниципальном управлении являются дивизиональные организационные структуры, обеспечивающие максимальную самостоятельность подразделений крупных территориально-распределенных корпораций.

Законодательно-представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации должны нести ответственность за функционирование и развитие регионов как единого целого,

**Оценка организационных структур исполнительной власти
в субъектах Российской Федерации**

Субъект РФ	Сильные стороны	Слабые стороны
Белгородская область	1. Штат заместителей губернатора, руководителей департаментов и управлений обладает высоким творческим и управленческим потенциалом. Непосредственно губернатор имеет огромный опыт, пользуется доверием населения, креативен. 2. Состав департаментов и управлений в целом «закрывает» спектр функций системы регионального управления	1. Управление экономическим потенциалом (земельный, имущественный потенциал) и экономикой вообще разведены по различным департаментам, что снижает эффективность управления регионом и его развитием. 2. Функции природопользования и охраны окружающей среды сконцентрированы в одном департаменте, не позволяя обеспечить эффективной охраны и воспроизводства природной среды. 3. Функции лицензирования и проведения государственного заказа сведены в одном управлении. 4. Управление социальной сферой разнесено по нескольким департаментам и управлениям, что не позволяет обеспечивать эффективной координации. 5. Департамент внутренней и кадровой политики выведен из администрации (аппарата) губернатора. 6. Координация начального и среднего профессионального образования выведена из департамента образования и управления по труду и занятости
Ленинградская область	1. Интеграция в одном структурном подразделении функций общего экономического развития и инвестиционной деятельности. 2. Интеграция функций по развитию потребительского рынка и поддержке малого бизнеса в одном структурном подразделении	1. Функции управления имуществом и функции управления экономическим развитием курируют разные заместители и, соответственно, они замыкаются на разные объединенные структурные подразделения. 2. Отсутствие структурного подразделения и должности второго уровня по управлению производственной и рыночной инфраструктурой и ее развитием. 3. Отсутствие интегрирующего структурного подразделения по управлению социальной сферой и соответствующей должности второго уровня. 4. Отсутствие интегрирующего структурного подразделения по инновационно-промышленному развитию
Республика Татарстан	Состав министерств в существенной степени соответствует составу федеральных министерств и в основном закрывает спектр функций региональной системы управления на региональном уровне	1. Наблюдается дублирование функций рядом стоящих структурных подразделений, что отмечено в Министерстве экономики РТ и Агентстве инвестиционного развития. 2. Отсутствует интегрирующее подразделение в области управления социальной сферой. 3. Функции по молодежной политике выведены из функций Министерства образования и науки РТ. 4. В Агентстве по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям несистемно объединены три слабо связанных функции. Так, функцию межрегиональных связей логичнее включить в функции Министерства экономики РТ
Томская область	1. Включение в структуру управления заместителя губернатора по научно-образовательному комплексу и инновационной политике. В результате координация научно-технической и инновационной деятельности обеспечивается весьма успешно. 2. Выделение при департаментах экспертных советов по направлениям деятельности. 3. Департамент государственного заказа подчинен заместителю губернатора по финансам	1. Имущественные отношения выведены из экономического блока и включены в функции другого заместителя губернатора. 2. Функции по управлению инвестициями выведены из экономического блока и включены в функции другого заместителя губернатора. 3. Из функций и полномочий заместителя губернатора по научно-образовательному комплексу и инновационной политике выведено управление общим, начальным профессиональным и средним специальным образованием, что разрывает целостность управления образованием. Особенно будет заметно при слабой горизонтальной координации деятельности департаментов, комитетов и управления. 4. Наличие при департаментах отдельных экспертных советов наряду с позитивным эффектом приводит и к несогласованности экспертной деятельности, поскольку ряд департаментов имеет множество взаимно пересекающихся задач. 5. Департамент по культуре и туризму находится в ведении заместителя губернатора по агропромышленной политике и природопользованию, что совершенно нелогично.

Окончание таблицы

Субъект РФ	Сильные стороны	Слабые стороны
		<p>6. Включение комитета по лицензированию в ведение заместителя губернатора по агропромышленной политике и природопользованию совершенно нелогично.</p> <p>7. Объединение функций управления природопользованием и охраной окружающей среды, очевидно, приводит к конфликту интересов (как и в ряде других регионов).</p> <p>8. В ведении заместителя губернатора по строительству и инфраструктуре отсутствует функция управления производственной инфраструктурой. Соответствующие департаменты (департамент энергетики, департамент транспорта, дорожной деятельности и связи) подчинены другому заместителю губернатора</p>
Иркутская область	Контрольно-надзорные функции реализуются службами, выведенными из-под подчиненности министерствам, что является верным решением	<p>1. В структуре исполнительных органов власти отсутствует структурное подразделение по реализации функции управления научно-технической и инновационной деятельностью, у министерства образования отсутствует функция управления научно-технической деятельностью.</p> <p>2. Из функций министерства природных ресурсов и экологии выведена функция управления лесным комплексом и включена в функции министерства промышленной политики и лесного комплекса.</p> <p>3. Отсутствует министерство по управлению производственной инфраструктурой.</p> <p>4. Функции управления социальным развитием, трудом и занятостью разведены между разными министерствами.</p> <p>5. Не выделены функция и структурное подразделение по управлению инвестиционными процессами.</p> <p>6. Функции по реализации жилищной политики и управлению энергетикой объединены в министерстве жилищной политики и энергетики, что является нелогичным и несистемным решением</p>

как целостных систем. Однако очевидно, что при этом они должны обладать необходимыми и достаточными полномочиями, подкрепляемыми соответствующей ресурсной базой, что в настоящее время представляет весьма серьезную проблему. Причем проблема ресурсодефицитности в регионах и муниципалитетах из года в год только усугубляется.

Органы государственного и муниципального управления в соответствии с линейной схемой управления должны осуществлять координацию функционирования и развития нижерасположенных административно-территориальных образований как целостных систем в единстве их экономических, социальных и экологических элементов и с учетом прямых и обратных взаимосвязей между ними, однако на практике пока этого не происходит.

При линейном построении системы государственно-муниципального управления в соответствии с ее сущностью должны обеспечиваться именно единоначалие и единство распорядительства. Следовательно, при линейной структуризации управления реализуется прежде всего вертикальная координация. Однако горизонтальные взаимосвязи и взаимодействия между структурными подразде-

лениями одного уровня учитываются пока явно недостаточно.

Введем в этой связи понятие *модифицированной линейно-координирующей организационной структуры управления*, обеспечивающей одновременно как вертикальную, так и горизонтальную координацию структурных подразделений (в данном случае, если рассматривается региональный уровень государственно-муниципального управления, то следующий уровень иерархии – это административные районы и города).

Модифицированная линейно-координирующая организационная структура управления приведена на рис. 1.

Далее предлагается так называемый полный критерий оценки KO_i деятельности органа управления, взаимодействующего по горизонтали с рядом других территорий на данном уровне, для расчета которого может быть применима формула:

$$\bar{K}O_i = \bar{K}_i + \bar{K}_{i+1} + \bar{K}_{i+2} + \dots + \bar{K}_{i+n}. \quad (1)$$

Согласно формуле (1) полный критерий оценки деятельности данного органа государственно-муниципального управления включает как непосредственно критерий оценки его собственной