
Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Пермский государственный национальный
исследовательский университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Правительства Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

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

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права Российской академии правосудия, Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Ли Ян, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

Силин Я.П., д.экон.н., начальник департамента внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, Екатеринбург

Шляхта Б., д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

Щерский К., проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл. редактор)

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц. (зам. гл. редактора)

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.ист.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

Троицкая Е.А. (отв. секретарь)

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Капицын В.М. Символьный контекст конституционализации национальных интересов	5
---	---

II. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ

Напалкова И.Г., Солдатова А.С. Пространственная инерционность России и проблемы перехода к инновационному типу развития	20
--	----

Урасова А.А. Стратегические позиции регионов в области инновационного развития (на примере регионов Приволжского федерального округа)	27
--	----

III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Зобнин А.В. Формирование и оценка альтернативных решений как ключевой этап информационно-аналитической работы в органах государственной власти РФ: от теории к практике	35
--	----

Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Стандарт РМВОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу	44
--	----

IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

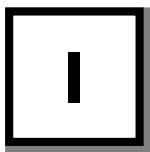
Новикова О.Ф. Управление человеческим и социальным развитием в Украине: особенности и перспективы	55
--	----

V. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Магданов П.В., Падей В.Ю. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона	67
--	----

VI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ	
Пахомова Л.М. Актуальные проблемы внедрения федеральной контрактной системы в муниципальных образованиях РФ	80
VII. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Сивинцева О.В. Модель нового государственного управления в Гонконге: от сдержанности к решительным действиям	89
ABSTRACTS	97
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	100



УДК 342.228

В.М. КАПИЦЫН, д.полит.н., профессор кафедры социологии
и политологии ИППК МГУ
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ, д. 1, стр. 52, 2-й учебный корпус
Электронный адрес: kapizin@yandex.ru

СИМВОЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Цель статьи – исследование символической системы общества, конституционализации национальных интересов, включения символов в политику и конституционное право. Актуальность проблемы просматривается в рассуждении А. Турена: «Если в прошлом столетии наши усилия по изменению мира были направлены главным образом на природу, то действия наших новых властей влияют большей частью на человека... сейчас мы воздействуем на культуру, личность, индивидуальность, тело и разум человеческих существ и влияем тем самым на ценности и нормы...» [26, с. 51].

Автор рассматривает символическую систему, ее элементы: партикулярные статусные символы, жизнесферные ценности, национальную идею, государственные символы, Конституцию. Символическая политика играет важную роль в достижении необходимого соотношения национальных и универсальных символов, умеренном внедрении символа прав человека и конституционализации национальных интересов.

Ключевые слова: конституционализация; национальные интересы; символы; жизнесферные ценности; жизнесферные институты; государственные символы

По проблематике символов писали классики (Дж. Вико, Э. Кассирер, Г. Гегель, А. Лосев, П. Флоренский, А. Уайтхед, А. Шюц и др.) и современные ученые (В. Баранов, Н. Вопленко, М. Давыдова, З. Капустина, О. Кармадонов, Д. Мисюров, А. Никитин, Г. Туник и др.). В качестве теорий и методов исследования применяются неонституционализм, конструктивизм, символический интеракционизм, идентификационный, сравнительно-правовой, системный подходы. В основе рабочей гипотезы лежат тезисы: 1) торжество позитивных символов способствует конституционализации национальных интересов, укрепляют конституционный строй; 2) необходима политика продвижения таких позитивных символов.

Люди и символы

Люди наделяют символическими смыслами идеи, события, персоны, включают символы в политические и правовые системы. Можно оттолкнуться от расширенного понятия «символ» как принимаемых индивидом или группой религиозных, морально-политических, идеологических святынь, идей, идеалов, принципов, ценностей [23, с. 30]. Символы возникают при знаковом усилении образов (идей, информации) по объему и частоте демонстрации, наглядности, суггестивности, динамике стереотипизации и комбинирования в общественном сознании.

По своему составу символ – совокупность знаковых, смысловых и вспомогательных элементов: а) образ, переходящий в знак, выраженный, в том числе, в действии (обряде, церемонии); б) идея (миф) о смыслах как ценностной основе превращения образа (знака) в символ; нередко сочетается с метафорой; в) носители образа (материальные, субстанциональные, виртуальные, ментальные). А.Ф. Лосев отмечал сбалансированность как черту символа: «В противоположность схеме и аллегории мы тут находим полное равновесие между “внутренним” и “внешним”, “идеей” и “образом”, “идеальным” и “реальным”» [13, с. 40]. Такой баланс позволяет конструировать социальную легитимность символов с помощью принципов и норм.

Символы национальных интересов – социальные конструкторы, способствующие солидарности, ориентации значительного числа соотечественников на принятие ценностей в качестве общих, мотивирующих разные социальные группы на поддержание безопасности личности, общества и государства. Они включаются в национально-государственный дискурс как закрепившийся в языке способ видения мира и упорядочения действительности.

Конституционализация национальных интересов означает не только институционализацию – формирование конституционных принципов и норм. Она включает в себя также: 1) артикуляцию нормативно-ценностной основы («общественного договора»), сочетающей народный и государственный суверенитет, что закрепляется как юридическое значение конституции в иерархии фундаментальных ценностей, конституционных принципов и норм; 2) гласный поиск социальных компромиссов на основе сочетания общественных и партикулярных (корпоративных, индивидуальных, этнических, региональных) интересов, что выражается как политическое значение конституции; 3) интерпретацию универсальных, национальных и локальных знаков, раскрывающих «внешние» и «внутренние» аспекты государственного суверенитета, международную правосубъектность и внутривнутриполитическую состоятельность государства.

В идеале (при соответствующей политике) символы, а также идентичности, сопровождающие восприятие символов, помогают конституционализации национальных интересов. Получая общественно-государственное значение, они соединяются с национальной идеей, встраиваются в определенную иерархию смыслов, общую для данной нации. Такое конструирование выражает траекторию позитивного национального развития, интегрирует уровни символической «пирамиды». Если знаки артикулируются элитой, принимаются насе-

лением, поддержаны идеологически, институционально, то становятся позитивными национальными символами, выражают ценностный код нации.

Истоки символизации

Символы функционируют на всех уровнях институционализации национальных интересов как: а) партикулярные статусные символы (индивидуальные, корпоративные, семейные, карьерные); б) национальные символы-добродетели, аккумулирующие ценности данного народа; в) конституции и официальные государственные символы. Конституционализация национальных интересов включает в себя элементы символьной политики, артикулирующей и агрегирующей символы, поддерживающей их иерархию.

Символизация национальных интересов передается, например, в интерпретации смыслов монумента 1000-летия российского государства (Великий Новгород). Фундаментальные ценности России XIX в. (народность, самодержавие, православие) [5, с. 3-4] выражены в образе большого колокола. В нижнем ярусе колокола – символ народа (множество фигурок людей разных сословий). В среднем ярусе – образы государственных деятелей, отражающих шесть событий российской истории на фоне шара-державы – символа самодержавия. В верхнем ярусе – крест с образами Ангела и коленопреклоненной женщины. Интерпретация такого комплекса знаков помогает определить истоки национальных символов, судить о содержании и структуре конституционализации национальных интересов.

Национальное символотворчество предполагает «народную» базу символизации, привязанную к основным жизненным сферам, а именно: территориально-пространственной (территория, природа), естественно-антропологической (телесность, жизнь, быт), духовно-культурной (миф, религия, история), агентно-профессиональной (труд, предпринимательство, достижения хозяйства). Такие «привязки» направляют формирование местного патриотизма – комплекса чувств и ценностных ориентаций, усиливающих позитивное восприятие национальных интересов в контексте повседневной жизни. Это влияет на формирование местного самоуправления, гражданства, гражданского общества.

В этих жизненных сферах для воспроизводства ценностей (символов, идентичностей) порождаются социальные институты, подготавливающие символотворчество и конституционализацию национальных интересов. К таковым институтам, формирующим «воображаемые сообщества», мы, вслед за Б. Андерсоном, относим географическую карту, перепись населения, музеев, школу, газету, книгу на государственном языке [1]. Добавим к этому перечню местные сообщества, семью, церковный приход, электронные СМИ, выставки достижений хозяйства, социальную и торговую рекламу. Эти институты соотносятся с основными жизненными сферами, открывают подходы к пониманию национальных интересов.

В территориально-пространственной сфере *географическая карта* влияет на представление местных и общих территориальных интересов, формирует не только образы целостной территории государства, но и разных мест (знаки «малой родины»), конкретизируемые в локальных картах, земельных када-

страх, кадастровых реестрах [3, с. 11], изображениях географических объектов регионов.

В естественно-антропологическом аспекте в качестве таких институтов выступают *семья, местное сообщество, переписи населения, записи актов гражданского состояния, регистрация места жительства и пребывания*, фиксирующие демографические и этнические пропорции, связь людей и мест. Они порождают символы, интегрирующие этноантропологические черты в комплексе идентичностей и символов местных сообществ, включаются в общие символы гражданской (политической) нации.

В духовно-культурной сфере оживляются события истории и культуры, охраняются ценности, национальные языки. Особую роль играют *музеи, архивы, церкви и церковные приходы, школа, газеты, книги, СМИ, театр, кино*. С помощью них обеспечивается охрана культурных ценностей, артикуляция и легитимация национальных интересов, отличимых от интересов других государств. *Музей* – универсальный институт, поддерживающий ценности всех жизненных сфер [21, с. 217-221], но особенно важны краеведческие и исторические музеи [18], поддерживающие исторический нарратив, мифы местных и региональных общностей, духовные символы нации.

В агентно-профессиональном плане для символизации важны *достижения народного хозяйства*: ремесел, промышленности, науки, техники, управления, спорта, медицины. Так, освоение космоса порождало символы, поддерживавшие гордость за СССР (изображения Ю. Гагарина, кораблей «Восток», «Восход», станции «Мир», павильон «Космос» на ВДНХ, памятник покорителям космоса на площади Гагарина в Москве). Достижения воспринимались как выражения успехов трудящихся. Их обобщенным символом (и страны в целом) выступали серп и молот (в государственном гербе и флаге СССР, монументе «Рабочий и колхозница» и т.п.)¹.

От жизнесферных символов – к национальным интересам

Как соединяется жизнесферная партикулярная символика с национально-государственными символами? Упомянутые институты (карты, переписи и т.д.) помогают воспроизводить жизнесферные ценности и поддерживать системные символы-добродетели [9]. Последние вкупе с национальной идеей соединяют партикулярные статусные символы с государственными символами. Важную роль играет государственная и местная символическая политика, выстраивающая множество символических форм в национальную систему.

В жизненных сферах, помимо партикулярных статусных символов, формируются и поддерживаются жизнесферные ценности. В качестве послед-

¹ В 1990-е гг. деградировал ряд отечественных символов. Отремонтированный монумент В. Мухиной «Рабочий и колхозница» нельзя было возвращать на ВДНХ (Всероссийский выставочный центр), так как наполнение последней перестало соответствовать символу. Павильон ВДНХ с вывеской «Космос» использовался для розничной торговли. Комплекс Лужники, как отметил мэр Москвы С. Собянин, «является олимпийским спортивным символом России и столицы, и он вдруг оказался в частных руках, причем практически за бесценок» [6, с. 5]. Он превратился в рынок. Правительством г. Москвы снова выкупило этот символический объект, чтобы вернуть ему прежнее значение.

них выступают: в территориально-пространственной сфере – сбережение природы, территориальная идентичность (любовь к «малой родине»); естественно-антропологической – любовь супругов, детей и родителей, традиции уважения к старшим, охраны детства, сплоченность земляков. В духовно-культурной сфере – стремление к знаниям, гордость за местную и отечественную культуру, почтение к истории Отечества, своим (и чужим) святыням; в агентно-профессиональной – трудолюбие, изобретательность, соревнование, профессиональное мастерство, кооперация. Все эти ценности стимулируют первичную сетевую солидарность.

В свою очередь, на жизнесферные ценности опираются системные символы-добродетели – символы солидарности нации, образующиеся путем приписывания национальным образам позитивных ценностей – гражданственности, патриотизма, доблести, законопослушности, взаимопомощи, соучастия. Они ориентируют партикулярные статусные символы на интеграцию в символьную систему общества. Образованная таким путем коммуникация – важнейший элемент символьной системы. Государственная (региональная, муниципальная) символьная политика направлена на закрепление официальных и неофициальных, национальных и местных символов в конституционном пространстве с помощью интерпретации и правил (моральных, религиозных, традиционных, юридических).

Так, символьная политика поддерживает правила поведения для воспроизводства первичных благ повседневной жизни, способствует становлению их как жизнесферных ценностей, символов-добродетелей, элементов национальной идеи, национальных символов, Конституции. С другой стороны, артикуляция национальной идеи, Конституция помогают выстраивать иерархию знаков, наполнять их национально ориентированными смыслами, вырабатывать идентификационные ресурсы для дистанцирования (сближения) во взаимодействии с универсальными (космополитическими) символами.

Символьная политика объединяет идеи, символы, ценности в идеологии, выступающей как «платформа» для конституционализации национальных интересов. Если символьная политика развивается нормально, то символы разных уровней связаны в символьной системе общества и государства и, образуя иерархию, восходят к национальной идее и Конституции.

Диалектика «внешних» и «внутренних» аспектов национальных интересов

Начало осознания связи символьной политики и конституционализации национальных интересов относится к раннему периоду Нового времени. Становление государственного суверенитета требовало замены или реконструкции королевских символов в соответствии с суверенитетом народа (нации) и определением места народов в международных отношениях². Народы реализовывали идею нации-государства или империи, что требовало выражения национальных интересов в символах и правовых принципах.

² Появившееся в середине XVI в. понятие «государственный интерес» являлось «отражением перехода для Запада политической формы королевства к современной монархии юристов» [2, с. 319].

Символотворчество в процессе конституционализации национальных интересов сопровождало усиление значения идеологии, включению мифа в политику и право, становлению «больших нарративов» и национальной юрисдикции на территории. Интерес элит к использованию символов в конструировании национально-государственной идентичности и правосубъектности проявился уже в Реформации и Контрреформации [32]. Революции в Нидерландах, Англии, Франции, освободительная война в Северной Америке, войны Наполеона и против Наполеона – все это ускоряло формирование государственных и империй. Коллективное самоутверждение народов в отношениях с «чужими» воспринималось как некий коллективистский вид свободы («национальной свободы») [28, с. 215] – ценность, воплощающаяся в национальных (имперских) символах.

А это в значительной степени зависело от взаимодействия внешнеполитических («внешних») и внутривнутриполитических («внутренних») факторов. Причем «вес» этих факторов был разным. Одни государства утверждали национальные интересы в основном через внешнюю политику: включение в военные союзы (Австрия, Англия, Франция, Россия, Пруссия), освоение новых территорий (Испания, Португалия, Англия, Россия, США). Во Франции поражение во франко-прусской войне, аннексия Эльзаса и Лотарингии способствовали глубокому анализу национальной идеи и доктрины нации [33, с. 33]. Некоторые государства стремились к изоляционизму, делая приоритетом внутреннюю политику (Швейцария, США)³. И.Г. Фихте в работе о замкнутом торговом государстве обосновывает символы немецкого национализма. В Италии национальные интересы полнее всего выражались в освобождении страны, что зависело от ее объединения, потому Гарибальди и король Виктор-Эммануил стали национальными символами.

В США определяющую роль в конституционализации национальных интересов сыграл символ границы (фронтира). Образы «героя границы» (охотника, мигранта, ковбоя) как символы сопровождали освоение новых земель и экспансию на соседние государства. Это имело политико-правовое оправдание. При становлении США обострялись внутренние противоречия между демократией, оживлявшей плюрализм и конфликт «большинство – меньшинство», с одной стороны, а с другой – единством нации, Конституцией федеративной республики. Символы расширяющейся территории помогали разрешать противоречие [12, с. 138]. В разные периоды изоляционизм США причудливо сочетался с американским национализмом и унилатерализмом, атлантической гегемонией и мессианизмом [14, с. 5-6].

В России доминировала «внешний» фактор национальных интересов (военные союзы, оборонительные и освободительные войны, присоединение территорий). Справедливые войны сплачивали народ, становились символом национального освобождения (на Балканах еще чтят памятники российским воинам). Но доминанта «внешнего» фактора приводила к обострению внутренних противоречий, кризисам, революциям. Кавказские войны оставили

³ Ф.-Д. Рузвельт в инаугурационной речи заявлял: «Хотя наши международные торговые отношения крайне важны, но в настоящее время они вторичны в сравнении с необходимостью создания основ прочной национальной экономики» [7, с. 154].

после себя символы (памятники полководцев), до сих пор воспринимающиеся населением неоднозначно, что осложняет сохранение целостности государства и конституционного порядка. Русско-японская война способствовала началу революции 1905-1907 гг.; последняя сопровождалась конституционализацией парламентаризма и политических партий. Первая мировая вылилась в Февральскую и Октябрьскую революции, гражданскую войну.

Шло постепенное стирание раздела между «внешним» и «внутренним» аспектами национальных интересов, чему способствовали декларации ООН, Хельсинкское соглашение 1975 г., затем преобразования в СССР, Восточной Европе. Под воздействием универсальных символов (демократии, прав человека, прав народов, открытости) обозначилось острое противоречие национально-государственной идентичности с региональными и этнократическими контридентичностями. Выяснилось, что символ Красное знамя Победы вызывает неприязнь в республиках Прибалтики, Западной Украине. В Грузии была поднята на щит Конституция 1921 г. «Открытость миру» усилила плюрализм профессиональных, региональных, этнонациональных интересов, вступивших в конфликт с формированием общей воли в Конституциях⁴.

В глобализации взаимопроникновение «внешнего» и «внутреннего» факторов достигло нового качества: реконструируются государственный суверенитет и международные отношения, появляются зачатки космополитического права, ставящего символы прав человека и народов выше, чем суверенитет государств и невмешательство во внутренние дела. Отражением такой реконструкции стало содержание части 4 статьи 15 Конституции РФ 1993 г., а также ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности ООН.

Национальные интересы, национальная безопасность, универсальные символы

Как взаимодействуют универсальные и национальные символы в конституционализации национальных интересов? Анализ внешней и внутренней политики свидетельствует о том, что это зависит от усиления (ослабления) корреляции национальных интересов и национальной безопасности под воздействием экспансии универсальных символов.

В эпоху «холодной войны» национальные интересы связывались с символами «внешней» национальной безопасности, ставшими сердцевиной государственных идеологий, движений за мир, что отразилось, например, в советских Конституциях. Серьезным шагом к усилению влияния универсальных символов стали итоги Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.). Активизировались правозащитники в социалистических странах, например Хельсинкские группы.

Однако до начала «перестройки» национальные интересы и безопасность для большинства населения в СССР еще соотносились достаточно четко с символами «освобождения человечества» на фоне «образа врага» («империализма США» и НАТО). Символы мирного созидания (в частности, памятники

⁴ О таком типе социальной напряженности писал Ш. Эйзенштадт [29, с. 33].

«Перекуем мечи на орала», «Рабочий и колхозница», «Покорителям космоса») органично сочетались с символами «силового сдерживания» («ядерное оружие», «ракеты», Берлинская стена).

В «перестройку» многое меняется. Символы «нового мышления» как расширения возможностей развития СССР [27, с. 40-45] затмевают символы «холодной войны»⁵. «Новое мышление» делало упор на универсальные (общечеловеческие) ценности демократии и прав человека, что приводило к заметному расхождению национальных интересов и «внешней» национальной безопасности, отразилось и в содержании поправок в Конституцию СССР 1977 г. Значительную роль в таком расхождении сыграла борьба Б.Н. Ельцина против М.С. Горбачева, выглядевшая как стремление ускорить радикальные реформы, а на самом деле разрушавшая баланс реформ и национальной безопасности⁶. Крушение Берлинской стены, согласие на вывод войск из Восточной Европы и сокращение «ракет», дискредитация КГБ – все это развенчивало символы «внешней» безопасности СССР, разотождествляло их с национальными интересами. Такому расхождению способствовал асимметричный характер сотрудничества СССР с США в период перестройки⁷.

В проекте Конституции России 1991 г. упоминались «государственные интересы», но внимание акцентировалось уже на внутренней безопасности (безопасности граждан, человека, общества и государства, защите конституционного строя) [20]. Заимствовались западные институты, но не реально, а как метафоры, так как для заимствования не было необходимых условий⁸; параллельно разрушалась система национальной безопасности России. На фоне разрушенной финансовой системы России доллар США (важнейший символ) заменял рубль на ценниках. Руководство России, в том числе под влиянием западных экспертов, эклектично соединяло символы национальных интересов с правами человека, демократией и открытостью⁹.

⁵ В докладе на XIX конференции КПСС (1988) говорилось, что угрозу ядерной войны удалось отодвинуть благодаря новому мышлению.

⁶ В решающий момент на встрече лидеров стран «семерки» 16-17 июля 1991 г. (с участием М.С. Горбачева) Дж. Буш-старший, несмотря на возражение М. Тэтчер, призвал «семерку» не поддерживать СССР. Сказалось влияние группы Гейтса – Чейни, делавшей ставку на Б.Н. Ельцина и разрушение СССР. Б.Н. Ельцин в американском конгрессе 30 января 1992 г. заявил, что это он принес американской элите победу [11, с. 31, 41, 43].

⁷ Как отмечал М. Рожански, работавший в комиссии Шульца-Шеварднадзе, возникала асимметричность в работе: «американцы давали советы относительно реформ, а россияне эти реформы проводили» [22, с. 30].

⁸ Права и свободы человека, демократия, выборы и т.п. институты в незападных странах воспринимались как символы, вписанные в универсальные мировые тренды. Г. Блюменберг представляет такое восприятие как следование метафоре: «Наша “абсолютная метафора” обнаруживается здесь как *перенесение рефлексии* о предмете созерцания на совершенно иное понятие, которому, вероятно, никогда не сможет прямо соответствовать никакое созерцание» [31, с. 11].

⁹ В работе комиссии Гор – Черномырдин США рассматривали любые инвестиции в Россию через политическую призму (переход от однопартийности к многопартийности, от плановой экономики к рынку), а не с точки зрения реальной полезности проектов [21, с. 42]. Следует сказать и о поправке Джексона-Вэника, которая оставалась неотмененной, хотя основания для ее применения отпали уже в 1990-1991 гг.; она действует как символ, напоминающий российской элите об отложенных возможностях санкций со стороны США.

Под влиянием премьер-министра Е.М. Примакова начинается восстановление образа России, сдерживающей гегемонию США: разворот над Атлантикой направлявшегося в США самолета с правительственной делегацией (в знак протеста против натовских бомбардировок СФРЮ), намечавшаяся поездка правительственной делегации во главе с А. Маслюковым в Малайзию, отказавшуюся ранее от плана МВФ. Испытав удары сепаратизма, государство активизировало демонстрацию связи национальных интересов, национальной безопасности и территориальной целостности.

В.В. Путин усиливал символизацию национальных интересов в купе с национальной безопасностью: укрепление образа «единой» державы, борьба с сепаратизмом, возобновление военных парадов на Красной площади и военных учений, подготовка похода военных кораблей в Латинскую Америку, акция «Гвардейская ленточка», введение звания «Город воинской славы»¹⁰, жесткая речь в Мюнхене 10 февраля 2007 г. Рост цен на экспортную нефть создавал финансовую основу такой символизации. Происходило сближение национальных интересов и внешней национальной безопасности; один из ресурсов их легитимации и конституционализации – ностальгическое оживление советских символов. Наметились определенная напряженность по отношению к универсальным (космополитическим) символам. Усилилось давление на правозащитные НКО, финансировавшиеся из-за рубежа. Одновременно изменилось соотношение государственного и народного суверенитетов (процедура выборов глав субъектов РФ, ограничения в проведении федерального референдума, «порог» прохождения партий в парламент – 7% голосов избирателей). Административный ресурс обеспечивал доминирование символики правящей партии, поддерживающих ее объединений.

В свою очередь, нынешний Президент РФ А.Д. Медведев отдает должное парадом Победы на Красной площади, вручает советские награды, сейчас нашедшие живых ветеранов, присваивает звания «Город воинской славы». Но наметился отход от «ностальгирующей» политики. Показательна позиция в отношении польского символа Катыни [15]. Лояльнее стала политика по отношению к США, НАТО, ЕС (позиция в отношении «гуманитарной интервенции» НАТО в Ливии, контрастирующая с высказываниями В.В. Путина). Стимулируется переключение внимания с «внешних» аспектов на «внутренние», с советских символов на другие знаки, способные стать новыми символами, что заметно в риторике обращения «Россия, вперед!», Послании Федеральному Собранию 2010 г. Демонстрируется прогрессизм, показывающий связь национальных интересов с новой (постсоветской) основой – экономической и технологической модернизацией (символ Сколково, визит губернатора Калифорнии А. Шварценеггера со специалистами из Кремниевой долины США, посещение лаборатории Касперского, других центров инноваций, встречи с блогерами, обсуждение с ними авторских прав и хакерской атаки на «Живой журнал»).

¹⁰ Учреждено Федеральным законом от 9 мая 2006 г.

Значение символической и нормативной защиты национальных интересов

Модернизация в России не может, как, например в Китае, акцентироваться только в технологической и экономической сфере: другое состояние политической и правовой систем, идеологии, местных, национальных и космополитических символов, безопасности, территориальных асимметрий, этнонациональных противоречий. В России значительны силы, проповедующие этнонациональный и региональный сепаратизм, вдохновляемый символами традиционализации и национализма (Северный Кавказ, Якутия, Тыва), модернизации и универсализма (Калининградская обл., Карелия, Дальний Восток). Растут угрозы экстремизма. Россия страдает от тяжелых диспропорций (неравномерного размещения знаков, отдаленности центральных символов от окраин) в символическом пространстве страны.

В этих условиях модернизация неизбежно затрагивает область идеологических и политико-правовых аспектов национальных интересов. Модернизационная элита, опираясь на секуляризированные символы правовой легитимности и политической эффективности, тем не менее, остро нуждается в идеологизированных объединяющих символах; иначе происходят «срывы модернизаций» [30]. Иначе модернизация усиливает партикулярные интересы разных социальных групп, регионов и этносов.

Опыт СССР и России показывает значение баланса универсальных и отечественных, «внешних» и «внутренних» аспектов национальных интересов. О.А. Кармадонов обоснованно призывает к разработке проблем социокультурной безопасности социума, выражаемой в терминах «символическая вооруженность», «символическое оснащение», «развитость символических систем»¹¹. Что касается универсальных символов прав человека, ученые отмечают относительность возможного заимствования в связи с ригоризмом их интерпретации: «Претензия прав человека на универсализм и абсолютность предполагает, что они беспредпосылочны, не нуждаются в дальнейшем обосновании и образуют самую систему ценностей западного человека и западной политики – неразменность, несменяемость, оставаемость на верху иерархии ценностей независимо от смены ситуаций»¹².

Трудность их рецепции вытекает также из нарушения диалектики общего и особенного, что небезобидно для национальных интересов. «...Философские идеи, которые питают рассуждения о правах человека, на практике исходят из такого образа человеческой натуры, который якобы является общим

¹¹ «Для того чтобы общество выступало... не пассивным реципиентом социокультурной глобализации, необходимо, чтобы в нем были осознаны и четко артикулированы собственные приоритеты и интересы в данной сфере. А для того, чтобы оно могло стать и субъектом данного измерения глобализационных процессов, необходимо, чтобы собственные символические комплексы были хорошо структурированы, в полной мере институционализированы и были, в известном смысле, достаточно агрессивны» [10, с. 29-30].

¹² Две конференции в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке вынесли резолюции против универсалистской трактовки прав человека, но всемирная конференция по правам человека в Вене в 1996 г. подтвердила идею универсальности прав человека. Идея прав человека включена в политические и дипломатические калькуляции и спекуляции, т.е. выступают как доминирующая ценность на политическом рынке [8, с. 351].

для всех людей, независимо от поверхностной разницы в возрасте, поле, расе, верованиях, условиях жизни и т.д., т.е. из сущностного равенства, свободного от пространственно-временных акциденций... общему здесь приписывается не просто надкультурный, но естественный, сущностный статус» [24, с.12].

Конституция России 1993 г. и символическая политика в 1990-е гг. в значительной степени заимствовали универсальные символы в ущерб национально-государственным. Поэтому права человека в Конституции РФ слабо коррелировались с принципами-ограничителями, важными для конституционализации национальных интересов. А таких ограничителей немало, например, в Конституциях Италии («безусловные обязанности политической, экономической и социальной солидарности», «добрые нравы», «обязанности, установленные законом в общих интересах», «гражданский долг», «обязанность верности Республике»; «частная хозяйственная инициатива... не может развиваться в противоречии с общественной пользой или ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства»), Германии («конституционный порядок», «права других лиц», «нравственный закон»), Японии («злоупотребление свободами и правами», «постоянная ответственность за использование их в интересах общего благосостояния»). В России же заимствование привело к сильному расхождению юридического и политического значений Конституции РФ, затруднило выработку новой символической системы.

Односторонние ориентации на символы прав народов способствовали появлению элементов гербов, норм конституций отдельных субъектов РФ, разрушающих идентификационную целостность России, нарушающих баланс изменчивости и преемственности в символической системе. Выстраивание символического обеспечения государства осложнялась идеологическими «разрывами» общественного сознания 1917 и 1991 гг., некорректной интерпретации исторических событий. Все это обусловило сильное влияние на россиян идей и символов космополитизма, оттеснявшего цивилизационную и национально-государственную идентичность. Космополитическая идентификация при внедрении западных универсалий в сочетании с партикулярными интересами способствовала формированию символов, подрывающих конституционализацию национальных интересов.

Тем не менее по мере становления статусных символов разных российских территорий, корпораций, физических лиц проявилась значимая потребность в стабильности, а вместе с ней в национальной идее и доминанте позитивных символов, защищающих национальные интересы. Но в конце 1990-х гг. в России образовался вакуум позитивной символики: не были еще утверждены даже государственные символы (флаг, герб, гимн).

Достижения и задачи символической политики в России

Исходя из вышеизложенного цель символической политики можно определить как формирование символической системы, способствующей целостности государства и позитивному развитию общества, для чего поддерживаются символы-добродетели, их связь с жизненными сферами, национальной идеей и Конституцией, национальными интересами и безопасностью.

России понадобилась политическая воля лидера, непосредственно не связанного в памяти людей с реформами 1990-х гг., что помогло в начале 2000-х гг.

сгладить дисбаланс космополитических и национальных символов. В обращении к Федеральному Собранию (2000 г.) В.В. Путин вернул в официальный лексикон понятие «социальная справедливость». Затем, особенно с 2004 г. (второй срок президентства), начинает выстраиваться ряд ценностей консолидирующего характера, которые отмечены Президентом РФ в качестве такого же важного фактора развития государства, как политическая и экономическая стабильность [18]. Дискурс о фундаментальных ценностях приобрел устойчивость и концептуальность. Относительной удачной стала комбинаторика государственных символов в начале 2000-х гг., когда в символическом комплексе соединились имперские, советские и постсоветские символы.

Определенную роль в этом направлении играет политико-правовая геральдика, приводящая в порядок визуальный и нормативный «остов» национальной символической системы. Специалисты справедливо отмечают, что утверждение государственных символов России, официальных символов субъектов РФ и муниципальных образований знаменует обретение Россией определенного уровня становления государственности, ее идеологического оформления, отражает стратегию политико-культурного курса России, преемственность историко-культурных традиций россиян [25, с. 3].

Геральдические особенности государственных символов описываются в конституционных законах и приложениях к ним; описывается также смысл символов, затрагивающий национальные интересы. Федеральные конституционные законы регулируют и порядок закрепления символов (вариантов их исполнения) за органами государственной власти и местного самоуправления, размещения их на зданиях, бланках, что предполагает влияние символов на правосубъектность данных органов, символическую иерархию [17].

В 2000 году в России была принята «Национальная доктрина образования», согласно которой государство брало на себя обязанность воспитывать молодое поколение в духе высокой нравственности, патриотизма, гражданской ответственности, правового самосознания и духовности [16]. Важным направлением совершенствования системы патриотического воспитания стала разработка Концепции патриотического воспитания граждан России и государственных программ популяризации государственных символов России (на 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015 гг.), где подчеркивается их значение в формировании общей системы нравственных ориентиров, идеологии и духовного единства народов России, самобытных культурных ценностей [4].

Символическая политика должна способствовать преодолению раскола российского общества на группы с противоположными интересами, территории, конфликтующие с федеральным центром, формированию идеологии, объединяющей политические силы, слои населения на основе фундаментально значимых ценностей. В Посланиях В.В. Путина и Д.А. Медведева к Федеральному Собранию ставилась задача возвышения фундаментальных ценностей, преодоления раскола страны на путях реализации общей цели, реализации политической формулы «демократические ценности, помноженные на национальные интересы».

России предстоит достроить и укрепить систему объединяющих общество символов под эгидой национальной идеи. Смысл ее – сбережение автохтонных

народов и новых соотечественников на целостной территории России, их телесного и морального здоровья, духовности, агентности (трудоспособности, трудолюбия, профессионализма, предприимчивости и инновационности), необходимых для успешного социального, гуманитарно-правового, научно-технического, экономического развития. Величие России означает способность обеспечить благосостояние ее народов, процветание великой культуры, национальную безопасность и территориальную целостность.

В России возникает острая потребность одновременно: а) сохранять, усиливать, а где-то восстанавливать стремление населения и региональных элит к солидаризации; б) создавать социальную базу модернизации; в) обеспечивать авторитет государственной власти в целом и самого Президента РФ как гаранта целостности и развития России; г) поддерживать национальную безопасность. Поэтому параллельно с вниманием к технологической и экономической сторонам модернизации, Президент РФ пытался осуществить «символьный прорыв»: антикоррупционный план, переименование милиции на «полицию» и перестройка МВД, вскрытие нарушений во всей правоохранительной системе. Делаются шаги к сбалансированию народного и государственного суверенитетов: изменение избирательной системы с тем, чтобы внепарламентские партии имели больше шансов пройти в Государственную Думу, заявление об изменении порядка формирования Совета Федерации, возможном переходе к выборам губернаторов населением субъектов РФ.

Но речь должна вестись о формировании всей символьной системы. Чтобы партикулярные статусные символы были связаны с жизнесферными ценностями, системными символами-добродетелями и государственными символами, необходимо разъяснить и показать значение этой связи, соотнести национальные символы с универсальными. Государственной и муниципальной властям (Президенту РФ в первую очередь), предстоит сказать веское слово в ряде знаковых процессов современности. Заслуживает внимание и обозначение отношения к универсализму, за который нередко выдаются унилатерализм США и глобализм НАТО.

Так, в серьезной защите нуждаются жизнесферные институты, воспроизводящие «народное» символотворчество. Это защита «карты» России – воссоздание в актуальном сознании ценности мест и территории государства в целом, рационального природопользования, предотвращения пожаров лесов – всего, что останавливает обесценение пространства мест¹³. Это поддержка самой «жизни»: защита семьи, сокращение насильственной преступности, снижение смертности, повышение рождаемости, миграционная политика

¹³ Встречаются неофициальные карты, где отсутствует Калининградская область, Курилы, Сахалин. Глобализация приводит к расхождению пространства мест и пространства потоков (М. Кастельс, З. Бауман), когда деньги (инвестиции) и специалисты уходят в большие города и за рубеж, а маленькие города и села обречены на прозябание. Ослабление символа «карты» связано также с необходимостью виз на «материк» (Калининградская обл.), «разрывом» территорий из-за дороговизны услуг транспорта, почты и связи, состояния дорог, коррупции при их строительстве и ремонте. В.В. Путин создал некий символьный прорыв, проехав по дороге на Дальнем Востоке. Принципиальной проблемой стала судьба олимпийского Сочи как национального символа, способного как позитивно изменить географию концентрации символов, так и вырождаться в крупное разочарование.

для равномерного заселения мест. Это защита отечественной истории от фальсификации, а памятников истории и музеев – от разрушения и наступления коммерциализации¹⁴. Это поддержка труда и предпринимательства – спасение народных промыслов, создание и модернизация рабочих мест¹⁵, повышение квалификации работников, поддержка профессионалов, помощь малому и среднему бизнесу, борьба с коррупцией, убивающей «на корню» инновации и профессионализм. Только при спасении жизнесферных ценностей россиян наполняются смыслами символы-добродетели, Конституция РФ, государственные символы, другие символы солидаризации, а следовательно, и конституционализация национальных интересов.

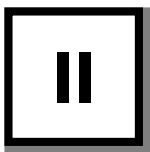
Список литературы

1. *Андерсон Б.* Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. М., 2001. 286 с.
2. *Бродель Ф.* Грамматика цивилизаций. М., 2008. 552 с.
3. *Говорухин Г.Э.* Символическое конструирование социального пространства осваиваемого региона (социологический анализ): автореф. дис. ...д-ра социол. наук. Хабаровск, 2009. 48 с.
4. *Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006-2010 годы» [Электронный ресурс]:* утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 11 июля 2005 г. № 422. URL: <http://base.garant.ru/188373/> (дата обращения: 01.05.2011).
5. *Губогло М.Н.* Идентификация идентичности. Этносоциологические очерки. М., 2003. 764 с.
6. *Егорова Н.И.* Изоляционизм и европейская политика США в 1930-е годы: кризис традиционализма // Новый взгляд на историю США. Американский ежегодник. М., 1992. С. 152-174.
7. *Журенков К., Барышева Е., Епифанова М.* Без базара // Огонек. 2011. № 21. С. 5-6.
8. *Ионин Л.Г.* Социология культуры путь в новое тысячелетие. М., 2000. 431 с.
9. *Капустина З.Я.* Гражданственность как ценность российской культуры: автореф. дис. ...д-ра культурологии. М., 2008. 51 с.
10. *Кармадонов О.А.* Эффект отсутствия: культурно-цивилизационная специфика // Вопросы философии. 2008. № 2. С. 29-41.
11. *Кувалдин В.Б., Бессмертных А.А., Rogov С.М.* Выступления на презентации книги «Отвечая на вызов времени: внешняя политика перестройки» // Горбачевские чтения. М., 2011. 168 с.
12. *Кушнер Г.* Постоянство «идей границы» в американской мысли // Новый взгляд на историю США. Американский ежегодник. М., 1992. С. 136-151.
13. *Лосев А.Ф.* Диалектика мифа // Лосев А.Ф. Миф. Число. Сущность. М., 1994. С. 6-232.

¹⁴ Яркие примеры коммерциализации – Бородинское поле, застраиваемое дачами; усадьба Архангельское, территорию которой хотят уменьшить с целью коммерческой застройки.

¹⁵ В.В. Путин, выступая на Заседании Международной организации труда в Женеве 15 июня 2011 г. отметил, что намечается создание и модернизация 25 млн рабочих мест.

14. *Ливен А.* Борьба за душу Америки // *Internationale Politik*. Америка 2004. М., 2004. № 5. С. 4-18.
15. *Маслов О.Ю.* Символ «Катынь» и «мягкая сила» России (Символы и знаки XXI века – часть 19.) URL: <http://www.polit.nnov.ru/2010/04/02/softpowerRosKat/> (дата обращения: 23.04.2011).
16. *Национальная доктрина образования* // Официальные документы в образовании. 2001. № 9.
17. *О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федер. конституц. закон от 28 дек. 2010 г. № 8-ФКЗ* // Рос. газета. 2010. 30 дек.
18. *О деятельности музеев образовательных учреждений* [Электронный ресурс]: письмо Министерства образования Рос. Федерации от 12 марта 2003 г. № 28-51-181/16. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63079/#p6 (дата обращения: 25.04.2011).
19. *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации* // Рос. газета. 2007. 27 апр.
20. *Проект Конституции Российской Федерации*. М., 1991. 96 с.
21. *Пуликова И.В.* Отраслевые корпоративные музеи России // *Россия и современный мир*. 2010. № 3. С. 217-221.
22. *Рожански М.* Незаменимые институты. Комиссия Обамы – Медведева и 50 лет американо-российского диалога / Пер. с англ. М., 2010. 150 с.
23. *Розов Н.С.* Специфика «русской власти», ее ментальные структуры, ритуальные практики и институты // *Полис*. 2011. № 1. С. 29-41.
24. *Синглтон М.* От социологического знания к признанию прав человека // *Российский бюллетень по правам человека*. 1994. Вып. 3. С. 10-13.
25. *Туник Г.А.* Современная российская геральдика как фактор отражения специфики российского государства: историко-политологический анализ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2008. 48 с.
26. *Турен А.* Социальные изменения двадцатого столетия // *Социологическое обозрение*. 2002. Т. 2, № 4. С. 49–54.
27. *Цыганков А.П.* Внешняя политика России от Горбачева до Путина. Формирование национального интереса. М., 2008. 286 с.
28. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. 246 с.
29. *Эйзенштадт Ш.* Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М., 1999. 416 с.
30. *Эйзенштадт Ш.* Срывы модернизации // *Неприкосновенный запас*. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 6 (74). С. 42 – 67.
31. *Blumenberg H.* Paradigmen zu einer Metaphorologie. Frankfurt a.M., 1998. 199 S.
32. *Mörke O.* Die Reformation. Voraussetzungen und Durchsetzung. München, 2005. X, 174 S.
33. *Schnapper D.* La France de l'integration: sociologie de la nation en 1990. P., 1991. 374 p.
34. *Wolfrum* Edgar Krieg und Frieden in der Neuzeit Vom Westfälischen Frieden bis zum Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, 2003. VIII, 156 S.



УДК 338.24

И.Г. НАПАЛКОВА, к.ист.н., докторант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, ст.науч.сотр. научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»,
г. Саранск, ул. Большевикская, 68
Электронный адрес: zamisi@yandex.ru

А.С. СОЛДАТОВА, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, науч.сотр. научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»,
г. Саранск, ул. Большевикская, 68
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ИНЕРЦИОННОСТЬ РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ИННОВАЦИОННОМУ ТИПУ РАЗВИТИЯ*

В статье рассматривается совокупность пространственных факторов, определяющих «предел возможностей» инновационного развития России, среди которых выделяется и анализируется инерционность пространственной конфигурации. Предлагаются направления для первоочередных преобразований по преодолению инерционности и решению задач инновационной экономики.

Ключевые слова: политико-территориальная организация государства; пространственная конфигурация; территориальное управление; центр и регионы; инновационное развитие

Одной из актуальных задач современного государственного развития является переход от догоняющей модели к инновационной, что требует эффективной организации национального пространства России как «конструкции, создаваемой социальными субъектами на конкретной территории и определенной нормативно-ценностной основе» [1, с. 3], так как исторически «альтернативы в развитии нашей страны определялись ее территориальной структурой» [10, с. 71].

* Статья выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы по теме «Динамика центрально-периферийной конфигурации современной России и политические механизмы оптимизации территориального управления» (шифр «2010-1.1-306-127-023»).

Специфичность реализации сценария социально-экономического развития инновационной направленности связана с трендами пространственной специфики России, среди которых выделяется инерционность [7, с. 57], препятствующая становлению новых пространственных элементов и характеристик движения, переходу на качественно иной уровень развития базовых пространственных сфер. Она связана с рядом факторов, наиболее значимыми из них являются:

- слабая заселенность территорий. Россия – страна с очень низкой плотностью населения, которая составляет 8,7 чел/км². На обширных территориях севера страны, в Сибири и на Дальнем Востоке (около 60% площади России) плотность населения не превышает 3 чел/км². Эти территории характеризуются очаговым расселением, которое оставляет незаселенными большие пространства тундры, северной, сильно заболоченной средней и южной, а также горной тайги. В Ненецком, Ямало-Ненецком, Долгано-Ненецком, Эвенкийском, Чукотском автономных округах и Республике Саха плотность населения колеблется от 0,03 до 0,3 чел/км² [13].

При рассмотрении плотности населения по экономическим районам России специалисты выделяют следующую закономерность: в наиболее крупных по площади регионах самая низкая плотность населения. Так, самая высокая плотность – в Центральном экономическом районе (61,9 чел/км²), площадь которого 483,0 км², в то время как в Северном районе с плотностью населения 4,0 чел/км² площадь – 1466,3 чел/км², в Западно-Сибирском (плотность – 6,2 чел/км²) площадь – 2427,2 чел/км², в Восточно-Сибирском (2,2 чел/км²) площадь – 4122,8 чел/км² и в Дальневосточном (1,2 чел/км²) площадь – 6215,9 чел/км² [13];

- слабая инфраструктурная освоенность. По данным Института системного анализа РАН экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно в 152 тыс. сельских населенных пунктов [4, с. 95];
- значительная контрастность социально-экономического развития регионов. Например, в списке регионов по валовому региональному продукту (по данным за 2009 г.) разница между регионом первого ранга (Москва) и последнего (Ингушетия) составляет 7138882,7 млн руб. (больше в 383,7 раза) [16]. Данные по федеральным округам представлены в табл. и также свидетельствуют о значительных диспропорциях.

**Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации
(2009 г., млн руб.)**

№	Федеральный округ	ВРП
1	Центральный	11445214,5
2	Приволжский	4919923,6
3	Уральский	4396560,3
4	Северо-Западный	3405653,5
5	Сибирский	3390224,3
6	Южный	1988637,6
7	Дальневосточный	1730885,0
8	Северо-Кавказский	795453,2

Журнал «Финанс.», на основании ежегодного рейтинга российских регионов по показателю производимого в них валового продукта на душу населения, сопоставил субъекты РФ с различными странами мира. Исследование показало, что субъекты, представляющие юг России, экономически находятся на уровне слабых государств «третьего мира», таких как Гондурас, Филиппины и Боливия. А Чечня и Ингушетия, замыкающие рейтинг, сопоставимы с бедными странами африканского континента. Более четверти российских регионов с общей численностью населения почти 26 млн человек по уровню развития экономики уступают Албании. Даже те, кто оказался в середине рейтинга (а это Краснодарский край, Калужская, Курская области и др.), уступают Таиланду и Тунису [14];

- низкий агломерационный эффект. Из 1090 российских городов лишь в 74 население составляет более 250 тыс. чел. [7, с. 58]. А именно мегаполисам в современном мире отводится роль «локомотивов развития».

При этом ряд исследователей акцентируют внимание на том, что российские города не соответствуют правилу «ранг-размер», которое называют правилом Зипфа. Согласно ему в России должно быть несколько городов с населением 2-6 млн чел., но в действительности нет ни одного [6]. Население г. Москвы (11 514 млн чел. по данным на 14.10.2010 г. [15]) и г. Санкт-Петербурга (4 849 млн чел. по данным на 14.10.2010 г. [15]) в соответствии с правилом Зипфа должно составлять около 12 и 7 млн чел. соответственно. Если учитывать население Московской агломерации (Москва с близкими пригородами – около 13 млн чел.), то правило соблюдается. Однако агломерация Санкт-Петербурга (около 5 млн чел.) меньше, чем должна быть. Все остальные города России с населением более миллиона человек также оказались меньшими по размеру, что связано с искусственными ограничениями роста крупнейших городов в советское время.

В результате в стране не хватает сильных центров, организующих территорию и способных ускорять модернизацию периферии. Особенно мало крупных городов в Сибири и на Дальнем Востоке [6]. В некоторых регионах нет городов, превышающих 100 тыс. чел., например в Ленинградской области, Ненецком и Чукотском автономных округах, Алтае, Магаданской области, Еврейской автономной области [5, с. 22-25].

При этом проявляется известный парадокс российской модели урбанизации: доля городского населения растет, но его численность снижается из-за общего снижения численности населения России (на 0,1% в год), растут и ускоренно развиваются крупные и сверхкрупные города за счет малых, а не за счет сел, как раньше. По прогнозам исследователей к 2025-2030 гг. из-за сокращения абсолютной численности городского населения примерно на 15% только шесть крупных городов могут рассчитывать на небольшой рост населения: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород, Екатеринбург и Самара. Население городов Омск, Казань, Уфа, Челябинск, Ростов-на-Дону, Пермь будет уменьшаться. А с уменьшением ресурсов местного развития объективно уменьшается количество потенциальных «центров роста» – провинциальных «мегаполисов, все более превращающихся из «центров индустрии» в «центры торговли и услуг» [3].

К предлагаемому списку совокупности локальных и региональных факторов, определяющих «предел возможностей» развития страны, можно также отнести перманентные проблемы, в значительные степени затрудняющие построение инновационной экономики в России:

- проблему отсутствия приоритетов пространственного развития и, как результат, проблематичность перехода регионов Российской Федерации от объектов региональной политики к ее активным субъектам;
- неготовность российского общества к восприятию реальности, связанной с необходимостью перенаправлять прибыли сырьевого сектора в новую экономику, где основная добавленная стоимость создавалась бы в секторе принятия интеллектуальных решений.

Вместе с тем прогноз инновационной направленности является единственно декларируемым в правительственной программе на среднесрочную и дальнесрочную перспективу. Целевые установки и задачи перехода России к модели инновационного социально ориентированного развития, являющиеся основной идеей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, обоснованы системой макроэкономических расчетов. Эти расчеты проведены в рамках трех основных сценариев перспективного развития России: инерционного, энерго-сырьевого и инновационного для национальной экономики в целом на основе точечных моделей.

Как отмечает Н.Н. Михеева, теоретически переход от точечных моделей к пространственным приводит к сужению множества допустимых решений и, как правило, приводит к уменьшению значений целевых показателей, которые могут быть достигнуты в рамках точечной модели. В этой связи задача, которая ставилась перед разработчиками пространственного раздела прогноза до 2020 года, состояла в том, чтобы, во-первых, получить пространственный разрез макроэкономического прогноза и показать, что заданные в нем параметры могут быть достигнуты при учете пространственных ограничений; во-вторых, представить пространственные пропорции, которые могут сложиться к 2020 году при реализации рассматриваемых в Концепции сценариев [11].

При реализации инерционного сценария потенциал интенсивного роста, который регионы демонстрировали в 2000-2007 гг., при таких предположениях будет исчерпан уже к 2010 г., после которого темпы роста суммарного по России ВРП снижаются. После 2010 года более высокими темпами развиваются регионы Южного, Сибирского, Дальневосточного округов, рост производства в которых обусловлен реализацией принятых федеральных целевых программ «Дальний Восток и Забайкалье», «Юг», строительством олимпийских объектов.

Сценарий энергосырьевого развития сохраняет на перспективу современную модель развития российской экономики, динамизм которой предполагается придать за счет новых энергосырьевых и транспортных проектов, а также реализации инновационной составляющей в отраслях традиционной специализации российской экономики.

Сценарий инновационного развития характеризуется многополярностью распределения региональных точек роста. Конфигурация пространственного

развития становится более разнообразной, не привязанной жестко к сложившимся энерго-сырьевым и финансовым очагам развития, за счет появления новых центров инновационного роста, опирающихся на концентрацию человеческого и технологического потенциала. Потенциал инновационного развития начнет реализовываться после 2010 г., что позволит поддерживать высокие темпы роста во всех регионах. Межрегиональная дифференциация темпов роста определяется преимущественно эффектом масштаба: регионы с более низкими базовыми показателями растут более высокими темпами, что обеспечивает реальную пространственную диверсификацию экономического роста и смягчение процессов межрегиональной дифференциации [8].

Проведенные расчеты показали, что предлагаемые на макроуровне параметры развития экономики и социальной сферы при учете пространственных ограничений роста в принципе достижимы, они могут быть реализованы при согласованных действиях различных субъектов хозяйствования, в частности при эффективном межрегиональном распределении инвестиционных ресурсов.

И в инерционном, и в оптимистическом сценарии точками роста будут в основном те же территории, но при снижении институциональных барьеров скорость и качество их развития в последнем повысится.

В концепциях социально-экономического развития непосредственно самих регионов проблема инерционности развития поставлена, однако она является далеко не центральной. *Механизмы и инструменты снятия аномальной остроты рассматриваемого противоречия* не отмечены.

С учетом вышеуказанного обнаруживается недооценка влияния традиций, которые обеспечивают *инерционность развития* пространства страны, возможностей регионального потенциала на осуществление перехода России к экономике инноваций. Данный факт затрудняет отслеживание и оценивание в динамике процессов качественных, количественных и структурных изменений, улавливание как прогрессивных, так и застойных трендов для выстраивания оптимального сценария развития России, результатом чего является неэффективность предпринимаемых мер.

Вполне очевидно, что и отклики регионов на инновационное развитие будут неодинаковы, что, в конечном счете, будет выражаться в изменениях территориальных пропорций экономики страны. Экономический рост не может быть равномерным, что в условиях России только усугубит экономическую поляризацию регионов. Таким образом, подтверждается необходимость в стимулировании инновационного прорыва экономически и политически.

Основными направлениями для первоочередных преобразований по преодолению инерционности и достижению инновационного развития, вероятно, должны стать:

– создание и развитие в Российской Федерации и ее субъектах политических, научных, правовых, нормативных, институциональных, социальных и экономических основ высокого качества жизни и здоровья нации как стратегических базисных факторов качественного и количественного роста человеческого капитала [9, с. 32]. Это, очевидно, может задать главную направленность развитию и стать объединяющим началом для осуществления инновационной

политики государства. Важно помнить, что проблема – не в технологиях как таковых, а в социуме;

- формирование понимания того, что «инновации – это не просто новое, а действительно необходимое» [2], т.е. главная задача – внедрять то, что дает реальный эффект и становится стимулом для появления новых, востребованных инноваций и может транслироваться на ряд регионов;

- преодоление диспропорций социально-экономического развития регионов и учет имеющихся у них ресурсов, исторически сложившейся специализации и инновационного потенциала при создании и поддержке государством т. н. точек роста;

- создание уполномоченных носителей изменений. Федеральное правительство не может и не должно пытаться взять всю тяжесть груза на себя. Вместо этого необходимо дать возможность регионам проявить инициативу. В некоторых случаях для этого потребуются значительное содействие накоплению потенциала на региональном уровне, где у властей часто не хватает необходимых возможностей, чтобы разрабатывать и внедрять целенаправленную инновационную политику [12].

Данные меры должны быть направлены на более полное раскрытие внутренних источников и резервов самоуправления регионов, рациональное использование их потенциала. Для такого огромного государства, как Россия, требуется дифференцированный подход к развитию каждого субъекта Федерации, а каждое значимое решение в области конкретного направления государственной политики предварительно должно быть увязано с региональными особенностями.

Список литературы

1. *Арсентьева И.И.* Регионализация пространственной организации России в целях обеспечения национальной безопасности: автореф. дис. ...д-ра полит. наук. М., 2010. 42 с.

2. *Арутюнов В.* Роль государства в инновационном развитии и инновационные приоритеты России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nanonewsnet.ru/articles/2009/vladimir-arutyunov-rol-gosudarstva-v-innovatsionnom-razviti-innovatsionnye-prioritety> (дата обращения: 20.10.2011).

3. *Бирюков С.* Проект «20 агломераций»: шанс для провинциальной России? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/article.htm> (дата обращения: 20.09.2011).

4. *Болонина С.Е.* Научные подходы к повышению эффективности территориального размещения производства // Вестн. Моск. акад. предпринимательства при Правительстве Москвы. 2011. № 1. С. 95-98.

5. *Города с численностью населения 100 тысяч человек и более* // Предварительные итоги Всерос. переписи населения 2010 года: стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 22-25.

6. *Зубаревич Н.В.* Агломерационный эффект или административный угар? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusrev.org/content/review/shmode=154> (дата обращения: 20.04.2011).

7. *Зубаревич Н.В.* Регионы и города России: сценарии 2020 // Pro et Contra. 2011. № 1. С. 57-71.
8. *Концепция* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Приложение 3 [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: <http://www.economy.gov.ru/sections/strategicPlanning/concept/> (дата обращения: 14.03.2011).
9. *Ложко В.В.* Формирование человеческого капитала – главный ресурс инновационного социально-экономического развития России и ее регионов // Инновации. 2008. № 10. С. 30-35.
10. *Мельвиль А.Ю., Тимофеев И.Н.* Россия 2020: Альтернативные сценарии и общественные предпочтения // Полис. 2008. № 4. С. 66-87.
11. *Михеева Н.Н.* Региональные аспекты разработки концепции долгосрочного развития России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dvforum.ru/doklads/miheeva.aspx> (дата обращения: 11.10.2011).
12. *Обзоры* инновационной политики ОЭСР: Российская Федерация 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd-berlin/Innovation_Policy_Russia.pdf (дата обращения: 19.06.2011).
13. *Плотность* населения и система расселения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sci.aha.ru/ATL/ra13a.htm> (дата обращения: 20.09.2011).
14. *Российские* регионы по уровню ВВП соответствуют разным странам мира [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finansmag.ru/articles/700> (дата обращения: 20.09.2011).
15. *Список* городов России с населением более 100 тысяч жителей [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 20.09.2011).
16. *Список* российских регионов по ВВП [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/> (дата обращения: 20.09.2011).

УДК 332.12(470.4)

А.А. УРАСОВА, соискатель кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
специалист

Министерство регионального развития Пермского края,
г. Пермь, ул. Куйбышева, 14

Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПОЗИЦИИ РЕГИОНОВ В ОБЛАСТИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

В настоящее время наблюдается активное развитие российской экономики во всех направлениях, в том числе в области инноваций. Инновации становятся составной и неотъемлемой частью экономической системы каждого региона, а также имманентным условием эффективного роста в рамках конкурентной модели [9]. Однако в пределах каждого субъекта Федерации существует

проблема эффективной комбинации факторов производства, способной обеспечить внедрение инноваций и рост инновационной активности хозяйствующих субъектов [7], а также основных инновационных показателей.

В данной статье предлагается провести анализ сложившихся стратегических позиций (на примере субъектов Приволжского федерального округа) по уровню инновационного развития, проследить их динамику, а также дать оценку сложившейся ситуации с точки зрения существования определенных моделей инновационного развития. Кроме того, в данной работе характеризуются динамические категории данного процесса, вводится понятие «вектор» инновационного развития.

Для анализа стратегических позиций регионов может использоваться множество методов (матрица М. Портера, SWOT-анализ, БКГ и др.) [11]. В нашем случае преследуются две основные задачи: выявление возможных (потенциальных) стратегий регионов и собственно анализ их стратегического развития в области инноваций. В этой связи нами выбран метод исследования с помощью матрицы Mckinsey. Данная матрица используется в рамках сравнительного анализа с целью изучения общей сравнительной базы для определения стратегических позиций субъектов ПФО, которые достаточно сильно отличаются друг от друга. В центре внимания находится оценка уровня инновационного развития «бизнеса» и «знаний» [10], которые имеются у регионов.

В работе рассматриваются проблемы регионального инновационного развития с точки зрения общей стратегической концепции экономики региона. С этой позиции соотносятся субъекты Приволжского федерального округа, вводится типология регионов и типология инновационного развития в контексте современного экономического развития регионов.

Ключевые слова: «вектор» инновационного развития региона; стратегическая позиция региона; интегральный показатель инновационного развития

Каждая ось координат матрицы рассматривается как многофакторное, многоаспектное направление развития. Нужно отметить, что данная модель основана на соображении, что долгосрочный выигрыш стратегической единицы зависит от конкурентной силы этой единицы, а также от способности и мотивированности усиливать свои позиции, которые определяются уровнем инновационного развития «бизнеса» и «знаний» [1, с. 51]. Это означает, что в рамках модели учитывается динамичный характер развития субъектов ПФО и закономерности в смене стратегических позиций.

Для анализа последних используются результаты расчетов за 2008-2009 гг., выполненные при оценке конкурентоспособности субъектов [8, с. 55]. Все показатели инновационного развития были условно разделены на две группы: блок «знаний» и блок «бизнеса», что соответствует осям координат X и Y.

Таблица 1

Распределение показателей инновационного развития по осям [2; 3; 4]

Уровень инновационного развития знаний, X	Уровень инновационного развития бизнеса, Y
<ul style="list-style-type: none"> • Число организаций, выполнявших научные исследования и разработки; • численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками; • численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, по категориям; • численность исследователей с учеными степенями; • организации, ведущие подготовку аспирантов; • численность аспирантов; • прием и выпуск из аспирантуры; • организации, ведущие подготовку докторантов; • численность докторантов; • прием и выпуск из докторантуры. 	<ul style="list-style-type: none"> • Внутренние затраты на научные исследования и разработки; • внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки по видам затрат; • внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки по видам работ; • выдано патентов; • число созданных передовых производственных технологий; • число используемых передовых производственных технологий; • инновационная активность организаций; • затраты на технологические инновации; • объем инновационных товаров, работ, услуг

Для каждого из субъектов ПФО был посчитан интегральный показатель по двум блокам (сумма удельных весов показателей), что явилось основой распределения регионов по осям матрицы.

Нужно отметить, что позиции на матрице Mckinsey обозначаются диаграммами, отражающими вес данного игрока и долю в соответствующем рынке товаров и услуг. Мы рассматриваем динамическую составляющую стратегического развития [6], поэтому на матрице показывается только позиция субъекта ПФО безотносительно к рынку. В нашем случае это *conditio sine qua non*¹. Ниже

¹ Обязательное условие (*лат.*).

расположена матрица, на которой представлены регионы в соответствии с расчетами за 2008-2009 гг.

Субъекты ПФО представлены на матрице следующим образом:

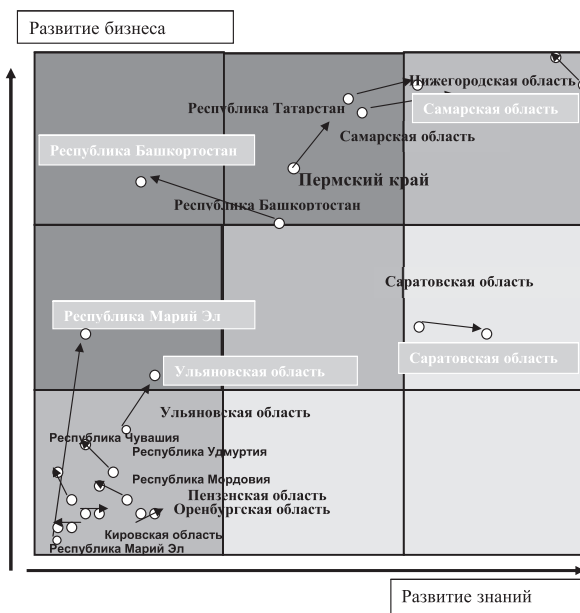
Пермский край и Республики Башкортостан и Татарстан занимают лидирующие позиции, отличаются комплексным развитием всех показателей [5], достаточно высоким уровнем показателей в обоих направлениях. Вместе с тем они находятся в догоняющей позиции, им необходимо искать точки роста и усиливать конкурентоспособность по выбранным, наиболее приоритетным, позициям.

Республика Марий Эл, Ульяновская и Пензенская области занимают достаточно выгодное положение, у них имеются необходимые ресурсы для развития, их задача – мобилизация основных средств, а также разработка программ развития и усиление своих позиций.

Нижегородская и Самарская области являются лидерами, но в данном случае существуют определенные трудности по поддержанию лидирующих позиций, так как требуются постоянная корректировка программ развития, быстрая адаптация к изменениям политической и социально-экономической сфер.

Саратовская область находится в определенном смысле в зоне риска, поскольку достаточно хорошие показатели по уровню развития знаний не находят своего применения в сфере бизнеса, что чревато значительной потерей конкурентоспособности. Поэтому данному субъекту Федерации необходимо усиленно развивать показатели уровня инновационного развития бизнеса и перемещаться в соседние квадранты матрицы.

Что касается Республик Удмуртия, Чувашия, Мордовия, а также Оренбургской, Кировской областей, то можно сказать, что у данных субъектов ПФО недостаточно ресурсов для комплексного развития всех направлений. Следовательно, единственным выходом для них становится выборочное развитие наиболее приоритетных показателей и повышение конкурентоспособности по отдельным направлениям.



Примечание: позиции в соответствии с данными за 2008 г. показаны черным шрифтом, за 2009 г. – белым. Стрелочками показано направление развития с 2008 по 2009 г. Регионы, позиции которых изменились не существенно (то есть менее чем 0,2) отмечены только черным шрифтом, стрелочкой указано направление изменений.

На основании анализа матрицы Mckinsey можно говорить о существовании типологии субъектов в зависимости от развиваемых показателей инновационного развития (табл. 2).

Таблица 2

Типология регионов в зависимости от развиваемых показателей

Регионы «знаний»	Регионы «бизнеса»	Комплексно-развивающиеся регионы	Аутсайдеры
Области: Оренбургская Саратовская	Республики: Мордовия Башкортостан Удмуртия Чувашия Области: Нижегородская Пензенская Пермский край	Республики: Марий Эл Татарстан Области: Самарская Ульяновская	Кировская область

Регионы «Знаний» развивают преимущественно показатели блока «знаний», показатели блока «бизнеса» оказываются либо на прежнем уровне, либо снижаются. Регионы «Бизнеса» развивают показатели блока «бизнеса» соответственно. У комплексно-развивающихся субъектов ПФО представлены обе группы показателей относительно равномерно. У регионов-аутсайдеров обе группы показателей либо не изменились, либо снизились, что повлекло за собой ослабление их позиций на общем поле инновационного развития.

Процесс изменения стратегических позиций регионов, а именно в отношении характера инновационного развития за определенные промежутки времени (в данном случае – два года), может быть обозначен понятием «вектор» инновационного развития. Данный термин, с одной стороны, дает представление об общей направленности развития региона, с другой стороны, раскрывает некоторые содержательные характеристики данного процесса. Всего можно выделить шесть видов таких векторов, которые раскрывают основные характеристики процесса инновационного развития субъектов Российской Федерации (табл. 3).

Выделенные типы векторов имеют специфические черты и характеристики.

Однофакторный прогрессивный вектор характеризуется развитием показателей только одного из блоков (блока «бизнеса» или блока «знаний» соответственно); угол наклона такого вектора – 90 градусов.

Однофакторный регрессивный вектор характеризуется снижением одной из групп показателей (блока «бизнеса» и блока «знаний» соответственно); угол наклона такого вектора – 90 градусов.

Многофакторный прогрессивный комплексный вектор характеризуется сбалансированным развитием показателей обоих блоков; угол наклона такого вектора – 45 градусов.

Типология «векторов» инновационного развития регионов

Вектор	Однофакторный		Многофакторный			
	прогрессивный	регрессивный	прогрессивный	прогрессивно-регрессивный	регрессивный	
			комплексный		комплексный	гипертрофированный
↑	*					
→	*					
↓		*				
←		*				
↗			*			
↘				*		
↖				*		
↙					*	
↗ --				*		
↘ --				*		
↖ --				*		
↙ --						*

Многофакторный прогрессивно-регрессивный вектор характеризуется одновременным ростом одной из групп показателей и одновременным снижением показателей другой группы. Угол наклона таких векторов – либо 45 градусов, либо (векторы, обозначенные пунктиром) колеблется между 0-45 градусов.

Многофакторный регрессивный комплексный вектор характеризуется одновременным сбалансированным снижением показателей обеих групп. Угол наклона такого вектора – 45 градусов.

Многофакторный регрессивный гипертрофированный вектор характеризуется одновременным несбалансированным снижением показателей обоих блоков. Угол наклона колеблется от 0 до 45 градусов.

Таким образом, в зависимости от вектора инновационного развития, можно говорить о следующих типах инновационного развития субъектов ПФО (табл. 4).

Среди субъектов ПФО можно наблюдать четыре варианта инновационного развития. Это прежде всего многофакторный прогрессивно-регрессивный тип развития, к которому относятся большинство субъектов. Им присуще скачкообразное развитие некоторых показателей одной из групп и незначительное снижение показателей второй группы. С одной стороны, такая позиция при наличии достаточного количества ресурсов позволяет сохранять региону

Тип развития субъекта в зависимости от вектора инновационного развития

Субъект/группа субъектов	Тип развития	Характеристика
Республики: Башкортостан Мордовия Удмуртия Чувашия Области: Нижегородская Пензенская Саратовская Пермский край	Многофакторный прогрессивно-регрессивный	Каждый из субъектов развивает показатели одного блока при одновременном снижении показателей второго блока ² .
Республики: Марий Эл Татарстан Области: Самарская Ульяновская	Многофакторный прогрессивный комплексный	Характеризуется ростом показателей обоих блоков; одних в большей степени, других в меньшей.
Оренбургская область	Однофакторный прогрессивный	Характеризуется ростом группы показателей одной группы (например, «блока знаний») и неизменным характером показателей второй группы.
Кировская область	Однофакторный регрессивный	Характеризуется снижением показателей одной группы (например, «блока знаний») и неизменным характером показателей второй группы.

лидирующую позицию (Нижегородская область, Республика Башкортостан, Пермский край), с другой стороны, при отсутствии достаточной ресурсной базы это приводит к достаточно медленному развитию субъектов и незначительному изменению его позиций (Республики Чувашия, Удмуртия, Мордовия, Пензенская область). В ряде случаев возможно увеличение доли рисков, связанных со значительной потерей силы конкурентоспособности субъекта Федерации (Саратовская область).

Многофакторный прогрессивный комплексный тип развития региона характеризуется мобилизацией определенной доли ресурсов, направленной на усиление конкурентных преимуществ, что приводит либо к существенному изменению стратегической позиции субъекта РФ (Республика Марий Эл),

² В Пермском крае развиваются показатели блока «бизнеса», при этом наблюдается значительное снижение показателей блока «знаний»; в Саратовской области наоборот: растут показатели блока «знаний» и одновременно снижаются показатели блока «бизнеса».

либо упрочнению лидирующего положения (Республика Татарстан, Самарская область). В любом случае данный тип развития наименее рискован и обеспечивает стабильный поступательный рост *ceteris paribus*³.

Однофакторный прогрессивный тип развития эффективен при высоких показателях одной группы. Он позволяет вырваться на лидирующие позиции по ряду параметров. Однако при довольно низком уровне общего развития данный тип не приводит к существенному увеличению конкурентоспособности (Оренбургская область).

Однофакторный регрессивный тип развития постепенно приводит к снижению общей конкурентоспособности, что чревато выходом из конкурентной борьбы (Кировская область). Однако в данном случае сохраняется возможность аккумуляции ресурсов, формирования необходимой базы для реализации эффективных стратегических действий.

Спектр типов инновационного развития свидетельствует о разнонаправленности процесса смены стратегических позиций, что позволяет субъекту ПФО достичь эффективного роста экономики, сбалансированного сочетания факторов производства и мобилизации ресурсов. В результате наблюдается рост конкурентоспособности регионов. От того, насколько грамотно субъект формирует стратегическую позицию, зависит дальнейшее развитие его экономических составляющих.

Список литературы

1. Гольдштейн Г.Я. Стратегический менеджмент: учеб. пособие. Таганрог: ГРТУ, 2003. С. 51.
2. *Об утверждении* статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за занятостью населения и деятельностью, осуществляемой в сфере образования, науки и инноваций [Электронный ресурс]: приказ Росстата от 6 сент. 2010 г. № 305. URL: <http://www.referent.ru/1/165572> (дата обращения: 26.09.2011).
3. *Общероссийский классификатор видов экономической деятельности* ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1) [Электронный ресурс]: утв. постановлением Госстандарта Рос. Федерации от 6 нояб. 2001 г. № 454-ст. URL: http://mvf.klerk.ru/spr/spr100_00.htm (дата обращения: 23.09.2011).
4. *Регионы России. Социально-экономические показатели*. М., 2010.
5. *Социально-экономическое и политическое положение Пермского края*: докл. губернатора Пермского края 18 марта 2010 г. Пермь: Агентство «Стиль-МГ», 2010. 40 с.
6. Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социоэкономической парадигмы регионального управления // *Ars administrandi*: ежегодник – 2009 / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. С. 4-12.
7. Сухих В.А., Блусь П.И. Деятельность правительства Пермского края как элемент управления регионом // *Ars administrandi*: ежегодник – 2009 / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. С. 62-73.

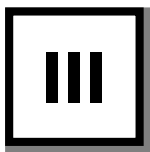
³ При прочих равных условиях (*лат.*).

8. Урасова А.А. Региональное инновационное развитие: анализ конкурентоспособности Пермского края и регионов Приволжского федерального округа // *Ars administrandi*. 2010. № 3. С. 54-61.

9. Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // *Экон. политика*. 2008. № 1. С. 196-203.

10. Чиркунов О.А. Инновационное развитие промышленного региона // *Экон. политика*. 2010. № 3. С. 46-63.

11. Vrontis D., Pavlou P. The external environment and its effect on strategic marketing planning: a case study for McDonald's // *J. International Business and Entrepreneurship Development*. 2008. Vol. 3, № 3/4. S. 289-307.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 32.01

А.В. ЗОБНИН, к.ист.н., зам. главы администрации (по социальной политике) Фурмановского муниципального района Ивановской области
Администрация Фурмановского муниципального района,
г. Фурманов, ул. Социалистическая, 15
Электронный адрес: atlanticism@mail.ru

ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭТАП ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Одним из наиболее ответственных этапов информационно-аналитической деятельности в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации является фаза формирования альтернативных решений (альтернатив). По нашему мнению, это тот этап, на котором аналитическая работа может преодолеть рамки вспомогательной деятельности и интегрироваться в реальный политико-управленческий процесс (процесс принятия политических решений) [3, с. 108-109].

По заключению американского ученого Дж. Андерсона, «формирование политических решений включает в себя разработку соответствующих и согласованных курсов действий (обозначаемых часто альтернативами, проектами или вариантами) для решения общественных проблем» [5]. Особое внимание современных политологов к проблеме выдвижения альтернатив и их оценки породило становление специфической научной дисциплины – децизионного анализа, или «анализа решений» (англ. decision analysis), как «междисциплинарной области научного знания, изучающей пути совершенствования подготовки решений» [7].

В статье рассматривается проблема формирования и оценки альтернативных решений как одной из ключевых фаз информационно-аналитической работы в органах государственной власти Российской Федерации. Анализируется частный прецедент формирования и оценки альтернативных решений в практике информационно-аналитической работы органов исполнительной власти Ивановской области.

Ключевые слова: информационно-аналитическая работа; политико-управленческий процесс; альтернативное решение; агрегированное управленческое решение; формирование альтернатив; оценка альтернатив

Под альтернативным управленческим решением (управленческой альтернативой) мы понимаем комплексное представление о разрешении проблемной ситуации, содержащее общие целевые установки к действию и прогноз результата выполнения этого действия.

Прежде чем приступить к изучению алгоритма формирования альтернативных решений, необходимо обратить внимание на следующие элементы этой аналитической процедуры: 1) факторы, влияющие на выдвижение альтернатив, 2) источники альтернатив, 3) этапы формирования альтернатив, 4) методы формирования альтернатив, 5) значение альтернатив в политико-управленческом процессе.

На успешную разработку и продвижение альтернативного решения влияет множество прогнозируемых и непрогнозируемых факторов:

1) альтернатива должна быть технологически обоснована: содержать меры по устранению причин, приведших к появлению проблемной ситуации;

2) альтернатива должна быть финансово-экономически обоснована: стоимость принятия и реализации решения должна быть сопоставима с уровнем поставленных управленческих задач;

3) альтернатива должна быть политически приемлема: иметь публичную поддержку не только руководящего звена органа государственной власти, но и одобрение большей части населения.

Таким образом, возникает комплекс технологических и экономических условий, существенно ограничивающих сферу аналитической мысли в направлении поиска альтернативных решений.

Сама управленческая альтернатива не обязательно должна быть привязана только к проблемной ситуации, ее источниками могут быть: авторитетное мнение (мнение руководителя органа государственной власти); процедурные особенности деятельности органа власти; научная теория или иное теоретическое знание; интуиция, опыт и логика аналитика; прецедент или проблемная ситуация; морально-этические, религиозные или идеологические представления и т. п.

Большинство специалистов, в том числе американские политологи Д. Уэймер и А. Вайнинг, разбивают фазу подготовки проектов решения на ряд субфаз: от выбора оценочных критериев до написания рекомендаций по реализации альтернатив в политической практике [14].

Комплексный многоступенчатый алгоритм работы с альтернативами предложил российский ученый Л.Г. Евланов [2]. По мнению Л.Г. Евланова, формирование решения – это «творческий процесс, требующий анализа и синтеза всех предшествующих элементов задачи принятия решений» [2, с. 85-86]. Он отмечает, что для правильного производства и селекции (отбора) альтернатив необходимо:

- 1) определить границы области принимаемого решения,
- 2) выяснить тип решения,
- 3) сформулировать цели и приоритеты решений,
- 4) определить ограничения решения,
- 5) сформулировать крайние альтернативы (наилучшую и наихудшую),
- 6) генерировать общее множество альтернатив,
- 7) оценить преимущества и недостатки каждой из альтернатив,
- 8) оценить вероятность и эффективность реализации вариантов,

- 9) провести анализ предпочтений решений по достижению целей,
- 10) свести множество альтернатив к допустимым вариантам,
- 11) редуцировать допустимые альтернативы к эффективным вариантам,
- 12) выбрать оптимальный вариант.

Первые шесть фаз «алгоритма Л.Г. Евланова» имеют непосредственное отношение к этапу формирования альтернативных решений информационно-аналитической работы. Модернизировав предложенный алгоритм к политико-управленческой практике, предлагаем следующую схему изучаемого процесса (табл. 1).

Таблица 1

Этапы формирования альтернативных решений

Наименование этапа	Характер и последовательность действий аналитика	Результат действий аналитика
1. Определение целей решения проблемной ситуации	Включенные в аналитический процесс цели решения отражают ценности и интересы лица, принимающего решение, или группы лиц. Процедура определения целей включает построение «древа целей», в котором идет группировка целей по кластерам (социальным, политическим, экономическим, информационным и т. п.) или по вертикали – от субстанциональных (базовых) к инструментальным (обеспечивающим).	«Древо целей»
2. Определение критериев оценки приоритетов решения	Определяются критерии оценки целей. Наиболее применимым в аналитике считается таксономический ряд «эффективность – результативность – справедливость» (англ. <i>Efficiency – Effectiveness – Equity</i>) [6, с. 101].	Совокупность критериев оценки
3. Оценка приоритетов решения	Имеющееся множество целей ранжируется по принципу значимости или предпочтительности с использованием отобранных на предыдущем этапе критериев оценки, при этом вычленяются приоритетные (главные) цели.	«Древо приоритетов»
4. Определение ограничений, границ допустимых решений	Ограничениями для отбора альтернатив могут быть организационные процедуры, правила принятия решений, нормативно-правовые акты, финансово-экономические или информационные ресурсы и т.п.	Совокупность ограничений
5. Определение крайних версий решения	Определяются две крайние версии решения (оптимистичная и пессимистичная) для последующего формирования промежуточных вариантов. Как правило, крайние варианты не включаются в последующий анализ, поскольку являются заведомо неприемлемыми.	Наилучшая и наихудшая альтернатива, перечень промежуточных альтернатив
6. Генерация множества альтернатив	Формулируется максимально возможное количество альтернатив.	Множество альтернатив

Генерация множества альтернатив возможна при системном использовании методов генерации альтернатив, последние разделяются на групповые и индивидуальные (табл. 2).

Таблица 2

Методы генерации альтернатив [8, с. 10]

Групповые	Индивидуальные
«Мозговой штурм»	Логико-интуитивный метод
Метод «идеального решения»	Метод аналогий
Метод «единственного вопроса»	Метод анализа вероятностей
Метод «номинальной группы»	Метод декомпозиции
Синектика	Метод индивидуальной диагностики
Ситуационный анализ	Метод имитационного моделирования
Метод Дельфи	Линейное программирование
Паттерн	Матричный метод
	Регрессивный анализ
	Корреляционный анализ

Как показывает практика, наиболее продуктивными являются групповые методы генерации альтернатив, однако они требуют временных затрат на организацию самого процесса. В итоге большинство альтернатив формируется исходя из интуитивно-логических представлений и опыта аналитика. Управленческий опыт бывает полезен там, где речь идет о большом количестве типовых и даже рутинных управленческих задач, где решение зачастую принимается по стандартным, отработанным годами схемам. Как только аналитик сталкивается с оригинальной проблемной ситуацией, требуется включение всех интеллектуальных способностей.

Сформировав множество альтернативных решений, аналитик должен перейти к процедуре их оценки, т.е. к выявлению сильных и слабых сторон вариантов проектируемого управленческого решения. Ключевой целью аналитика на этом этапе должно стать уменьшение совокупности предложенных альтернатив (за счет исключения неоптимальных решений) до удобного для принятия итогового управленческого решения множества, состоящего из двух-трех приемлемых вариантов.

В работе «Политический анализ: концепции и практика» политологи Д. Уэймер и А. Вайнинг разбивают процесс оценивания альтернативных вариантов на три ступени или логические задачи [14, с. 228]:

- 1) прогнозирование ожидаемых результатов реализации каждой альтернативы;
- 2) оценка этих результатов с помощью критериев, определенных на этапе выдвижения альтернатив;
- 3) сравнение альтернатив на основе множественных критериев в специальной матрице.

Опираясь на исследования американских ученых С. Нагеля и М. Миллса о т.н. супероптимальном решении («решение, которое одновременно лучшим

образом обеспечивает достижение двух отдельных групп целей» [4, с. 373]), мы сформулировали содержание агрегированного управленческого решения.

Агрегированное управленческое решение – решение, удовлетворяющее интересам агентов политико-управленческого процесса, участвующих в разрешении сложившейся политической ситуации, и максимально совместимое с процедурой принятия и реализации управленческих решений.

Следует иметь в виду, что при разработке и принятии управленческого решения руководителю органа государственной власти приходится не столько преследовать собственные интересы, сколько учитывать осознанные потребности других агентов в интересах государства и общества. Структуру интересов можно представить следующим образом:

- 1) государственные интересы, зафиксированные в национальных стратегиях и концепциях;
- 2) интересы граждан (населения страны в целом, жителей соответствующего субъекта РФ, муниципального образования и др.);
- 3) интересы собственной организации (органа государственной власти) и ее сотрудников;
- 4) интересы групп давления (групп интересов), если таковые присутствуют;
- 5) интересы вышестоящего руководства.

Таким образом, разработанное решение должно отвечать потребностям многих агентов. Если в бизнес-сообществе при принятии решения возможно наличие конфликта интересов, то в органе власти конфликт неприемлем, а если он возникает, то разрешается на основе многочисленных согласовательных процедур (листы согласования, согласительные комиссии, межведомственные советы и т.п.).

Возвращаясь к алгоритму получения агрегированного управленческого решения, необходимо как можно детальнее охарактеризовать порядок действий аналитика на каждой фазе этапа оценки альтернативных решений.

Фаза 1. Уменьшение множества альтернативных решений с помощью определенных на стадии формирования альтернатив ограничений.

Подобными ограничителями, как правило, выступают ограничения по времени, ресурсам, нормам и процедурам. Опыт показывает, что ограниченность во времени и ресурсах порой вводит аналитика или ЛПР в состояние неопределенности и психологической напряженности. Аналогичные ситуации в мировой политике были изучены известным ученым-международником О.Р. Холсти [9].

Для органов государственной власти одним из основных ограничителей является лимит финансовых средств, определяемый размером бюджетных ассигнований на тот или иной вид деятельности. Именно поэтому аналитику приходится в первую очередь сопоставлять имеющиеся альтернативы и отбирать те, которые не потребуют для их реализации излишних финансово-экономических затрат. В результате первой фазы аналитик получает множество допустимых альтернативных решений.

Фаза 2. Уменьшение множества допустимых альтернативных решений с помощью оценочных критериев.

В указанной фазе традиционно используется матричный метод, а точнее, оценочная матрица «критерии – альтернативы», в соответствии с которой каждая допустимая альтернатива оценивается в табличной форме сквозь призму отобранных критериев и приоритетности. Затем аналитик подводит суммарный подсчет баллов (табл. 3).

Таблица 3

Оценочная матрица «критерии – альтернативы» [10, с. 16]

Альтернативы	Критерии					Итоговая оценка альтернатив
	К-1	К-2	К-3	К-N	Коэффициент приоритетности	
A-1						
A-2						
A-3						
A-N						

Аналитик вправе выбирать собственные критерии оценки допустимых альтернативных решений исходя из общей управленческой целесообразности или использовать таксономический ряд «эффективность – результативность – справедливость» (англ. *Efficiency – Effectiveness – Equity*) [12, с. 9]. При этом каждый критерий получает количественное исчисление (индикатор) и ранжируется на основе специального коэффициента, который в теории принятия решений получил обозначение коэффициента приоритетности, или веса критерия.

В итоге простых подсчетов аналитик выбирает из совокупности допустимых альтернатив до трех-четырех вариантов, получивших наибольшее количество баллов, которые считаются оптимальными.

Фаза 3. Прогнозное моделирование исходов оптимальных альтернативных решений.

В данном случае прогноз выступает как одно из средств моделирования, просчета возможных результатов реализации оптимальных решений. Прогнозирование исходов возможно с помощью матричного метода, ряда статистических методов (корреляционного и регрессивного анализа) [13], теории вероятности и теории игр.

Применение теории вероятности в оценке оптимальных альтернативных решений вызывает у аналитиков ряд трудностей, связанных с подсчетом вероятности выпадения какого-либо исхода, тем более что в условиях неопределенности не всегда удастся смоделировать исходы собственных действий. Именно поэтому в последнее время в теории принятия политических решений наметилась тенденция интегрированного использования матричного метода и теории игр [1].

Управленческая практика показывает, что для достижения агрегированного управленческого решения необходимы прохождение некоторого количества согласовательных процедур и стабильные каналы для свободного обмена информацией между агентами. Итогом фазы прогнозного моделирования должна стать совокупность исходов (результатов) оптимальных

альтернативных решений, которая будет подвергнута оценке аналитиком на следующей фазе.

Фаза 4. Оценка и сравнение исходов оптимальных решений через соотнесение их с целями решений.

На этой фазе аналитик вновь возвращается к целям принятия решения, а также к интересам агентов политико-управленческого процесса. При этом, с одной стороны, идет сопоставление отобранных оптимальных альтернативных решений с целями решения, с другой – их оценка с помощью качественных экспертных методик, методики анализа «издержек и выгод» [11], методики анализа «издержек и эффективности» [6, с. 246]. В результате аналитик получает детализированное описание последствий реализации двух-трех агрегированных управленческих решений (это описание необходимо лицу, принимающему решение).

Приведем пример формирования и оценки альтернативных решений в практике государственного управления Ивановской области.

Управленческая проблема:

Оптимизировать деятельность государственного унитарного предприятия Ивановской области «Вичугская типография» (ГУП «Вичугская типография»), подведомственного Департаменту внутренней политики Ивановской области.

Проблемная ситуация:

В декабре 2008 г. ГУП «Вичугская типография» прекратило свою основную деятельность (выпуск бланочной печатной продукции) из-за увольнения наладчика печатного станка. Из 10 работников предприятия в штате к 1 декабря 2008 г. официально числились 2 сотрудника: бухгалтер и исполняющий обязанности директора предприятия. Предприятие имело текущих долгов за 2009 г. – 120 000 руб., из них задолженности по заработной плате сотрудникам – 96 000 руб. Общая сумма долгов с 2007 г. – 412 000 руб. Кредиторами предприятия в основном являлись муниципальные предприятия города. Ситуация осложнялась тем, что бывший директор предприятия уволился в октябре 2008 г. и подал исковое заявление в судебные органы о взыскании с предприятия долгов по заработной плате. Аналогичные заявления подали все бывшие сотрудники предприятия. Распорядителем собственности предприятия является Ивановская область в лице Департамента управления имуществом Ивановской области.

Рабочая гипотеза:

Ликвидация государственного предприятия может привести к ликвидации ОГУ «Редакция газеты “Вичугские новости”» и потере органами государственной власти Ивановской области контроля над информационным пространством двух муниципальных образований Ивановской области – городским округом Вичуга и Вичугским муниципальным районом – ввиду того, что ГУП и ОГУ располагаются в одном помещении и имеют общие коммуникации (систему отопления, электрические и телефонные сети).

Методы генерации альтернатив:

Групповые («мозговой штурм») и индивидуальные (метод аналогий, логико-интуитивный метод).

Множество альтернативных решений:

Альтернатива 1 (наилучшая). Внешние инвестиционные вливания в модернизацию оборудования и запуск печатного производства.

Альтернатива 2. Передача имущества предприятия в собственность городского округа Вичуга и уход, таким образом, от части долгов перед муниципальными предприятиями.

Альтернатива 3. Передача имущества территориальному отделу социальной защиты населения Департамента социальной защиты населения Ивановской области под Центр социальной защиты населения и сохранение областной собственности.

Альтернатива 4. Сдача в аренду части неиспользуемых предприятием помещений и оплата долгов на вырученные от аренды средства.

Альтернатива 5. Модернизация помещения предприятия под торговый центр.

Альтернатива 6 (наихудшая). Банкротство предприятия, распродажа имущества и последующая выплата всех его долгов кредиторам.

Оценка альтернативных решений:

Фаза 1. Альтернатива 5 исключается из множества, поскольку требует дополнительных финансовых вложений (ограничение по финансам) и временных затрат до трех-пяти месяцев (ограничение по времени), учитывая, что ситуация на предприятии требует оперативного вмешательства извне. Альтернатива 4 также исключается из множества, так как вся выручка, полученная от сдачи в аренду неиспользуемых помещений предприятия, поступает в бюджет Ивановской области и не может быть использована на нужды предприятия (процедурное ограничение). Таким образом, в множество допустимых решений попадают альтернативы 1, 2, 3 и 6.

Фаза 2. Строим оценочную матрицу «критерии – альтернативы» для множества допустимых альтернативных решений (табл. 4). Для сравнения берем критерии «уровень затрат» (затраты на модернизацию предприятия) и «уровень прибыли» (прибыль, полученная от совершения указанного в альтернативе действия). Итоговая оценка будет исчисляться путем вычитания из уровня прибыли уровня затрат.

Таблица 4

Оценочная матрица «критерии – альтернативы» для решения проблемной ситуации в ГУП Ивановской области «Вичугская типография»

Альтернативы	Критерии		Итоговая оценка, руб.
	Уровень прибыли, руб.	Уровень затрат, руб.	
A-1	0	1 500 000	-1 500 000
A-2	0	0	0
A-3	0	0	0
A-6	150 000	3 000 000 (потеря предприятия)	-2 850 000

Таким образом, в множество оптимальных альтернативных решений попадают равнозначные альтернативы 2 и 3.

Фаза 3. Отсутствует, поскольку обе альтернативы дают равнозначные исходы.

Фаза 4. Альтернатива 3 оказывается предпочтительнее альтернативы 2, поскольку в случае передачи предприятия в ведение Администрации городского округа Вичуга, ГУП теряет статус областной собственности и приобретает статус муниципальной.

Следовательно, альтернатива 3 является агрегированным управленческим решением.

Таким образом, основным результатом процедуры формирования альтернативных решений является множество альтернатив, которое требует анализа и оценки аналитика. На данном этапе он должен стремиться к генерации максимально большого количества альтернативных решений проблемной ситуации. В свою очередь, процедура оценки альтернативных решений направлена на создание качественного аналитического продукта – агрегированного управленческого решения.

Список использованной литературы

1. *Акимов В.П.* Основы теории игр: учеб. пособие. М., 2008.
2. *Евланов Л.Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984.
3. *Зобнин А.В.* Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении. М., 2011.
4. *Нагель С., Миллс М.* Методы поиска супeroптимальных решений // Эффективность государственного управления / под ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.
5. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994.
6. *Dunn W.N.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs (N.J.), 1981.
7. *Golub A.* Decision Analysis: An Integrated Approach. N.Y., 1997.
8. *Harrison D.P.* Social Forecasting Methodology: Suggestions for Research. N.Y.: Russell Sage Foundation, 1976.
9. *Holsti O.R.* Crisis, Escalation, War. Montreal, 1972.
10. *McRae D., Whittington D.* Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse. Washington, 1997.
11. *Mishau E.J.* Cost-Benefit Analysis. N.Y., 1976.
12. *Poister T.H.* Public Program Analysis: Applied Research Methods. Baltimore, 1978.
13. *Schrodt Ph., Mintz A.* The Conditional Probability Analysis of International Events Data // International Studies Quarterly. 1986. September. P. 91-119.
14. *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs (N.J.), 1992.

УДК 342(470.53)

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

М.Н. ЯКИМОВА, студентка 5 курса историко-политологического факультета, специальность «Государственное и муниципальное управление»

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mari.yakimova@gmail.com

СТАНДАРТ РМВОК И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПЕРМСКОГО КРАЯ: ПРИБЛИЖЕНИЕ К ИДЕАЛУ

В данной статье представлен опыт использования проектного управления исполнительными органами государственной власти (ИОГВ) Пермского края. По результатам проведенного авторами исследования определен уровень развития управления проектами в ИОГВ региона, выявлены проблемные зоны и успехи внедрения проектных технологий в систему государственного управления края.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент; проектное управление; процессы управления проектом*

С 70-х годов XX века, когда традиционная система госуправления, описанная М. Вебером, уже не могла обеспечивать устойчивый рост и преимущество в глобальной конкурентной борьбе, сообщество развитых стран начало проводить административные реформы, концептуальным основанием которых стал новый государственный менеджмент. С 2000-х годов

в число таких государств вошла и Россия, заявив о стремлении реализовать на практике главный принцип менеджериальных преобразований – внедрить в систему государственного управления инструменты, методы управления, выработанные в бизнесе. Органы власти федерального, регионального уровня в каждом субъекте Федерации стараются использовать наиболее эффективные из них, самостоятельно определяя их сочетание и масштаб применения.

Показательным является опыт Пермского края. Согласно исследованиям Д.Г. Красильникова, Е.А. Троицкой именно в этом регионе реализация принципов нового государственного менеджмента осуществлена наиболее полно в сравнении с другими субъектами Федерации и федеральным центром [4; 5; 13]. Как отмечает Е.А. Троицкая, в Пермском крае региональная команда реформаторов сделала основной упор на внедрение принципов и механизмов управления по результатам [15; с. 25]. Это стало причиной столь широкого использования на практике одного из них – проектного управления.

Результатом быстрого и активного распространения проектного метода в органах власти субъекта Федерации стало формирование проектной культуры.

Целью настоящей статьи является изучение опыта ИОГВ Пермского края в сфере управления проектами, определение уровня развития проектного управления, выявление достигнутых успехов и препятствий на пути его дальнейшего развития.

Статья является результатом проведенного авторами в марте 2011 года исследования, которое содержало серию экспертных интервью, включенное наблюдение, анкетный опрос государственных гражданских служащих ИОГВ Пермского края – руководителей (администраторов) проектов.

Анкетирование проводилось в марте 2011 г. В нем приняли участие 69 респондентов из 123 запланированных. Но поскольку размер выборочной совокупности устанавливался методом основного массива, можно говорить о том, что мнения госслужащих являются репрезентативными [2]. Более того, для верификации ответов респондентов использовались сведения, полученные в ходе экспертных интервью и личных наблюдений авторов. Применение этих же подходов позволило получить дополнительные сведения о состоянии, успехах и проблемах применения управления проектами.

Анкета составлена на основе международного, широко применяемого стандарта в области управления проектами Project Management Body of Knowledge (РМВОК 2004) [14], а также экспертных интервью и включенного наблюдения.

РМВОК описывает, как должна быть организована система управления проектами, давая «исчерпывающий свод знаний по всем основным областям менеджмента проекта» [6, с. 69]. Изучение таких групп процессов управления проектом, как инициация, планирование, мониторинг и управление, исполнение, завершение, изучение того, насколько в ИОГВ Пермского края применяются инструменты управления проектами, рекомендуемые РМВОК, и позволило сформировать представление о том, насколько эффективно и успешно осуществляется проектное управление на региональном уровне.

В ходе личных наблюдений, бесед с экспертами было установлено, что в ИОГВ региона разработана основа нормативно-правового регулирования управления проектами. Есть документация, регламентирующая общие правила ведения, оформления проектных материалов, отчетности, оценки проектов [7; 8]. Нормативно закреплён и понятийный аппарат проектного управления, что отражено в распоряжении губернатора Пермского края «Об оформлении проектов», постановлении Правительства Пермского края «Об утверждении Порядка предоставления, отбора, разработки и реализации краевых проектов». Несмотря на отсутствие Программы социально-экономического развития Пермского края, при разработке и реализации проектов государственные служащие ориентируются на акты губернатора, отражающие стратегию развития региона [9; 10]. Реестр проектов Правительства Пермского края содержит сведения о том, для достижения каких стратегических целей реализуется тот или иной проект. Осуществляется разработка Методики ведения проектов.

Однако, несмотря на принятие соответствующих документов, в действительности оформление материалов по проектам не унифицировано. В первую очередь невозможно найти материалы по всем проектам в одном месте: часть из них сгруппирована в интегрированной системе электронного

документооборота (ИСЭД) в папках соответствующих функционально-целевых блоков, часть – в папках отдельных органов власти, которые реализуют их. Зачастую различны и сама структура, и содержание папки проекта, включающей либо не включающей некоторые материалы. Не имеют единообразия и планы проектов, их паспорта. В некоторых из них информация представлена таким образом, что сложна для восприятия. Кроме того, в них не всегда содержатся актуальные изменения. Особенно это касается «контрольных точек» проекта, которые могут модифицироваться в результате изменения планов на тот или иной период.

Запуск информационной системы Project Server позволит преодолеть хаотичность в расположении проектной документации, облегчит мониторинг «контрольных точек», будет способствовать унификации материалов по проектам. Его использование также является определенным показателем развития проектного управления, в т.ч. с позиции Стандарта PMBOK. Тем не менее внедрение Project Server не завершено, а мониторинг и управление проектами ведутся госслужащими «вручную». В этой связи один из экспертов отметил, что оценка проектов за 2010 год с помощью Project Server не проводилась: «Большая часть календарных планов проектов на проектном сервере не актуализированы, поэтому мониторинг с помощью Project Server не ведется, но планируется в ближайшее время»¹. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны – на сервер перенесены данные по проектам органов власти нескольких функционально-целевых блоков.

Согласно экспертным интервью, положительным является тот факт, что в ИОГВ Пермского края проходит обучение проектному управлению госслужащих. Оно организовано для руководителей (администраторов) проектов, а также для тех, кто осуществляет мониторинг и контроль проектного управления во всех органах исполнительной власти. Обучают как теоретическим знаниями, так и практическим навыкам, например таким, как использование специализированного программного обеспечения по управлению проектами MS Office Project, информационной системы Project Server.

При подведении результатов опроса было выявлено, что руководители проектов удовлетворены скоростью доступа к нужной им информации в ходе реализации проекта, что является одним из условий успеха при его исполнении. При этом не все из них понимают, на основе какой методологии ведется управление проектами - в ИОГВ Пермского края еще не принят ряд документов, регламентирующих процедуры инициации проектов, принципы проектного управления, методику ведения проектов и т.д. Более того, не все респонденты имеют и сформированное представление о состоянии системы проектного управления, о чем свидетельствуют утвердительные ответы на некоторые вопросы анкеты, предполагающие отрицание.

Несмотря на проводимое обучение, как показало анкетирование, не все госслужащие владеют «базовыми» теоретическими знаниями (например, терминологией), навыками проектного управления. Это приводит к недостаточно качественному планированию, управлению рисками, изменениями, ведению

¹ Экспертное интервью № 4 от 05.03.2011 // Из личного архива авторов.

расписания проектов, отчетности. Как подчеркивают эксперты², у государственных служащих возникают проблемы с правильной формулировкой целей и задач проектов, «контрольных точек». Это свидетельствует о том, что их реализаторы не всегда понимают, каким должно быть контрольное мероприятие (что его формулировка должна «указывать» уже на полученный результат, а не на процесс его получения), какой продукт необходимо иметь на выходе.

По результатам опроса было установлено, что в сфере инициации проекта (группа процессов инициации) есть определенные препятствия на пути к «идеальному» управлению проектами, в сравнении со Стандартом РМВОК, с рекомендациями известных мировых практиков проектного управления [3]. Согласно отмеченным источникам процедура инициации проектов должна быть формализована, отбор проектов должен осуществляться с использованием формализованных критериев отбора, а к исполнению должны отбираться только те проекты, которые позволяют решать стратегические задачи развития.

В ИОГВ Пермского края выявлена недостаточная взаимосвязь между стратегическим и проектным менеджментом. Так, анализируя проект Реестра проектов Правительства Пермского края можно сделать вывод о том, что 28 из 147 проектов не решают напрямую какую-либо задачу социально-экономического развития региона. Но, как отмечают эксперты³, этот факт не стоит оценивать категорично отрицательно: эти проекты (например, «Разработка и реализация Программы социально-экономического развития Пермского края», «Электронное правительство Пермского края», «Внедрение Интегрированной системы электронного документооборота в органах государственной власти и органах местного самоуправления») реализуются с целью оптимизации исполнения функций органов власти Пермского края, что допустимо при использовании проектного подхода в госуправлении.

С другой стороны, в Пермском крае не принят такой стратегически значимый документ, как Программа социально-экономического развития региона. Поэтому не следует категорично утверждать, что цели всех проектов, в том числе реализуемых для оптимизации исполнения функций ИОГВ, полностью соответствуют стратегическим целям социально-экономического развития региона. Но вероятность этого имеется, так как в органах власти сформировано представление о стратегических задачах развития Пермского края. Это нашло свое отражение как в нормативно-правовых документах (например, указ губернатора Пермского края от 25 июля 2007 г. № 55 (в ред. от 25 февраля 2011 г.) «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007 – 2012 годы»), так и в целом в политике первых лиц региона.

Однако другие исследователи все же подтверждают, что «одной из слабых сторон управления проектной деятельностью в Пермском крае является недостаточная взаимосвязь между стратегическим и проектным менеджментом» [1, с. 53]. Ярким примером этого, по мнению А. А. Бондаревской, «является реализация такого проекта, как “Развитие лесопромышленного кластера”»,

² Экспертное интервью № 1 от 12.02.2010 // Из личного архива авторов.

³ Экспертное интервью № 4.

целью которого является открытие новых промышленных производств. Проект а ргіогі предполагает транспортную доступность лесопромышленных предприятий к сырью, в то время как региональная «Транспортная стратегия на период 2010-2030 годов», разработанная Министерством градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, не предусматривает развитие дорожной сети в этом направлении» [1, с. 54]. В связи с этим, по мнению исследователя, «региональному менеджменту следует отбирать к исполнению только те проекты, которые наилучшим образом соответствуют стратегии развития региона» [1, с. 54]. Для этого имеет смысл разработать формализованные критерии отбора иницилируемых проектов, что позволит решить проблему недостаточной согласованности стратегического и проектного менеджмента в ИОГВ региона.

Еще одна выявленная в ходе исследования проблема – это отсутствие формализованной процедуры инициации проектов. К. Грей и Э. Ларсон в работе «Управление проектами: практическое руководство» [3] подчеркивали необходимость ее наличия и использования в совокупности с формализованными критериями отбора проектов. Это позволяет минимизировать влияние субъективного фактора в вопросах определения приоритетных направлений при реализации проекта, а значит, эффективнее расходовать ресурсы, материальные, временные, для получения конечного результата, цели.

В органах власти Пермского края проекты иницируются как «сверху», так и «снизу». В первом случае идея реализации проекта возникает у руководства, желающего получить некий результат. Выдается поручение, которое затем реализуется как проект⁴.

Губернатор Пермского края О.А. Чиркунов в работе «Государство и конкуренция» указал на возрастание интереса к пониманию «роли рыночных и иных эффективно используемых бизнесом подходов в государственном управлении» [16]. По его признанию, на практике «в целях повышения эффективности системы госуправления оказалось полезным использовать опыт бизнес-структур, в частности в организации проектного подхода, в закреплении степени ответственности, в разделении полномочий как между сотрудниками, так и между структурными подразделениями, в определении функций и ролей внутри проектной группы, в наделении их ресурсами, в решении проблем администрирования, в развитии управленческих технологий» [11, с. 42]. Как считает О.А. Чиркунов, необходимость использования в госуправлении именно проектного подхода обуславливается тем, что «управление проектами – это особая область менеджмента, применение которой дает ощутимые результаты за счет концентрации ресурсов в пространстве и времени» [11, с. 42].

Выдвижение идеи «снизу», т.е. самими исполнительными органами, происходит иначе. По словам эксперта, «идеи новых проектов могут рождаться при формировании приоритетных направлений деятельности на год»⁵. При этом, как подчеркивал собеседник, «наиболее значимые проекты утверждаются в правительственных актах, а если некоторые из них берутся

⁴ Экспертное интервью № 1.

⁵ Там же.

под контроль губернатора, – то еще и в соответствующих документах губернатора Пермского края». В случае если проект не фиксируется данными документами, он оформляется как ведомственный проект и утверждается приказом руководителя ИОГВ.

Данная схема позволяет участвовать в проектной деятельности «всем желающим», а также распределяет и закрепляет ответственность за инициатором во всех случаях – если проект менее важен, по сравнению с другими, и если он является приоритетным. С другой стороны, процесс инициирования проектов официально не регламентирован. В связи с этим не ясно, на основании чего принимается решение о том, что разрабатываемые мероприятия являются проектом и в каких случаях проект контролируется губернатором, а в каких – только руководителем ИОГВ. Решающую роль в этом вопросе играют личные предпочтения высшего руководства, а значит, идет речь о влиянии политического фактора на принятие решения об исполнении того или иного проекта.

Что касается процессов планирования, то по результатам исследования можно заключить, что они развиты в большей степени в сравнении с другими процессами управления проектом. Это может быть обусловлено тем, что при мониторинге проектов их руководителями, а также контролирующими структурами планированию уделяется большое внимание. В этой сфере, по результатам опроса, экспертных интервью, госслужащие относительно эффективно разрабатывают содержание структуры работ по проекту, составляют общий план по его реализации, планируют распределение ролей в проектной команде.

Однако не уделяется большого внимания планированию рисков. Несмотря на то, что в ходе анкетирования госслужащие отметили, что ведут эту деятельность, эксперты утверждают обратное: «работа с рисками развита слабо, так как проектное управление только внедряется. Тот, кто хочет и может, – делает это для себя. Отслеживание рисков – интерес руководителей и кураторов проекта. Если им нужно, то будут рекомендации, если нет – нет. Решение о применении на практике рекомендаций тоже зависит от руководителя»⁶.

В то время как в бизнес-сфере эффективность работы с рисками определяет эффективность исполнения проекта, в ИОГВ Пермского края рискам не уделяется должного внимания. Несмотря на то, что большая часть проектов реализуется, а по некоторым из них получены конечные результаты, это не означает, что все они эффективны. Неучтенные риски проекта могут кардинально модифицировать процесс осуществления проекта, внести коррективы в его планирование, изменить сроки достижения целей, структуру ресурсов, снизить качество итогового продукта. Отсутствие системы работы с рисками, допущениями, ограничениями проекта предопределяет возможность искажения проекта на его старте.

В целом же, несмотря на отмеченные достижения в планировании, как эксперты, так и сами госслужащие не удовлетворены общим качеством планирования проектов.

⁶ Там же.

Невысокий уровень развития, по сравнению с «идеалом» Стандарта РМВОК, выявлен и у группы процессов мониторинга и управления проектами. Эту же позицию разделяет исследователь А.А. Бондаревская, отметившая «нерациональное усложнение и иногда дублирование функций управления и участников проектной деятельности» [1, с. 53].

В условиях проводимого в настоящее время частичного внедрения проектных офисов эта проблема может обостриться. Вопрос о разграничении полномочий проектных офисов и других органов власти, по мнению Д.Г. Красильникова, является актуальным: «например, формируется новый проектный офис, но есть министерство, которое уже решает схожие задачи. Поэтому разграничение функций осуществить до конца не получится» [12].

В ИОГВ Пермского края требуется «инвентаризация» функций управления проектами, выстраивание прозрачной системы управления проектами, разделение полномочий между проектными офисами и другими органами власти, да и в целом решение вопроса о роли и количестве проектных офисов.

Группа процессов исполнения проекта, в сравнении с «идеалом» Стандарта РМВОК, развита меньше всех. Здесь интересна практика набора и функционирования команды проекта как наиболее развитая.

В ИОГВ Пермского края состав проектной команды, как правило, подбирается с учетом необходимых команде личностных качеств и профессиональных компетенций членов. Но, как отмечают респонденты, в процессе ее функционирования инструменты по укреплению и развитию команды практически не применяются. Кроме того, проекты реализуются госслужащими в рамках исполнения ими их должностных обязанностей. Это приводит к тому, что, во-первых, минимизируется возможность объединять сотрудников из разных структурных подразделений только с целью реализации проектов, что не характерно для коммерческих компаний и разнится с практикой командного управления в бизнес-сфере. И, во-вторых, как отмечает А.А. Бондаревская, появляется проблема усложнения и увеличения функциональных обязанностей в управленческих проектных командах, вызванная необходимостью органам власти вести свою работу одновременно в двух направлениях: по текущему исполнению своих полномочий, которые определены законодательством, и по подготовке и реализации проектов [1, с. 53-54].

Недостаточно развит в группе процессов исполнения проекта процесс обеспечения его качества. Согласно результатам опроса, обязательным условием вхождения в состав команды проекта не является прохождение базового обучения управлению проектами или наличие опыта их реализации. Отмеченные явления негативно влияют на эффективность использования проектных технологий в ИОГВ Пермского края, отражают недостаточный уровень компетенции госслужащих в сфере проектного управления.

Согласно данным анкетирования процессы завершения проектов имеют относительно высокий уровень развития. Однако результаты экспертных интервью вынуждают в этом усомниться.

По словам эксперта, подведение итогов по окончании осуществления проектов проводится каждый год. «Оценивается как оформление проектов, занимающее приблизительно 30% от общего балла, так и качество их исполнения,

имеющего вес около 70%»⁷. Анализируется оформление паспорта проекта, учитывается наличие презентации, а также оформление планов и отчетов. Причем в последнем случае «учитывается процент от необходимого количества отчетов за установленные промежутки времени». Что касается качества реализации проектов, то «оценке подвергаются количество достигнутых “контрольных точек”, зафиксированных в паспорте и планах проектов, конечные результаты, а также те весомые результаты, которые не были зафиксированы в проекте».

При подведении итогов за 2009 год «были выявлены проекты, которые получили максимальные баллы за оформление, но не были достигнуты “контрольные точки”. Отмечены случаи, когда “контрольные точки” достигались на практике, но информация об этом не была размещена в ИСЭДе. Кроме того, при оценке проектов столкнулись с проблемой, когда не смогли оценить процедурные моменты, в результате чего максимальный балл был 65, а не 100, как планировалось»⁸.

В 2009 году, по словам эксперта, лидером по качеству и количеству осуществленных проектов стало краевое Министерство образования, получившее достаточно низкий балл – 36 из 65. Органом было реализовано 11 проектов. Второе место заняло Министерство социального развития, осуществившее 8 проектов и получившее 34 балла. На третьей позиции разместилось Министерство градостроительства и развития инфраструктуры, реализовавшее 7 проектов, но получившее больший, по сравнению с остальными, средний балл – 38. Претендентом в тройку лидеров стало Министерство сельского хозяйства, превратившее в жизнь 7 проектов и получившее 28 баллов. Оценивалось около 160 проектов, из которых приблизительно только 70 «достигли результатов».

Все описанное отражает недостатки системы оценивания проектов. В том виде, в котором она существует сейчас, система позволяет контролировать лишь формальную сторону реализации проектов, не давая возможности учитывать мнения конечных потребителей их результатов, что должно являться одним из критериев оценки эффективности проектов. Помимо того, что оцениваемые проекты получили достаточно низкие баллы, меньше половины из них достигли результатов. Это свидетельствует не только о проблемах в системе проектного управления в целом, но и является следствием недавнего использования проектного подхода в госуправлении.

При исследовании процессов завершения проектов было также выявлено, что, несмотря на существование в ИОГВ Пермского края архива проектов, практически не используются механизмы учета практики их ведения. Специально разработанной, оформленной системы накопления опыта и применения лучших практик управления проектами нет.

Отсутствует также и система статистического учета проектов: нет статистических материалов о количестве разрабатываемых проектов, о соотношении успешно и неуспешно реализованных, о динамике проектной деятельности и т.п. Тем временем, по завершении проектов, как отмечает эксперт,

⁷ Там же.

⁸ Там же.

«у реализованных проектов по-разному в дальнейшем складывается судьба. Часть из них, как и все нововведения, встречает сопротивление, другие ликвидируются ввиду неэффективности, третьи трансформируются в другой проект, четвертые “превращаются” в “текущую деятельность”»⁹. Таков закономерный итог проектной деятельности как в бизнес-сфере, так и в органах государственной власти. Но, ввиду отсутствия статистических материалов, невозможно проанализировать долю реализованных проектов.

Странно, но в условиях высокой социальной ответственности управленческих проектов не действуют процедуры сопровождения результатов наиболее социально-значимых проектов по окончании их исполнения, а также отсутствует возможность участия независимых внешних экспертов в оценке их эффективности. Иными словами, население региона как главный потребитель результатов проектов «выключено» из системы оценивания эффективности проектов.

В целом исследование показало недостаточный в сравнении с требованиями Стандарта РМВОК уровень развития проектного управления, выявило определенные трудности в этой сфере. Поскольку использование проектных технологий началось сравнительно недавно, несбалансированность развития процессов управления проектами можно отнести к «болезням роста».

Соблюдение некоторых рекомендаций способствовало бы преодолению отмеченных трудностей. Сформулируем только наиболее значимые:

- 1) повысить уровень знаний и навыков проектного управления государственных служащих;
- 2) усилить контроль качества ведения проектной документации;
- 3) завершить разработку методической документации по управлению проектами;
- 4) «связать» проектное управление со стратегическим;
- 5) разработать формализованные критерии отбора проектов;
- 6) формализовать процедуру инициации проектов;
- 7) четко определить назначение, функционал и количество проектных офисов, чтобы избежать дублирования их функций с органами власти;
- 8) сформировать систему накопления опыта и применения в дальнейшем лучших практик ведения проектов;
- 9) вести статистический учет проектной деятельности;
- 10) сформировать процедуры сопровождения результатов наиболее социально значимых проектов;
- 11) обеспечить участие в оценке наиболее социально-значимых проектов внешних экспертов.

Но, несмотря на все перечисленные недостатки системы управления проектами, важно понимать, что сама возможность оценивать соответствие уровня развития проектного управления в органах власти международному стандарту, сравнивать его с «идеалом» РМВОК уже является определенным достижением. Пермский край является одним из первых субъектов Федерации, широко использующих проектный подход в госуправлении, при этом его

⁹ Там же.

внедрение осуществлялось без методологической поддержки федерального центра.

В завершении необходимо отметить, что происходит постоянное совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей управление проектами. По состоянию на август-сентябрь 2011 г. информационная система Project Server внедрена практически полностью и, более того, установлена ее современная версия. Project Server содержит статистические данные о проектах, исполняемых или не исполняемых в срок. Активно обсуждаются способы решения проблемы недостаточной квалификации госслужащих при управлении рисками. Осуществляется переход на календарное планирование, автоматизируются многие процедуры управления проектами.

Таким образом, в ИОГВ Пермского края появляется и развивается проектная культура, необходимая для выстраивания современной управленческой системы на принципах нового государственного менеджмента.

Список литературы

1. *Бондаревская А.А.* Управление проектной деятельностью на региональном уровне // Экономика и управление: актуальные проблемы и поиск путей решения: материалы регион. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2010.
2. *Выборка* методом основного массива [Электронный ресурс] // Социологический словарь. URL: <http://enc-dic.com/sociology/Vyborka-Metodom-Osnovnogo-Massiva-1187.html> (дата обращения: 19.03.2011).
3. *Грей К.Ф., Ларсон Э.У.* Управление проектами: практическое руководство. М., 2003.
4. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // *Ars administrandi: Ежегодник-2009*. Пермь, 2009.
5. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2011. № 1.
6. *Кудрявцева Е.П.* Компаративный анализ стандартов в области управления проектами с точки зрения управления качеством // *Ars administrandi (Искусство управления)*. 2010. № 1.
7. *Методика* оценки реализации проектов функционально-целевыми блоками (функциональными блоками) в 2010 году [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из текущего архива Аппарата Правительства Пермского края.
8. *Об оформлении* проектов [Электронный ресурс]: распоряжение губернатора Пермского края от 14 марта 2007 г. № 23-р. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Регионы».
9. *Об утверждении* кодификатора целей и задач социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]: распоряжение губернатора Пермского края от 02 дек. 2010 г. № 110-р. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Регионы».

10. *О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2012 годы* [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 25 июля 2007 г. № 55 (в ред. от 25 февр. 2011 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Регионы».

11. *Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие* / О.А. Чиркунов, М.В. Антонов, Н.Ю. Бухвалов, Е.В. Зырянова [и др.]. Пермь, 2007.

12. *Повторный премьерный показ* [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. ru: сайт. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1540468/print> (дата обращения: 05.03.2011).

13. *Прудский В.Г., Красильников Д.Г.* Переход к постиндустриальной экономике и развитие западно-уральской научной школы управления // *Ars administrandi* (Искусство управления). 2011. № 2.

14. *Руководство к Своду знаний по управлению проектами* (Руководство РМВОК) [Электронный ресурс] // Из личного архива автора.

15. *Троицкая Е.А.* Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента: автореф. дис. ... канд.полит.наук [Электронный ресурс] // Сайт Перм. гос. нац. исслед. ун-та. URL: <http://www.psu.ru/science/dissertation/> (дата обращения: 14.06.2011).

16. *Чиркунов О.А.* Государство и конкуренция // *Экон. политика*. 2008. № 1. С. 196-203.



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 65(477)

О.Ф. НОВИКОВА, д.экон.н., профессор, зав. отделом экономических проблем социальной политики
Институт экономики промышленности Национальной Академии Наук Украины,
г. Донецк, ул. Университетская, 77
Электронный адрес: novikovaof@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ И СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В УКРАИНЕ: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Степень развития любой страны определяется в системе международных сравнений через индекс развития человеческого потенциала. Бывшие республики Советского Союза внимательно следят за своей позицией и позициями других в этом рейтинге, который ежегодно представляется в Докладе ПРООН о развитии человека. Так, в 2007 г. Украина среди 177 стран по человеческому развитию заняла 76-е место, Казахстан – 73-е, Российская Федерация – 67-е, а Беларусь – 64-е. Беларусь впервые стала страной с высоким уровнем человеческого развития. В 2009 году Украина заняла по индексу развития человеческого потенциала 85-е место среди 182 стран. В 2010-м произошли незначительные, но позитивные изменения и Украина по этому показателю переместилась на 65-е место. За индексом глобальной конкурентоспособности, который определяет состояние и перспективы экономического развития, Украина в 2009 г. заняла 82-е место

В статье содержится оценка рейтинга Украины по уровню человеческого развития. Раскрыты причины неблагоприятного положения, связанные с историческими особенностями и упущениями в государственной и региональной политике. Систематизированы научные разработки и достижения украинской науки в сфере реализации Концепции человеческого развития. Раскрыты уникальные преимущества украинской методики оценки человеческого развития в региональном разрезе. Проанализировано институциональное обеспечение человеческого развития в Украине. Предложено осуществление социологической оценки развития человеческого потенциала в сочетании со статистическим мониторингом, проводимым в Украине.

Ключевые слова: управление; человеческое и социальное развитие; социальные риски; институциональное обеспечение; социологический мониторинг стратегии; национальная безопасность; государственная и региональная политика

среди 133 стран. Экономическая основа социального развития не обеспечивает условий и не создает возможностей для повышения его уровня.

Накопление нерешенных проблем, связанных с человеческим и социальным развитием, вызвало ухудшение количественных и качественных параметров человеческого потенциала, условий и возможностей его формирования и развития. Углубляющийся демографический кризис, низкий уровень и качество жизни, ухудшение условий проживания, социальная и политическая нестабильность, незащищенность от снижения уровня жизни, роста цен, инфляции и др. являются видимыми факторами, характеризующими низкие возможности человеческого развития. Скрытыми, но не менее разительными и сдерживающими социальный прогресс, человеческое и социальное развитие, являются общие социально-экономические условия, не стимулирующие позитивные процессы в социальной, экономической и инновационной сферах, в частности процветание теневых отношений, когда неправомерное поведение превращается в норму.

Проблемы в трудовой сфере, связанные с человеческим развитием, проявляются в низком качестве трудовой жизни, в наличии значительного числа работающих, относящихся к категории бедных, в неразвитости социальной политики на производственном уровне, в нарушении трудовых прав, чрезмерной эксплуатации рабочей силы, низких гарантиях занятости, неразвитости организационной культуры.

В предпринимательской сфере также ограничены условия для развития человеческого потенциала. Они проявляются прежде всего в ущемлении прав и гарантий работающих. Наиболее часто это выражается в специфических формах выплаты зарплаты (в официальной и в конвертах), что значительно снижает возможности формирования госбюджета, пенсионного и других социальных фондов и подрывает материальные основы существования работника в старости. Кроме того, стремление человека удержаться на рабочем месте с достаточно высоким уровнем оплаты обуславливает его чрезмерную эксплуатацию, вызывает нарушение режима труда и отдыха, неостребованность законодательных и договорных прав и гарантий, неразвитость производственной демократии, демотивацию к инициативе и инновационной активности. Профессиональный и карьерный рост в предпринимательской сфере узко избирательный и несистемный. Наличие внешних сложных условий для обеспечения эффективной предпринимательской деятельности и постоянство значительной системы рисков формируют краткосрочные стратегии функционирования малых и средних предпринимательских структур, что и порождает незаинтересованность в формировании перспективных стратегий развития персонала предприятия.

Среди государственных стратегий развития Украины ключевыми являются высокий экономический рост и инновационное развитие при обеспечении социальной ориентации экономики. Но при реализации каждой из них имеет место определенная изоляция в контексте решения социальных проблем, они не взаимосвязаны и не взаимообусловлены. С одной стороны, чрезмерное расходование бюджета на социальные нужды привело в последние годы к снижению темпов экономического роста. С другой стороны, значительный

экономический рост не сделал успешным решение социальных проблем. Новые ограничения, связанные с действием мирового экономического кризиса и возникшими в связи с этими внутренними проблемами, усугубили ситуацию. Инновационное развитие невозможно без качественного роста трудового и кадрового потенциала, без накопления человеческого капитала. Временный мораторий на многие правовые положения в сфере инновационного развития в Украине отрицательно повлиял на инновационную активность, рационализаторство и изобретательство и не способствовал развитию трудового потенциала в этом направлении.

Нерешенность и накопление социальных проблем обусловлены, с одной стороны, становлением рыночных отношений, которые привнесли как естественные для этих условий факторы социального риска, так и специфические, обусловленные деформированными и деструктивными переходными процессами, а с конца 2008 г. экономическим и политическим кризисом. Поднять уровень жизни, низкую продуктивность труда, неконкурентоспособность, патерналистские настроения, неразвитую социальную инфраструктуру, не нацеленную на качественное удовлетворение социальных потребностей населения, за короткий исторический период невозможно. С другой стороны, появление новых препятствий, которые привнесли как рыночные отношения, так и кризисные явления, ухудшило условия и возможности для человеческого и социального развития. Массовое обеднение населения, в том числе работающего, сопровождается резким расслоением общества. Безработица становится нормальным явлением, но она слабо стимулирует эффективность труда, т.е. угроза безработицы не мотивирует высокую продуктивность. Здоровая конкуренция на рынке труда не сформировалась из-за его неразвитости. Востребованность в высококвалифицированной рабочей силе возрастает, а возможности ее воспроизводства и накопления значительно снизились. Снижение возможностей получения качественного образования обусловлено ухудшением качества обучения, его всевозрастающей платностью и постоянными, часто не оправданными, изменениями в системе предоставления образовательных услуг, связанными либо с копированием неприемлемого для Украины зарубежного опыта, либо с неоправданными собственными экспериментами. К социальным рискам, которые негативно повлияли на процессы человеческого развития, относится массовая неадаптированность населения к успешному функционированию в условиях рынка, а сейчас – к выживанию в условиях кризиса. В целом у населения снизились возможности в отдыхе, оздоровлении и получении медицинских услуг, в качественном питании, приобретении жилья, а также его оплате и оплате жилищно-коммунальных услуг. Усилились угрозы потери работы и заработка.

Не классифицируются по особенностям функционирования экономической системы социальные проблемы, связанные с невыплатой или несвоевременной выплатой заработной платы, пенсий, пособий по безработице, регрессных выплат. Кроме того, к этой группе социальных рисков, препятствующих человеческому развитию, относится также непредоставление государственных социальных гарантий и государственных социальных стандартов

в виде минимальной зарплаты и прожиточного минимума. Они обусловлены нарушением законодательных и договорных правовых норм. Значительным препятствием в их преодолении является массовая невосребованность ответственности за нарушение законодательных и нормативно-правовых норм. Государственные органы надзора и контроля, вся судебная система в Украине не ориентированы на первоочередность защиты прав и свобод человека. Это объясняется наличием объективных причин, связанных с несовершенством всей институциональной системы по защите трудовых и социально-экономических прав человека, а также с чрезмерно увеличившейся нагрузкой на правозащитников, количества рассматриваемых дел.

Такое положение усилило приток судебных дел в международные суды от граждан Украины. Реакции общества на эти негативные, социальные явления с тенденциями к усилению не являются адекватными. Социальные волнения, акции протеста, забастовки, голодовки и другие формы проявления недовольства имеют динамику затухания в 2005-2010 гг. Даже значительные усилия профсоюзов к инициированию законных забастовок по поводу нарушений трудового законодательства и законодательства о коллективных договорах и соглашениях не привели к реальным протестным действиям. Самоорганизация населения прошла определенную фазу активности и стабилизировалась. Она была связана с массовым закрытием шахт в монофункциональных городах и поселках, и в борьбе за выживание население солидаризировалось, но в настоящее время наблюдается определенный спад инициативы в этом направлении. Влияние общественных объединений на принятие и реализацию управленческих решений как на государственном, так и на региональном уровне слабое. Формы выражения недовольства граждан своим социальным и экономическим состоянием наиболее ярко проявляются в обращениях и жалобах в различные государственные инстанции. Наибольшее их число адресовано Президенту Украины, Кабинету Министров Украины и Уполномоченному по правам человека Верховной Рады Украины. Весной 2011 г. имели место протестные выступления предпринимателей Украины, но это было скорее связано со стремлением политических партий завоевать авторитет, выступая против ряда позиций нового Налогового кодекса Украины, чем действительно декларируемым противодействием правовым положениям налогового законодательства.

Низкие рейтинги Украины по уровню человеческого развития, конкурентоспособности и высокие рейтинги по коррупционным деяниям не удовлетворяют научную общественность Украины. Особенно солидарность и амбициозность проявились в решении проблемы человеческого развития – она вошла в число приоритетных научных исследований в различных научных школах Украины. Родоначальниками этого направления исследований стали С.И. Пирожков и А.С. Власюк, которые впервые в 1995 г. представили научную разработку по индексу человеческого развития в Украине в региональном разрезе [1]. На новой методологической и методической базе под руководством и при участии Э.М. Либановой и Н.С. Власенко была разработана и внедрена в практику государственного и регионального управления Методика измерения человеческого развития регионов Украины [2]. Стремление

вывести Украину из числа отстающих по уровню человеческого развития обусловило разработку отечественной методики на качественно новом уровне с дифференциацией по регионам Украины и возможностями проведения количественной и качественной оценки на существующей отечественной информационной базе. Это значительный прогрессивный шаг в совершенствовании методологической базы измерения и оценки развития человеческого потенциала. Украинская методика шире, комплекснее и качественнее международной методики. Она дает возможность не только оценивать уровень развития человеческого потенциала, но и увидеть факторы социального риска по каждому из девяти оцениваемых направлений, представленных в методике, и обеспечить их прогнозирование (по демографии, материальному благосостоянию, рынку труда, образованию, состоянию здоровья, условиям проживания, социальной среде, экологии, финансированию человеческого развития). За восьмилетний период апробации методики расчета индекса человеческого развития сформировалось видение путей ее дальнейшего совершенствования. Ученые Украины интенсивно работают над проблемами концептуального, правового, институционального и научно-методического обеспечения развития человеческого потенциала и представляют достойные результаты исследований. Это Э.М. Либанова, Е.А. Гришнова, Л.А. Заяц, А.М. Колот, И.В. Калачева, В.В. Оникиенко, Л.К. Семив, Т.М. Кирьян, А.И. Курило, Л.С. Лисогор, В.П. Антонюк, Н.А. Кизим, Л.В. Шаульская, Л.И. Михайлова, Л.И. Бестелесная, В.В. Близнюк, Л.Л. Шамилева и др.

Как основание для создания условий и возможностей развития человеческого потенциала через социальную ориентацию экономики, формирование социального государства, обеспечение социальной безопасности, совершенствование социального управления, социальной инфраструктуры крайне важны теоретические и практические наработки Ю.Н. Пахомова, И.К. Бондар, Б.Е. Кваснюка, А.М. Поручника, Л.Л. Антонюк, В.Н. Новикова, И.Ф. Гнибиденко, Н.Д. Лукьянченко, Д.П. Богини, В.И. Куценко, В.О. Гришкина, Ю.К. Зайцева, В.Д. Лагутина, Г.В. Задорожного, В.Я. Брича, С.В. Сиденко, В.И. Чужикова, И.С. Кольченко, Н.О. Татаренко, А.А. Федирко, И.С. Каленюк, Ю.В. Штуль, Т.М. Каминской, О.Г. Головина и других украинских ученых.

По представленному перечню ведущих разработчиков Украины по социальным проблемам и проблемам человеческого развития можно судить о накопленном значительном научном потенциале для принятия эффективных управленческих решений на национальном и региональном уровнях. Но суть проблемы именно в том и состоит, что существует глубокий разрыв между наработанными научными результатами и их реализацией в концепциях, стратегиях, законах, программах, а также в положениях об оценке деятельности государственных и региональных органов управления.

Научные конференции и «круглые столы» являются концентрацией научной мысли и практики управления, где обсуждаются представителями науки и управленцами актуальные отечественные проблемы общественного развития, вырабатываются оптимальные пути решения для сохранения и развития человеческого потенциала, накопления человеческого капитала при инициировании человека к самоорганизации и предоставлении ему возможностей

выбора жизненных стратегий. Систематически с 2003 г. с созданием в Украине Института демографии и социальных исследований НАН Украины стали проводиться научно-практические конференции по проблемам человеческого развития. В ноябре 2008 г. состоялась международная научно-практическая конференция «Региональные проблемы человеческого и социального развития», прошедшая в г. Донецке в Донецком научном центре НАН Украины при активном участии донецких ученых и представителей всех регионов Украины (Киева, Харькова, Одессы, Днепропетровска, Кировограда, Львова и др.). Она была посвящена 90-летию Национальной академии наук Украины. Представленные в двух томах материалы конференции [18] стали ярким свидетельством понимания текущих и перспективных проблем человеческого развития в Украине, продемонстрировали видение украинскими учеными механизма совершенствования международной и отечественной методик развития человеческого потенциала, раскрыли результаты тесного взаимодействия донецких ученых и органов местной власти в поиске путей повышения рейтинга Донецкой области в человеческом развитии.

Концентрация научных сил Украины направлена на решение проблем развития и сохранения человеческого потенциала, оценку возможностей их решения исходя из накопленного высокого теоретико-методологического и научно-практического потенциалов научных результатов исследований отечественных специалистов и позитивного международного опыта в этой сфере и исследование формирования системы социально-экономических рисков, связанных с кризисными явлениями.

Комплексность решения поставленных проблем требует прежде всего правового обеспечения. Однако оценка правовых документов в части решения проблем человеческого и социального развития является неутешительной. Ни на государственном, ни на региональном уровне они либо вообще не представлены в числе приоритетных, либо нет специальной правовой базы для их решения.

Тенденции вымирания нации и отсутствие условий для сохранения, полноценного воспроизводства и развития человеческого потенциала Украины должны рассматриваться как угрозы национальной безопасности, а их минимизация – как приоритетная национальная задача. Но этого нет ни в Законе Украины «Об основах национальной безопасности», ни в принятой Стратегии национальной безопасности Украины [16; 21].

На данном этапе функционирования экономики Украины отсутствует долгосрочная стратегия развития, что свидетельствует и об отсутствии стратегических ориентиров человеческого развития. В Основных положениях Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 г. весьма скудно представлены проблемы человеческого развития и пути их решения, а в содержащихся для каждой области приоритетах развития отсутствуют требования, обязывающие с позиций государства решать проблемы сохранения и развития человеческого потенциала даже в тех регионах, которые, по отечественной методике расчета интегрального показателя человеческого развития, находятся в числе отстающих, занимая 26-е и 27-е места из 27 мест в течение 1999-2010 гг. Эти непрестижные места занимают Донецкая и Луганская области.

Отсутствие общей стратегии развития Украины усугубляется и неприятием правового документа по социальной политике Украины, в котором должны быть разработаны направления по проблемам человеческого развития и путям их решения. Украина имела правовую базу, регламентирующую социальную политику через Основные направления социальной политики на 1997-2000 гг., утвержденные Президентом Украины в октябре 1997 г. [14], и Основные направления социальной политики на период до 2004 г., одобренные в мае 2000 г. [13]. Хотя в этих основополагающих правовых документах нет адресных положений, регламентирующих процессы формирования, сохранения и развития человеческого потенциала, но в целом в них комплексно отражены положения по развитию социальной сферы, обеспечению социальной защиты населения, а главное – их реализация нацелена на формирование условий и возможностей для человеческого развития. Были ожидания, что новый основополагающий документ по социальной политике обеспечит формирование стратегии развития человеческого потенциала, так как для этого были все предпосылки. Но эти ожидания не оправдались, и уже седьмой год Украина не имеет утвержденного правового документа по социальной политике.

Новый перспективный документ по социальной политике в Украине должен учитывать новые стратегические ориентиры развития страны и ее регионов. В настоящее время, в связи с глобальным экономическим кризисом, изменилась внешняя среда, одновременно усилились внутренние риски и угрозы, обострились проблемы безопасности, снизились гарантии занятости, обучения, отдыха, самореализации и др. Изменились движущие силы и факторы развития, возросли роль и место человека, который стал играть главенствующую роль в цивилизационном прогрессе. Решающее значение в экономическом росте приобретают человеческий капитал, качество рабочей силы, мотивация эффективного труда. Все это обуславливает повышение значения учета современных концептуальных основ формирования социальной политики Украины, которая должна базироваться на современных апробированных мировым сообществом концепциях. В основе социальной политики должны быть также концепции:

- социальной безопасности, которая исходит от необходимости предупреждения, минимизации и ликвидации социальных опасностей и рисков, формирование условий для человеческого и социального развития;
- социального государства, направленной на повышение уровня и качества жизни населения путем обеспечения эффективной занятости и социальной защиты, социальной ответственности бизнеса в условиях современной рыночной экономики, формирования среднего класса, защиты прав и свобод человека и т.д.;
- человеческого развития, ориентированной на развитие количественных и качественных параметров человеческого потенциала путем расширения возможностей выбора человека;
- человеческого капитала, которая рассматривает накопленные продуктивные способности человека, формирующиеся в результате инвестиций в образование, здоровье, мотивацию и мобильность как основного фактора производства;

- экономики знаний, согласно которой знания и накопленный капитал в современных условиях являются основным фактором общественного развития;
- инновационного развития, в котором основным фактором развития и конкурентоспособности страны является непрерывный поток инноваций как результат деятельности людей с высокими качественными характеристиками;
- социального капитала, который определяет нормы взаимодействия и доверия в отношениях между государством, бизнесом, общественностью, работодателями и работниками на основе общих интересов;
- устойчивого развития, которая требует социальной ответственности нынешнего поколения перед будущими за ресурсное обеспечение жизнедеятельности человеческого потенциала при осуществлении экономической, социальной и экологической политики.

При формировании и реализации социальной политики возникает потребность в расширении информационной базы оценки уровня человеческого развития. Поскольку Украина среди республик бывшего Союза по научно-методическому обеспечению оценки человеческого развития опередила другие государства, имея мониторинг «Регионального человеческого развития» [17], она одновременно постоянно с 2000 г. подкрепляла статистические оценки социологической информацией. Это происходило благодаря реализации международного технического проекта МОТ-ПРООН Госкомстат Украины «Измерение бедности: разработка индикаторов социально-экономической защищенности населения Украины». На протяжении 2000-2006 гг. приобретался опыт создания регионального социологического мониторинга благодаря участию Украины в международном мониторинге «Базовая защищенность населения». Результаты социологического исследования этого международного мониторинга в Украине опубликованы в пяти научных монографиях [6; 7; 10; 19; 20], изданных благодаря тесному сотрудничеству и партнерству со стороны МОТ, Госкомстата Украины и Института экономики промышленности НАН Украины.

На протяжении 2000-2006 гг. Украина имела значительный информационный прирост в отношении социологической информации в региональном разрезе, которая определяется потребностями международного мониторинга. Правовой основы для укрепления в отечественной статистике этих исследований нет. Поэтому исчезают возможности определять через результаты социологических исследований вне рамок международных наблюдений и донорской помощи социальное состояние, условия и особенности человеческого развития по регионам Украины. Остро стоит вопрос о внедрении в систему государственной статистики постоянного отслеживания наряду со статистическими оценками результатов социологических исследований. Возможен вариант адаптации к потребностям социального управления в Украине международного мониторинга по «Базовой защищенности населения». Однако более болезненным и актуальным остается внедрение в региональном разрезе социологического мониторинга по человеческому развитию. Социологический мониторинг Института социологии НАН Украины за 1992-1998 гг. [4] представляет очень ценную информацию на государственном уровне, она

определяет социальное состояние и тенденции, социальное самочувствие и социальные перспективы человека и общества. Но эта патриотическая инициатива специалистов Института социологии НАН Украины финансово не поддерживается государственными органами власти по ежегодному проведению мониторинга. Что же касается регионального разреза этого мониторинга, то подобный срез информации отсутствует и вопрос в этой плоскости даже не ставится.

В условиях, когда в Украине отсутствует социологический мониторинг в региональном разрезе вообще, предлагается его внедрение для отслеживания процессов развития человеческого потенциала в Украине. Статистические наблюдения в региональном разрезе по человеческому развитию проводятся систематически, рейтинг Украины в международных сравнениях очень низкий, национальные социальные интересы требуют изменения ситуации в этой сфере. Поэтому наилучшим вариантом для решения проблем развития человеческого потенциала в регионах Украины является обоснование принятия управленческих решений на основании синтеза социологической и статистической информации для анализа и оценки состояния и перспектив человеческого развития. Механизм его осуществления возможен и реален. Разработка социологического инструментария на основе концептуальной базы человеческого развития, имеющейся системы социологического мониторинга 1992-2010 гг., международного опыта и наблюдений, а также статистических показателей, которые определяют региональное человеческое развитие, видится необходимой и реальной. Базой для осуществления органами статистики социологического исследования являются опросы домохозяйств, объем выборки по которым является репрезентативным для регионов Украины. Создание и обеспечение функционирования единой социологической сети для проведения государственного и регионального социального мониторинга по человеческому развитию является необходимым условием для качественного информационного обеспечения государственного и регионального управления, для повышения рейтинга Украины по показателям развития человеческого потенциала.

Институциональное обеспечение социальных процессов, связанных с человеческим развитием, находится практически на нулевом уровне. В Положениях о деятельности ни одного министерства Украины не предусмотрены вопросы, связанные с обеспечением развития человеческого и трудового потенциала, а тем более формирования человеческого капитала. Определенный опыт создания и функционирования Департамента человеческого развития был в Министерстве экономики Украины. Однако, несмотря на возросшую остроту и глубину проблемы человеческого развития в Украине, даже эта структура была упразднена, а в итоге ответственных за решение проблем сохранения и развития человеческого потенциала Украины нет. Имея возможность определить и оценить рейтинги регионов по уровню человеческого развития, а затем формировать целевые концепции, стратегии, программы, связанные с человеческим развитием, и обеспечивать их координацию с международными, национальными и региональными программами, необходимо регламентировать деятельность государственных и региональных органов

управления таким образом, чтобы их обязанности, полномочия и компетенции были нацелены на сохранение и развитие человеческого и трудового потенциала, накопление человеческого капитала.

Таким образом, разносторонние направления достижения целей сохранения и развития человеческого потенциала в Украине показывают, что без социального адресного правового акта, нацеливающего систему государственного регионального управления на комплексное решение проблемы, не обойтись. Возможный вариант такого акта – специальный указ Президента Украины.

Итак, для формирования условий и возможностей сохранения и обеспечения человеческого развития в Украине необходимо:

- внести дополнения и изменения и включить в Конституцию Украины, в Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины», Стратегию национальной безопасности положения, регламентирующие сохранение и развитие человеческого потенциала Украины;
- разработать Стратегию развития Украины, Основные направления социальной политики Украины с конкретизацией положений по человеческому развитию в государстве и регионах;
- обеспечить реализацию Целей развития тысячелетия в региональном разрезе;
- внести изменения и дополнения в Государственную стратегию регионального развития до 2015 года по приоритетным направлениям развития областей в части обеспечения человеческого развития, предупреждения и минимизации социальных рисков;
- внести изменения и дополнения в законодательство о стимулировании развития регионов с целью обеспечения определения депрессивности регионов и создания условий для сохранения в них человеческого потенциала;
- повысить роль и ответственность государства и регионов в обеспечении процессов сохранения и развития человеческого потенциала, внести изменения и дополнения в положения о деятельности Кабинета Министров Украины, министерств и ведомств, регламентирующие обязанности и полномочия по созданию условий и возможностей развития человеческого потенциала на государственном, региональном, отраслевом и производственном уровнях управления;
- обосновать и разграничить социальные функции государства и регионов относительно полномочий, обязательств и ответственности за состояние и перспективы человеческого и социального развития;
- обеспечить реализацию государственных и договорных социальных стандартов и гарантий, неотвратимость ответственности за их непредставление, использовать денежную компенсацию как инструмент законодательно установленных социальных прав и гарантий с конкретизацией источников компенсационных выплат;
- обеспечить сбалансированность достижения стратегических социальных ориентиров при условии соблюдения экономического роста и инновационного развития;
- обеспечить усовершенствование научно-методической базы оценки и измерения человеческого потенциала на основе одновременного использования стратегической и социологической информации.

Таким образом, Украина имеет определенные проблемы в управлении человеческим и социальным развитием, которые типичны для стран постсоветского пространства. Одновременно ей присущи специфические особенности решения этих проблем, которые представляют научный и практический интерес для использования в социальном управлении на государственном и региональном уровнях. Они направлены: на совершенствование реализации Концепции человеческого развития, на формирование методики оценки человеческого развития в региональном разрезе, на становление институционального обеспечения человеческого развития, на внедрение мониторинга человеческого развития на основе сочетания статистической и социологической информации и др. Нежелание мириться с негативными процессами в социальной сфере в Украине, наличие мощного человеческого капитала в стране, толерантность и трудолюбие нации являются главными предпосылками для реализации надежд в части обеспечения эффективного управления человеческим и социальным развитием.

Список литературы

1. *Безтелесна Л.І.* Управління людським розвитком та його фінансове забезпечення в Україні: оцінка і перспективи: монографія. Рівне: НУВГП, 2010. 361 с.
2. *Власюк О.С., Пирожков С.І.* Индекс людського розвитку: досвід України / Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ, 1995. 84 с.
3. *Головаха Є., Горбачик А.* Соціальні оцінки в Україні та Європі: за результатами «Європейського соціального дослідження» 2005-2007 роки. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2008. 133с.
4. *Головаха Є., Паніна Н.* Українське суспільство 1992-2008: Соціолог. моніторинг. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2008. 85 с.
5. *Доклад о развитии человека 2009.* Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / пер. с англ. М.: Весь Мир, 2009. 229 с.
6. *Донецький регіон у дзеркалі економічної соціології: монографія / Є.І. Суїменко, О.Ф. Новікова, О.В. Панькова та ін. / НАН України. Ін-т соціології; Ін-т економіки пром-сті. Київ; Донецьк, 2006. 400с.*
7. *Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління: монографія / О.Г. Осауленко, О.Ф. Новікова, Н.С. Власенко, І.В. Калачова та ін. Київ; Донецьк: НАН України. Ін-т економіки пром-сті; Держкомстат України, 2004. 656 с.*
8. *Колот А.М.* Мифы социальной политики, или с чего следует начинать формирование новой модели [Электронный ресурс] // Зеркало недели. 2010. № 2 (781). URL: <http://zn.ua/3000/3050> (дата обращения: 03.06.2011).
9. *Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Затв. на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/> (дата звернення: 30.05.2011).*
10. *Людський потенціал: механізми збереження та розвитку: монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін. / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. Донецьк, 2008. 468 с.*

11. *Методика* вимірювання людського розвитку регіонів України // Міжнародні положення зі статистики. Вип. 2, т. 2 / Держкомстат України. Київ: ІВЦ Держкомстата України, 2006. С. 85-112.

12. *Новікова О.Ф., Гріневська С.М., Шамілева Л.Л.* Соціальна орієнтація економіки: механізми державного регулювання: монографія. Донецьк: ІЕП НАНУ, 2009. 220 с.

13. *Основні* напрями соціальної політики до 2004 року: указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 21, ст. 858.

14. *Основні* напрями соціальної політики на 1997-2000 рр.: указ Президента України від 18 жовтня 1997 р. №1166/97 // Урядовий кур'єр. 1997. 30 жовт.

15. *Панькова О.В.* Адаптационные ресурсы украинского общества в условиях социальной травмированности // Публичное управление: теория и практика. 2010. № 3-4. С. 288-290.

16. *Про основи* національної безпеки: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. 2005. № 40, ст. 2529.

17. *Регіональний* людський розвиток: стат. бюл. / Держкомстат України. Київ, 2010. 42 с.

18. *Регіональні* проблеми людського та соціального розвитку: тез. доп. і повід. Міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 4-5 листоп. 2008 р.); в 2 т. / НАН України. Ін-т економіки пром-сті; редкол.: О.І.Амоша (відп. ред.) та ін. Донецьк, 2008. 344 с.

19. *Соціальна* захищеність населення України: монографія / О.Ф. Новікова, О.Г. Осауленко, І.В. Калачова, Л.Л. Шамільова та ін. / ІЕП НАН України; Держкомстат України. Київ; Донецьк, 2001. 360 с.

20. *Спостереження* та вимірювання соціальної захищеності населення України: проблеми становлення: монографія / О.Ф. Новікова, О.Г. Осауленко, О.І. Амоша, Н.С. Власенко та ін. / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. Донецьк; Київ, 2003. 440 с.

21. *Стратегія* національної безпеки України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5728.html> (дата звернення: 02.06.2011).

22. *Тенденції* розвитку України у рейтингах світових організацій [Електронний ресурс]. URL: http://ufin.com.ua/analit_mat/gkr/124.htm (дата звернення: 02.06.2011).

23. *Україна* серед держав з високим рівнем розвитку людського потенціалу [Електронний ресурс]. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2210990.html> (дата звернення: 03.06.2011).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.242

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mpv@psu.ru

В.Ю. ПАДЕЙ, заместитель руководителя
Администрация губернатора Пермского края, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14
Электронный адрес: vupadei@ag.permkrai.ru

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Концепция стратегического планирования появилась в 1960-х гг. и десятилетием позже получила широкое применение в управлении корпорациями [5]. К началу третьего тысячелетия стратегическое планирование стало одним из самых популярных методов управления в компаниях [6]. Сфера применения методов стратегического планирования распространилась не только на коммерческие фирмы и корпоративные образования, но и на общественные организации, государственные учреждения. Огромную роль играет стратегическое планирование в управлении развитием мегаполисов и регионов.

В России проблема планирования социально-экономического развития регионов¹ является актуальной, поскольку каждый регион имеет отличительные характеристики, обусловленные географическими, социально-

В статье рассматриваются проблемы и трудности, которые могут возникнуть при организации и осуществлении процесса стратегического планирования на уровне отдельно взятого региона. Содержатся характеристики десяти проблем стратегического планирования социально-экономического развития региона, для решения каждой из которых предлагаются рекомендации. По мнению авторов, ключевыми проблемами являются неопределенность в методологическом подходе к управлению социально-экономическим развитием региона, недостаток организационного обеспечения процесса стратегического планирования и отсутствие контура стратегического планирования на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; стратегическое планирование

¹ Под регионом понимается субъект Российской Федерации – республика, область, край и т.д.

экономическими, геополитическими, этническими и природными факторами. Поэтому научный и практический интерес к этой теме не случаен: российские ученые активно прорабатывают теоретико-методологические основы стратегического планирования социально-экономического развития регионов (см., напр., [1; 2; 4]). Ряд российских регионов разрабатывает перспективные программы социально-экономического развития, а на государственном уровне утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [3]. Сегодня необходимость применения методов стратегического планирования при управлении региональным развитием не вызывает сомнений, однако их результативность зависит от множества факторов.

В Пермском крае проблеме перспективного планирования социально-экономического развития уделяется много внимания. Ежегодно проходит Пермский экономический форум, в феврале 2011 г. состоялся форум «Стратегия 2020». Разработана Программа социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 годы и на период до 2017 года. Обобщая опыт применения методов стратегического планирования при управлении социально-экономическим развитием региона (мегаполиса), авторы выявили ряд проблем, о которых пойдет речь в настоящей статье.

Авторы видят цель статьи в том, чтобы показать проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона и сформулировать рекомендации по их решению. В статье с научной позиции рассматриваются трудности, с которыми могут столкнуться разработчики стратегии социально-экономического развития региона, и их причины.

Постановка проблемы

Разработка программы комплексного развития региона (концепции развития, стратегии развития, стратегического плана²) является непростой задачей в силу следующих причин. Во-первых, стратегическое планирование развития региона – чрезвычайно политизированный процесс. При разработке стратегии развития региона нужно учесть позицию и интересы множества сторон, которые могут быть взаимно противоречивыми и даже взаимоисключающими. Особенно острыми разногласия могут быть на стадии утверждения итогового документа, полученного в процессе стратегического планирования, – концепции (стратегии) развития или программы социально-экономического развития.

Во-вторых, каждый российский регион представляет собой исключительно сложное территориальное образование, которое имеет множество особенностей географического, социально-экономического, геополитического, этнического и природного характера. Почти невозможно учесть все отличительные особенности и факторы развития региона. Кроме того, каждый регион подразделяется на муниципальные образования, соответственно, нужно принять во внимание социально-экономическое развитие каждого из них, а это серьезно

² В целях настоящей работы принимается равенство терминов «концепция развития», «стратегия развития», «стратегический план развития», «программа социально-экономического развития». В тех случаях, когда различие между ними будет иметь значение, авторы сделают соответствующее уточнение.

усложняет процесс стратегического планирования. Следует также учесть, что территориальное строение региона не является однородным: одни муниципальные образования наполняют региональный бюджет, другие финансируются за счет средств доноров. Внутри региона, таким образом, нарастают социально-экономические противоречия между развивающимися и депрессивными территориями.

В-третьих, при планировании социально-экономического развития нужно обработать поистине колоссальный объем информации. Широта и многообразие информационных источников определяют высокую степень сложности стратегического планирования на уровне региона. Кроме того, достоверность и адекватность некоторых информационных источников вызывают серьезные сомнения; данные одних источников могут противоречить другим. Кроме того, как показали исследования, органы государственной статистики не в силах предоставить весь объем информации, нужной для разработки стратегии развития региона. Разработчикам стратегии приходится прилагать массу усилий для отбора источников информации, анализа и обработки полученных данных.

В-четвертых, для разработки стратегии развития региона требуется привлечение квалифицированных специалистов. Стратегическое планирование – это одновременно и научная проблема, и управленческая задача, и направление эмпирических исследований. Поэтому нужны специалисты разного профиля – политики, ученые, руководители и предметные аналитики. Эти специалисты необходимы не только для того, чтобы написать текст стратегии, но и для того, чтобы выработать методологию и создать систему стратегического планирования на уровне региона. Нужно также провести процесс согласования разработанной стратегии, учесть мнения заинтересованных сторон, внести коррективы, доказать жизнеспособность стратегии и представить ее широкой общественности. Однако для разработки стратегии часто привлекаются внешние консультанты – научно-исследовательские организации или консультационные фирмы из числа большой четверки. Это не только не решает проблему привлечения квалифицированных специалистов, но и препятствует деятельному участию заинтересованных сторон, которые могут оказать влияние на эффективность разрабатываемой стратегии.

В-пятых, стратегическое планирование на уровне региона – сложный в организационном и методологическом отношении процесс. Нет универсальных методов управления, нет и универсальной методологии стратегического планирования. В каждом регионе должен быть выработан оригинальный методологический подход к организации и осуществлению процесса стратегического планирования социально-экономического развития региона. Для разработки такого подхода возможно привлечение консультантов, но в первую очередь для этого требуются подготовленные и опытные специалисты.

Названных обстоятельств достаточно, чтобы сделать стратегическое планирование социально-экономического развития региона неэффективным и безрезультатным процессом. Как следствие, содержательное наполнение разработанной стратегии развития региона оценивается как неудовлетворительное, заинтересованные группы выражают недовольство стратегией

и противодействуют ее утверждению. В конечном счете все это приводит к невостребованности разработанной стратегии развития, возникают сомнения в эффективности методов стратегического планирования. Почему все так происходит? Рассмотрим с научной точки зрения ключевые проблемы и трудности стратегического планирования социально-экономического развития региона, назовем пути их решения.

Проблемы стратегического планирования

В результате проведенных исследований авторы выявили десять важнейших проблем, которые влияют на эффективность процесса стратегического планирования на уровне региона. Характеристики этих проблем приведены ниже.

1. Неопределенность в методологическом подходе к управлению социально-экономическим развитием региона. Эта проблема является одной из самых важных, поскольку данный подход лежит в основе процесса стратегического планирования. Можно назвать несколько таких подходов – отраслевой подход, создание «точек роста», кластерный подход, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки. Необходимо заранее, до начала стратегического планирования, условиться о подходе, который будет выбран для управления социально-экономическим развитием. Представляется целесообразным утвердить такой подход на уровне регионального законодательства, что позволит устранить целый ряд трудностей, связанных с разработкой и согласованием стратегии развития региона.

Разработка и утверждение единого методологического подхода к управлению социально-экономическим развитием и, соответственно, к стратегическому планированию на уровне региона позволит сформировать инструментарий макроэкономических, социологических, политических и иных изысканий, проведение которых непременно потребуется при разработке стратегии развития региона. Кроме того, появится преимущество в планово-отчетной документации, что сделает возможным сравнение фактических и запланированных показателей.

Выбор подхода к управлению процессами социально-экономического развития – нетривиальная задача. Дело в том, что в СССР применялся отраслевой подход к управлению народным хозяйством. Это привело к тому, что экономика многих муниципальных образований, особенно на Урале и в Сибири, имеет выраженный отраслевой характер. Одни города «специализируются» на черной металлургии, другие – в производстве минеральных удобрений и т.д. Однако отраслевой механизм управления народным хозяйством сменился на региональный механизм на уровне государства и корпоративный на уровне регионов. Это означает следующее. С одной стороны, федеральные органы власти предоставили субъектам РФ возможность самостоятельно управлять социально-экономическим развитием. С другой стороны, региональные органы власти не всегда располагают действенными рычагами влияния на экономику региона, поскольку крупные промышленные и агропромышленные предприятия, кредитные организации и другие важнейшие элементы местной рыночной инфраструктуры находятся в собственности российских

и зарубежных корпораций. Кроме того, в советской экономике активно создавались межотраслевые комплексы и производственные объединения. Эта традиция сохранилась и в наше время. Например, в судостроительной и самолетостроительной отраслях созданы аналогичные комплексы. Возникает парадоксальная ситуация: на низовом уровне (муниципальные образования) целесообразно использовать отраслевой подход, на уровне региона может оказаться полезным кластерный подход, тогда как на федеральном уровне создаются «точки роста», в которые вкладываются средства федерального бюджета. Этот парадокс следует разрешить однозначно, иначе не удастся обеспечить методологическую обоснованность стратегии развития региона.

2. Недостаток организационного обеспечения процесса стратегического планирования. Процесс планирования стратегии развития региона нужно организовать. Недостаточно пригласить продвинутых консультантов или привлечь известную научную организацию и возложить на них ответственность за стратегию. В первую очередь нужно обеспечить процесс планирования силами собственных специалистов, наладить взаимодействие между подразделениями региональных органов власти и органов местного самоуправления, привлечь ведущие общественные организации и, если необходимо, воспользоваться опытом крупных российских корпораций. Следует также разработать и внедрить методологию проектного управления, что будет полезно не только для организации стратегического планирования, но и для всей системы управления экономикой региона.

Создание системы стратегического планирования на уровне региона – архиважная задача, без решения которой не удастся разработать стратегию, верную в содержательном и логическом аспектах. Целесообразно воспользоваться опытом других регионов России, крупнейших консультационных фирм, а также передовыми научными разработками по этой проблеме. К сожалению, достижения в области организации процессов управления на региональном уровне не во всех случаях характеризуются преемственностью: смена органов исполнительной и законодательной власти приводит к утрате уже налаженных механизмов управления, планирования и контроля над социально-экономическими процессами.

Организация стратегического планирования не должна быть безликой. Процесс стратегического планирования должен возглавлять опытный руководитель, обладающий знаниями в области государственного управления, макроэкономического анализа, управления проектами, владеющий навыками организации бизнес-процессов и взаимодействия с консультантами. Следует также организовать группы стратегического лидерства, которые разрабатывали бы ключевые аспекты стратегии развития региона, к числу которых относятся развитие человеческого потенциала, экономический рост, развитие инфраструктуры и др.

3. Отсутствие контура стратегического планирования на «низовом уровне». Организационное построение субъекта РФ, состоящего из муниципальных образований, имеет много общего с построением корпорации. И так же, как в случае с корпорацией, для обеспечения результативности стратегии развития региона следует организовать процесс стратегического планирования

на «низовом уровне» – в муниципальных образованиях. Эта задача – одна из самых сложных, поскольку необходимые финансовые, кадровые и организационные ресурсы в муниципалитетах отсутствуют, а процесс планирования становится настолько сложным и ухищренным, что его возможность кажется эфемерной. Но от этого задача стратегического планирования на низшем уровне организационной иерархии не становится менее важной. Принципиально эта задача носит исключительно организационный и методологический характер: нужен талантливый идеолог-организатор, который был бы способен организовать процесс стратегического планирования на уровне муниципальных образований.

Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований можно централизовать, что облегчает его организацию, но снижает результативность. Однако на первом месте стоит результат – документально оформленная стратегия развития муниципального образования, которая станет составной частью стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Каким должно быть содержание стратегий развития муниципальных образований, следует определить так, чтобы обеспечить возможность их разработки в приемлемый отрезок времени и при относительно небольшом уровне затрат. Заметим, что решение методологических задач, таких как структура и содержание планово-отчетной документации, которая вырабатывается в процессе планирования, имеет большое значение; их решение требует привлечения опытных экспертов, в том числе из корпораций.

Не следует, однако, ожидать, что муниципалитеты активно включатся в процесс стратегического планирования. Для них следует создать эффективный механизм мотивации; его примерами могут быть программы обучения и стажировок, финансирование проектов, заложенных в разрабатываемых стратегиях, и т.д.

4. Отсутствие стратегического видения в отношении будущего состояния региона. Часто случается, что стратегическое мышление не находит места в процессе планирования, вследствие чего не удается сформулировать видение будущего и соответствующие ему стратегические инициативы. Стратегическое планирование утрачивает целенаправленность, разработанная стратегия оказывается невостребованной, поскольку теряется ее направляющая и движущая сила. Без стратегического видения сложно определить цели и задачи, отобрать альтернативы развития, сформировать портфель проектов. Все это актуально как для корпорации, так и для региона как социально-экономической системы.

Видение будущего и стратегические инициативы имеют большое значение для аналитической работы, которая предшествует определению ключевых аспектов стратегии развития региона. Специалистам сложно ориентироваться в колоссальном объеме информации, вследствие чего выводы из анализа носят отвлеченный характер, а иногда они попросту не имеют отношения к существу стратегии. Видение будущего и стратегические инициативы очень важны и для региональных органов власти, поскольку принимаемые решения должны иметь общее направление, соответствовать сути стратегии развития и быть взаимно согласованными. Видение будущего как раз и выступает критерием

соответствия и общей направленности предпринимаемых региональными властями действий.

Для определения видения будущего требуется создание обстановки для стратегического мышления и творческой работы представителей региональных органов исполнительной и законодательной власти, а также других заинтересованных в стратегии развития сторон. Может потребоваться формирование проблемно-ориентированной группы, которая будет вырабатывать видение будущего региона и соответствующие ему стратегические инициативы. Важно, чтобы поступающие предложения предметно рассматривались и критически оценивались всеми ключевыми участниками процесса разработки региональной стратегии развития. Поэтому большое значение приобретает совместный стиль управления процессом; попытки делать оценки и принимать решения с помощью директивных методов могут свести к минимуму творчество и стратегическое мышление.

Возможен вариант открытого конкурса на разработку стратегического видения в отношении будущего состояния региона. При проведении такого конкурса любая инициативная группа, специалист или просто заинтересованное лицо могут выдвигать предложения, обсуждать и оценивать предложенные варианты видения будущего. Неоспоримым достоинством конкурсного подхода является широкое привлечение общественности к разработке и согласованию видения будущего региона.

5. Неверный подход к использованию услуг внешних консультантов.

При заключении контрактов с внешними консультантами на разработку стратегии часто допускаются серьезные ошибки, которые заключаются в следующем.

Во-первых, ошибочным является предположение, что стоит только дать внешним консультантам верный стратегический посыл, как они смогут самостоятельно разработать стратегию и механизм ее реализации, начиная от целей и задач и заканчивая планами мероприятий. Может ли консультант в одиночку справиться с такой сложной, как говорилось выше, задачей, как разработка стратегии социально-экономического развития региона? Ответ очевиден: нет. Однако именно эта ошибка совершается чаще всего. Сложная подготовительная работа, выработка методологических подходов, организация взаимодействия органов власти – все это выпадает из процесса планирования, если ключевую роль в нем играет внешний консультант. Руководители и специалисты региональных органов власти не участвуют в процессе стратегического планирования, степень их осведомленности о сущности выявленных проблем и принимаемых решений является низкой; они не вносят своих идей, не проявляют заинтересованности в результате и, соответственно, не считают себя ответственными за исполнение стратегии развития региона.

Во-вторых, неверной может быть постановка задач перед внешними консультантами. Эта ошибка случается тогда, когда нет четкого и определенного представления о сущности изменений, которые необходимо провести, чтобы добиться высокого темпа социально-экономического развития региона. А представление о предстоящих переменах формируется с помощью методов стратегического планирования, и для этого требуется внешний консультант.

Возникает замкнутый круг, который можно разомкнуть только в том случае, если на региональном уровне будет внедрена система стратегического планирования. Тогда возникает эффективная связка между собственными специалистами и привлеченными консультантами: первые обеспечивают входную информацию, тогда как вторые решают отдельные задачи, связанные с разработкой стратегии развития региона.

В-третьих, часто имеет место чрезмерное упование на внешних консультантов. Эта ошибка характеризуется тем, что внешнему консультанту предоставляется возможность решать все без исключения задачи, связанные с разработкой стратегии развития региона. Консультант должен собрать интересующие сведения и затем принести полностью готовый вариант стратегии, который начинает обсуждаться заинтересованными сторонами. Как правило, критика приобретает беспощадный характер, поскольку при таком подходе к стратегическому планированию стратегия имеет серьезные изъяны, которые консультант не может устранить, а помогать ему никто не собирается. Процесс планирования срывается, сроки согласования стратегии постоянно переносятся, аналитические выводы и рекомендации перестают быть актуальными, а интерес к стратегии как инструменту управления утрачивается.

Данную проблему можно решить в двух направлениях. С одной стороны, необходимо разработать и внедрить систему стратегического планирования на региональном уровне, к чему можно привлечь внешних консультантов и опытных экспертов. С другой стороны, перед постановкой внешнему консультанту задач, связанных с разработкой стратегии, нужно самостоятельно проводить всю подготовительную работу, включая разработку видения будущего региона и стратегических инициатив региональных органов власти.

6. Разделение законодательной и исполнительной ветвей власти. Большую сложность при разработке стратегии вызывает разделение законодательной и исполнительной ветвей власти. Эта проблема объективно происходит из особенностей системы государственного и муниципального управления в России. Сходная проблема возникает в компании, которой владеют два лица, имеющие одинаковую долю в уставном капитале. Если одно лицо выражает несогласие с действиями другой стороны, но понимает их необходимость, то возникает конфликтная ситуация, которую можно разрешить только путем переговоров. Исполнительная ветвь власти отвечает за разработку стратегии, тогда как законодательная ветвь власти оценивает и утверждает ее. При этом законодательная ветвь власти формируется из представителей корпораций, кредитных организаций, промышленных предприятий, общественных организаций, т.е. объектов управляющего воздействия со стороны исполнительной власти. Одна сторона никак не может согласиться с действиями другой стороны, но понимает и осознает их важность. Возникает противоречие, которое сложно устранить.

Стратегия развития – это множество компромиссов между интересами заинтересованных сторон. Нужно своевременно выявлять и четко понимать сущность противоречий между интересами разных сторон, пытаться найти компромиссное решение, не допустить контрпродуктивного обсуждения стратегии. Поэтому в процессе стратегического планирования следует

поэтапно обсуждать ключевые аспекты разрабатываемой стратегии, вовлекая в этот процесс заинтересованные стороны. В первую очередь необходимо добиться общего согласия по поводу методологии управления социально-экономическим развитием региона: должен быть принят единый подход (отраслевой, кластерный или другой). Далее нужно обсудить ключевые проблемы социально-экономического развития региона, назвать их и выделить в качестве приоритетов для процесса планирования. Следующим шагом в достижении компромиссов между заинтересованными сторонами может быть стратегическое видение региона в будущем. Затем нужно обозначить стратегические инициативы, которые могут быть выдвинуты федеральными и региональными органами власти, общественными организациями, корпоративными структурами и муниципальными образованиями. Вслед за этим нужно разработать и согласовать систему целей управления социально-экономическим развитием региона. И последним шагом в согласовании стратегии развития может быть портфель проектов (программ). Такая последовательность действий может существенно снизить уровень разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти на уровне субъекта РФ.

7. Стремление получить результат в кратчайший срок. Как было сказано выше, сложно разработать стратегию развития региона за 3-6 месяцев, даже если этим занимается опытный консультант или именитое научное учреждение. Для разработки стратегии требуется масса подготовительной работы и, что очень важно, уже налаженные процессы и процедуры; должны быть привлечены специалисты, обладающие опытом стратегического планирования в крупных корпорациях и на уровне регионов. Возможно, потребуется особая программа обучения руководителей и специалистов, работающих на государственной службе, для обучения идеологии и методологии стратегического планирования.

Стремление разработать стратегию развития в кратчайший срок почти всегда означает возникновение острых противоречий между заинтересованными сторонами по поводу ее направленности и содержания. Нарекания к стратегии могут носить объективный характер в силу имеющихся недочетов и недоработок, но и могут быть субъективными по причине низкой степени вовлечения в процесс планирования. Отсюда следует малая вероятность согласования и признания стратегии развития региона всеми заинтересованными сторонами.

Сложно утверждать, какой срок в действительности может понадобиться для разработки стратегии. Возможно, что текст стратегии можно оформить за 2-3 месяца, если привлечь хорошего консультанта. Но такой шаг можно считать заранее проигрышным в силу приведенных выше причин. Главная проблема в разработке стратегии развития – общее согласие ключевых общественно-политических сил и представителей различных органов власти в отношении стратегии развития региона. А для этого требуется время, может быть, даже полгода.

Срок разработки стратегии определяется не только временем, требуемым для ее содержательного наполнения и согласования. Нужно время для того, чтобы разработать и внедрить систему стратегического

планирования, с помощью которой станут реальностью не только стратегия развития, но и множество других документов, а самое главное, стратегических решений в виде законодательных инициатив и нормативно-распорядительных документов на региональном уровне.

8. Невнимание к макроэкономическому прогнозированию. Как правило, изучение макроэкономического окружения в процессе разработки стратегии развития региона ограничивается использованием данных Федерального агентства государственной статистики. Этого, конечно, недостаточно. Крупнейшие корпорации, международные финансовые организации, крупные финансово-инвестиционные компании, консультационные фирмы и другие регулярно занимаются изучением прогнозирования мировой и национальной экономик. Они открыто публикуют отчеты о результатах исследований и ожидаемых тенденциях, которые можно использовать, исследуя состояние и тенденции развития экономики государства или отдельного региона.

Широта и глубина макроэкономического прогнозирования зависит от опыта и уровня квалификации специалистов. Поэтому для решения задач изучения мировой и национальной экономики целесообразно привлекать внешних консультантов или пользоваться открытыми источниками информации. Результаты макроэкономического анализа должны быть предельно объективными и в полной мере отражать сложившуюся ситуацию и тенденции ее изменения. Все участники процесса стратегического планирования должны располагать результатами макроэкономических исследований и использовать их при принятии решений.

Следует уделить особое внимание технологическому прогнозированию. И хотя этим занимаются главным образом крупнейшие корпорации, такого вида прогнозирование может помочь при определении ключевых направлений социально-экономического развития региона, установлении приоритетов при финансировании программ поддержки промышленности и научно-исследовательских проектов. Но достижения научно-технического прогресса нужны не только производственным компаниям. Новые технологии могут найти применение в сфере государственного и муниципального управления, системе высшего и профессионального образования, развития культуры, создания транспортных систем и т.п.

Для решения задач макроэкономического анализа и прогнозирования целесообразно создавать постоянно действующие группы специалистов, имеющих свободный доступ к самым разным информационным источникам. Аналитическая работа должна быть поставлена на систематическую основу, ее результатами должны пользоваться не только органы власти, но и коммерческие структуры. Можно даже объединить усилия различных компаний в создании представления о макроэкономическом окружении и тенденциях его изменения: компании из разных сфер деятельности предоставляют собственные информационные ресурсы, например аналитические отчеты и прогнозы, для использования в процессе разработки стратегии социально-экономического развития региона.

9. Недостаток творческого подхода. Еще на ранней стадии развития концепции стратегического планирования было отмечено, что организационная

культура и стиль управления являются критическими факторами успеха при разработке эффективной стратегии развития [7]. И примеры успешного корпоративного управления снова уместно применить для разработки стратегического плана развития социально-экономической системы в целом. Многие крупные корпорации создают особые команды для разработки видения будущего, в частности в «Hewlett-Packard» такая деятельность поставлена на системную основу [8]. Творческая обстановка позволяет организовать работу предметных специалистов и экспертов, исследовать сложные проблемы, найти инновационные решения, выработать механизм их реализации. Творческое воображение может серьезно помочь в создании картины будущего, понимании ключевых факторов социально-экономического развития региона, государства и мировой экономики.

Большинство методов стратегического планирования основываются на работе экспертов и экспертных групп. Нужно уметь анализировать большой объем информации, изучать сложные ситуации, находить решения, которые изначально кажутся невозможными. Поскольку в управлении не бывает повторяющихся ситуаций, то и методы их решения нужно искать или разрабатывать. А для этого требуется работа экспертных групп, которая немыслима без создания творческой обстановки и развития стратегического мышления.

К сожалению, приходится констатировать, что в региональных органах власти, как правило, отсутствует творческая обстановка; вряд ли можно одновременно создать ее для процесса стратегического планирования. Поэтому решение задач, требующих творческого подхода, целесообразно поручать временно создаваемым подразделениям (к примеру, проектному офису) или внешним консультантам. Другим вариантом развития творческой атмосферы при обсуждении стратегических решений может быть проведение семинаров, конференций, круглых столов и других подобных мероприятий, в ходе которых заинтересованные лица могут свободно высказываться, вырабатывать коллективное мнение по ключевым аспектам стратегии регионального развития.

10. Неприятие отрицательных фактов. Каждому человеку свойственно обращать внимание на успехи и преуменьшать значение негативных событий. А некоторым руководителям, кроме того, свойственно пренебрегать управленческими проблемами, о возникновении которых свидетельствуют отрицательные факты. Такое недопустимо при разработке стратегии развития, поскольку тогда невозможно будет установить объективные цели и разработать планы по их реализации. Руководитель должен взвешенно оценивать достижения и неудачи, отыскивать факторы успеха и причины ошибок. Важно понимать, что управление немыслимо без управленческих проблем, иначе руководитель останется без работы, поскольку разрешать будет нечего, не нужно принимать управленческие решения.

Конечно, в контексте сложных общественно-политических условий, которые всегда имеют место в государственном и муниципальном управлении, любая проблема может трактоваться как неспособность руководства надлежащим образом исполнять свои обязанности. И все же это не говорит о том, что проблемы не следует замечать. Напротив, успешное решение насущных проблем социально-экономического развития будет свидетельствовать о высоком

уровне компетентности регионального руководства. Вопрос лишь в том, какие проблемы следует освещать в СМИ, а какие обсуждать в режиме строгой конфиденциальности.

Определенную сложность может вызывать сугубо иерархическое построение региональной системы управления, вследствие чего трудно выявить и охарактеризовать проблемы, которые отдельные ведомства склонны замалчивать. В этом случае может помочь система внутреннего контроля, которая сделает возможным выявление проблем в различных отраслях народного хозяйства.

Следует также правильно определять социально-экономические проблемы и соотносить их с текущим состоянием экономики государства, стадией экономического цикла и общим развитием мировой экономики. Более того, в рамках стратегии развития региона целесообразно обсуждать только те проблемы, которые можно разрешить с помощью имеющихся ресурсов и возможностей.

В статье рассмотрены проблемы и трудности, которые могут возникнуть при организации и осуществлении процесса стратегического планирования на уровне отдельного взятого региона. Ключевыми проблемами являются неопределенность в методологическом подходе к управлению социально-экономическим развитием региона, недостаток организационного обеспечения процесса стратегического планирования и отсутствие контура стратегического планирования на уровне муниципальных образований. Эти проблемы должны быть устранены до начала процесса стратегического планирования, иначе не удастся разработать эффективную стратегию социально-экономического региона, которая будет принята всеми заинтересованными сторонами. Важно отметить, что процесс стратегического планирования не должен быть разовым, случающимся время от времени в зависимости от происходящих общественных событий. Успешная стратегия является результатом длительной организационной работы и постоянно ведущейся аналитической деятельности по выявлению социально-экономических проблем.

Список литературы

1. Жилкин С.Ф. Совершенствование стратегического планирования развития города: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2007.
2. Казанчева Х.К. Методологические основы формирования механизма социально-экономического развития депрессивного региона: управление, императивы, направления: на материалах Кабардино-Балкарской Республики: дис. ... д-ра экон. наук. Нальчик, 2009.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/#p8 (дата обращения: 07.10.2011).
4. Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010.

5. *Магданов П.В.* Современный подход к стратегическому планированию // *Ars Administrandi*. 2011. №1. С. 11-26.
6. *Bain & Company*. Management Tools and Trends 2009.
7. *Cleland D., King W.* Developing a Planning Culture for More Effective Strategic Planning // *Long Range Planning*. 1974. Vol. 7. June. P. 70-74.
8. *Feurer R., Chaharbaghi K., Wargin J.* Developing Creative Teams for Operational Excellence // *International Journal of Operations & Production Management*. 1996. Vol. 16. № 1. P. 5-18.



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.242.4:332.142

А.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
зав. региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: pak@perm.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РФ

Государственное регулирование экономических отношений наиболее ярко проявляется через систему организации государственных закупок. Показатель

В статье рассматриваются особенности федеральных контрактных систем в США, Германии, Франции, Англии. Дается их общий анализ. Предлагаются основные пути внедрения российской контрактной системы на уровень муниципальных образований.

Ключевые слова: прокьюремент; федеральная контрактная система; размещение государственных и муниципальных заказов; экономичность; эффективность

развитости данных отношений напрямую связан с созданием эффективной системы бюджетных расходов. Реформа бюджетного сектора, идущая в РФ, предусматривает создание системы конкурентной инфраструктуры, обеспечивающей выполнение основных задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления и повышение в ближайшее время качества

жизни граждан РФ. Данная реформа невозможна без изменений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Современное российское законодательство о закупках в настоящее время переживает переходный период. С одной стороны, ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. является основополагающим нормативно-правовым актом в данной сфере и относительно успешно применяется

на практике, с другой стороны, отмечаются глубокие противоречия и проблемы в той системе российского прокьюремета, которая уже институционально создана. В настоящее время основной критике подвергается одна из главных идей ФЗ № 94, а именно регламентация исключительно стадии размещения заказа и отсутствие норм, регламентирующих стадии планирования размещения заказа и стадии исполнения контракта.

Новым этапом в создании эффективно работающей системы российского прокьюремета должна стать федеральная контрактная система (ФКС), которая в единстве с бюджетной и налоговой системой станут ядром, основой современной российской экономики. Предполагается, что ФКС позволит снять глубинные противоречия системы государственных и муниципальных закупок, порожденные применением ФЗ № 94, такие как коррупционность современной системы госзакупок, отсутствие регламентации стадии планирования и исполнения контрактных отношений, отсутствие возможности для большинства заказчиков использовать возможности квалифицированных экспертов, проблемы закупки некачественных товаров, работ, услуг при качественно составленном техническом задании и др. Кроме того, данная реформа является ключевой в совершенствовании системы управления эффективностью бюджетных расходов. 1 сентября 2011 года Министерство экономического развития РФ разместило на своем сайте для публичного обсуждения проект федерального закона «О федеральной контрактной системе». Обсуждение данного проекта позволит создать нормативно-правовой акт с учетом мнения специалистов-практиков системы прокьюремета, необходимый для создания эффективно работающей системы государственного и муниципального заказа. Вместе с тем уже сейчас ясно, что данный законопроект, к сожалению, не учитывает особенностей муниципального заказа.

Целью данной статьи является рассмотрение особенностей внедрения федеральной ФКС на уровень современных муниципальных образований РФ с учетом международного опыта внедрения ФКС.

ФКС является результатом теоретической работы международных экспертов и практической реализации данной работы сразу в нескольких странах. Под современными ФКС сейчас принято понимать комплексные системы управления закупками с использованием инструментария бюджетирования, оценки рисков, аудита, информационных ресурсов. Безусловная ценность таких контрактных систем – это создание эффективной, антикоррупционной системы государственного прокьюремета. Целью ФКС в РФ является реализация единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, который позволит обеспечить выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ, услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение степени коррупции в государственном секторе. В построении новой системы большое значение имеет учет того опыта, который предлагает мировой прокьюремент на современном этапе.

Европейский и американский опыт создания контрактных отношений достаточно обширен. Одной из первых стран в XX в., ставших на путь регулирования государственных закупок через системы контрактных отношений, была Англия, где с начала XX в. сложилась институциональная система, связанная как с экономическими отношениями, так и правовым регулированием данной области.

Целью контрактной системы Великобритании является сопровождение планирования, размещения и исполнения государственного контракта на протяжении всего жизненного цикла. Институционально контрактная система Великобритании носит централизованный характер и осуществляется через работу специально уполномоченного органа исполнительной власти в лице Управления по делам государства, подведомственного Казначейству. Данный орган нацелен на выполнение трех основных функций:

- обоснование и мониторинг государственных контрактов;
- составление библиотеки контрактов;
- управление крупнейшими контрактами [2, с. 50].

Французский опыт построения контрактных отношений, который сейчас принято относить к «континентальной» контрактной системе, исходит из достижения трех стратегических целей. Во-первых, осуществить реализацию основных направлений по долгосрочным государственным контрактам в соответствии с национальным планом, рассчитываемым на три года; во-вторых, усилить экологическую ответственность при организации поставок и добиться внедрения мер, направленных на уменьшение объема и улучшения качества поставок. Последняя цель, поставленная французской контрактной системой, связана с социальной направленностью государственных задач в целом. Речь идет об обеспечении требований в области трудового законодательства, среди которых выделяются следующие: уровень заработной платы, длительность рабочего дня, оплата сверхурочных работ и др. При этом французская система бизнес ориентирована, она старается исходить из достижения контрактной системой, прежде всего, коммерческих целей. Кроме того, во Франции признан неэффективным порядок, когда функции по закупкам исполняются множеством чиновников-закупщиков, имеющих иные задачи, кроме закупочных [1, с. 14].

Немецкий опыт построения контрактных отношений имеет отличительные особенности от других европейских стран в отношении использования инструментов ФКС. В Германии, так же как и в РФ, существуют несколько уровней бюджетирования в отношении государственных закупок: федеральный, региональный и местный. Каждое государственное учреждение в Германии обязательно имеет уполномоченного по реализации государственного заказа и контролю за целевым использованием и расходованием бюджетных средств в министерствах и ведомствах. Уполномоченное лицо находится в самом низу иерархической лестницы, что исключает субъективизм и злоупотребление со стороны вышестоящих органов. При этом при возникновении конфликтных ситуаций любой спор будет решаться на уровне госсекретаря, который является вторым человеком после министра. Последний вправе принимать окончательное решение. Контрактные отношения в Германии

не выделяются в отдельное законодательство, а являются одним из аспектов антимонопольного законодательства, цель которого по данному аспекту – замкнуть цепочку между национальным и международным законодательством и предусмотреть невозможность его нарушений как со стороны заказчика, так и со стороны участников размещения заказа¹.

Самой технологически выстроенной и признанной наиболее эффективной контрактной системой на сегодня признается ФКС США. Она была создана еще в 1921 году и к концу XX века окончательно оформилась институционально.

ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является Офис государственного заказа в США, координирующий деятельность ФКС. Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры, которые осуществляют мониторинг исполнения контрактов, обеспечение исполнения контрактов и закрытие контрактов. Контрактный офицер отвечает за обязательное исполнение чиновниками, находящимися в его подчинении, всех действий, необходимых для организации эффективных закупок и распоряжения имуществом. Он несет персональную ответственность за соответствие закупочных и иных хозяйственных действий законодательству. Кроме того, контрактный офицер обеспечивает выполнение требований контрактов и достаточность средств к покрытию обязательств по нему. При этом вся контрактная система начинается с планирования обеспечения государственных нужд США, которая интегрирована в бюджетный процесс, а заканчивается закрытием государственного контракта на этапе его полного и качественного исполнения. Одной из особенностей ФКС США является то, что критерием выбора федеральным ведомством корпорации – поставщика в интересах первого служит, прежде всего, предоставление и финансирование заказа только «экономически надежным, технологически компетентным и социально-ответственным компаниям-поставщикам».

В настоящее время США проводят реформирование ФКС по следующим направлениям:

- сокращение использование контрактов с возмещением затрат при большем использовании контрактов с фиксированными ценами;
- использование механизмов конкурентных переговоров в целях проведения предварительной комплексной экспертизы проекта;
- проведение закупок комплексных услуг и другие направления реформирования [2, с. 42].

Таким образом, европейская и американская практика определяет целый свод принципов, способствующих эффективной работе системы прокьюрмента в данных странах, среди которых можно выделить следующие:

- 1) прозрачность всех процессов;
- 2) экономичность бюджетных расходов;
- 3) эффективность траты бюджетных средств.

Каждый из этих принципов и лежит в основе функционирования контрактных систем европейских стран и США. Не раскрывая смыслового

¹ Из личного архива автора.

содержания каждого принципа, можно утверждать, что все они создают такую систему, которая и определяет функционирование государственных закупок.

Рассмотрев опыт построения контрактных систем разных стран, следует говорить лишь о некоторых элементах, которые можно использовать в построении контрактных отношений в РФ при совпадении общих идей, положенных в основу ФКС. В большей степени для России подходит опыт американской ФКС, но только при условии достаточной обеспеченности технической, организационной и правовой баз. Кроме того, необходимо учитывать, что в РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, поэтому опыт централизации ФКС может быть использован лишь отчасти.

Современная российская система прокьюремента на данном этапе построена также на принципах прозрачности, экономичности бюджетных расходов и эффективности траты бюджетных средств. К этим принципам необходимо добавить и принцип развития добросовестной конкуренции, а также необходимость совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов. Кроме того, основополагающей идеей российского прокьюремента является создание условий для максимального стимулирования участия физических и юридических лиц в размещении заказов. То есть, совпадая в основном, российский прокьюремент определяет более широкие цели, стоящие перед системой государственных и муниципальных закупок. Таким образом, сейчас можно говорить о специфичном характере системы российских закупок по сравнению с опытом других стран.

Одной из основных проблем на современном этапе развития данной системы является множественность заказчиков, прежде всего на муниципальном уровне. Такая ситуация порождает заранее пессимистичные прогнозы по внедрению идей ФКС на уровне муниципальных образований. Но именно через введение данной системы на уровне муниципалитетов как раз и можно достичь выполнения тех значительных целей, которые поставлены перед органами государственной власти и местного самоуправления. Система муниципального заказа, выстроенная с точки зрения экономичности, эффективности, информационной открытости, может не только обеспечить качественное выполнение функций органами власти, но и стать определенным стимулом к развитию малого и среднего предпринимательства на уровне муниципальных образований.

Создание единого технологического цикла, подобного американской и европейской системам, может дать положительный экономический эффект при реализации на уровне федерального заказа и заказа субъектов РФ. Создание же муниципальной контрактной системы, на наш взгляд, должно идти по иному направлению.

Во-первых, создание не централизованной, а именно децентрализованной модели системы размещения заказа. Децентрализованная модель размещения заказа предполагает самостоятельное формирование и исполнение всего цикла размещения заказов, начиная со стадии планирования

и заканчивая стадией исполнения контрактно-договорных отношений каждым муниципальным заказчиком. При децентрализованной модели ответственность за весь цикл размещения заказа лежит непосредственно на муниципальном заказчике. При этом наличие централизации действительно обеспечивает профессионализм при размещении заказа, но при этом порождает такие проблемы, как иждивенчество муниципальных заказчиков, неспособность самостоятельного планирования, прогнозирования и мониторинга системы, отсутствие ответственности за конечный результат. Данные проблемы скорее всего являются именно российскими и присущи на уровне муниципального заказа, существующего на территориях самостоятельных муниципальных образований. Частичному разрешению данных проблем могут способствовать введение обязательной штатной единицы для размещения заказов для муниципальных заказчиков на уровне муниципальных районов. При этом данная единица должна иметь возможность привлекать экспертов на всех этапах формирования и исполнения заказов.

На наш взгляд, современная системы закупок, в том числе и на муниципальном уровне, должна работать именно по системе децентрализации, обеспечивающей ответственность заказчика на каждом этапе технологического цикла размещения заказа. Именно эта система внедрена и активно работает в большинстве муниципальных образований таких субъектов РФ, как Пермский край, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ. Кроме того, систему децентрализации необходимо выстраивать для внедрения компетентностного подхода, обеспечивающего понятие целеполагания, механизмов реализации полномочий для выстраивания системы ответственности и контроля по данному направлению. Несмотря на эффективный американский опыт работы контрактных офицеров, необходимо учитывать российские реалии, в свете которых работа кадрового состава специалистов могла бы быть эффективной на уровне федерального и субъектового заказа.

Проблема усугубляется тем, что муниципальные заказчики в своем большинстве не готовы к полной децентрализации в данной системе и скорее всего даже боятся ее. Это связано со старыми управленческими подходами, когда ответственность за принятые решения можно было перекладывать на кого-то другого. Такой подход уже показал свою неэффективность в годы централизованного снабжения. Необходимо развивать новые подходы, где каждый специалист выступает как самостоятельная единица, ориентированная на результат, понимающая совокупность всех необходимых процессов. Муниципальный уровень ФКС при таком подходе будет институционально определен не на уровне городских и сельских поселений, а на уровне муниципальных районов и городских округов, которые будут уже проводить выстраивание данной системы в соответствии с подходами, принятыми на уровне субъектового и федерального заказа. Кроме того, выстраивая контрактную систему на муниципальном уровне, необходимо вводить обязательный элемент в виде поощрения данных работников за достижение эффективности в размещении муниципального заказа. Такая система могла бы стать реальным стимулом

к перестройке системы эффективного управления размещением муниципального заказа.

Вторым шагом по внедрению ФКС на уровне муниципальных заказчиков должно стать создание банка типовых технических заданий и шаблонов типовых контрактов. Формирование технического задания не регламентировано российским законодательством и соответственно не определено по срокам. При этом основные проблемы некачественного размещения заказа кроются не в процедурах размещения заказа, а именно в ошибках заказчика при подготовке технического задания. Заказчики при формировании технических заданий, исследуя специфику соответствующего товара, работы, услуги, не имеют возможности обратиться к уже разработанным техническим заданиям на аналогичные товары, работы, услуги. Такой банк данных технических заданий позволил бы заказчикам уделять внимание не общим позициям товара, работы, услуги, а останавливаться на специфике закупаемого товара, работы, услуги. Библиотека типовых контрактов, зарекомендовавшая себя как безусловный элемент контрактной системы в европейских странах и США, является необходимым элементом системы прокьюрента и в РФ. Имея шаблоны типовых контрактов, заказчики, и прежде всего муниципальные, смогут не только юридически грамотно подготовить проект контракта для подписания, но и более четко выстроить систему мониторинга исполнения контрактных отношений. Практика же современного российского прокьюрента, когда каждый заказчик вынужденно создает свой проект контракта без должного юридического сопровождения, себя полностью исчерпала. Кроме того, необходимо сосредоточить организационные усилия не только на создании текста контракта, но и на системе мониторинга исполнения контрактных обязательств. В этом случае, на этапе исполнения контрактов, муниципальные заказчики могли бы ориентироваться на европейский опыт, в части введения журналов мониторинга исполнения контракта, таких как журнал рисков, журнал переговоров по исполнению контракта, журнал администрирования контракта [3].

В-третьих, создавая ФКС на муниципальном уровне, необходимо выстраивать и систему поддерживающих ее институтов, таких, например, как институт специализированных организаций. Функции специализированных организаций в современном законодательстве регламентированы ФЗ № 94 и являются достаточно четко определенными: разработка конкурсной документации, документации об аукционе, опубликование и размещение извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе или закрытом аукционе и иных связанных с обеспечением проведения торгов функций. Выполняя данные функции, специализированные организации могли бы иметь и другие функции, вплоть до предоставления услуг независимых экспертов. Такие эксперты, обладающие опытом мониторинга, могли бы корректировать выстроенную систему при возможных ее сбоях. Именно они могли быть стать тем звеном, который бы обеспечивал функционирование системы экспертных отношений.

Выстраивая систему контрактных отношений на муниципальном уровне, необходимо рассматривать также и проблемы отсутствия технологических

компонентов данной реформы, таких как недостаточная компьютеризация, малая оснащенность рабочих мест пользователей и низкая компьютерная грамотность на уровне муниципального заказчика. Поселенческий уровень муниципальных образований необходимо сначала обеспечить технологической базой, кадрами, а уже затем постепенно внедрять элементы контрактных отношений.

Одним из главных шагов по реализации контрактных отношений на уровне муниципальных образований должен быть механизм поэтапного внедрения его основных положений сначала на уровне муниципальных районов и городских округов, а уже затем на уровне городских и сельских поселений. Необходимо иметь в виду и специфику муниципального территориального деления в разных субъектах РФ. Такая постепенность позволит детально прорабатывать, а уже затем внедрять систему контрактных отношений.

Общие идеи ФКС для муниципальных образований РФ являются, безусловно, верными. Однако при реализации данной системы необходимо учитывать и разное социально-экономическое развитие муниципалитетов и разные подходы к формированию управленческой команды муниципального образования. В ходе реализации ФКС на уровне муниципальных образований скорее всего необходимо будет придерживаться общих принципов ФКС и выстраивать соответствующую модель с учетом специфики данного муниципального образования исходя из следующих позиций:

- географическое расположение;
- территориальная целостность;
- модель местного самоуправления;
- особенности формирования местного бюджета;
- наличие квалифицированного кадрового потенциала.

Данные позиции должны быть учтены при создании системы муниципальных закупок как на уровне поселений, так и на уровне муниципальных районов и городских округов. При построении моделей необходимо сначала создать концепцию контрактных отношений для каждого муниципалитета, затем определить возможности кадрового потенциала с учетом понимания идеи и элементов ответственности, а уже затем приступить к детальному планированию и постепенному переходу к данным нововведениям. Такая проработанность всех компонентов реформированию и даст возможность муниципальному образованию выстраивать модель контрактных отношений в системе, реализуемой на уровне федерального или субъектового заказа или передать данные функции специальным подразделением муниципального образования.

Такие подходы по внедрению ФКС на уровне муниципальных образований позволят выстроить эффективно работающую модель размещения муниципальных заказов на всей территории России.

Список литературы

1. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переупутье // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2.

2. Головицкий К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. Сер. WP8: гос. и муницип. упр. М., 2011.

3. *Contract management guidelines* [Электронный ресурс]. URL: http://www.ogc.gov.uk/documents/Contract_Management.pdf (дата обращения: 25.07.2011).



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 351.354(510)

О.В. СИВИНЦЕВА, ассистент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

МОДЕЛЬ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОНКОНГЕ: ОТ СДЕРЖАННОСТИ К РЕШИТЕЛЬНЫМ ДЕЙСТВИЯМ

В современных условиях крайне сложно найти государство или регион, которые бы не пытались реформировать систему управления в духе концепции нового менеджизма. Сегодня жизнедеятельность государственных структур по основным правилам рынка уже является закономерной тенденцией, а не революционным направлением, каким оно казалось в 1980-е гг. Разумеется, популярность модели нового государственного управления – не случайное явление в современном обществе. Ее активное приспособление к существующим условиям приносит свои плоды. Во-первых, внедрение рыночных механизмов способствует сокращению нагрузки на государственный сектор путем передачи большей части его функций в частную среду. Во-вторых, переориентация ранее действовавших механизмов на тесное взаимодействие «заказчика» (государство) и «подрядчика» (организации государственного сектора, частные компании) развивает конкурентоспособность последних и повышает качество предоставляемых

В статье рассматривается реализация модели нового государственного управления в бывшей колонии Великобритании, а теперь особом административном регионе Китая – Гонконге. Анализируются основные причины реформирования, институциональные условия, предшествующие трансформации системы управления, практические меры внедрения концепции нового менеджизма, результаты и некоторые недостатки проводимых реформ. В первую очередь внимание акцентируется на одном из принципов концепции нового менеджизма – клиентоориентированности, в соответствии с которым совершенствуется сектор предоставления государственных услуг.

Ключевые слова: новое государственное управление; институциональные условия; глобализационные тенденции; гражданское общество; клиентоориентированность; приватизация; государственно-частное партнерство; аутсорсинг; коммерческие фонды

услуг. К этому добавляется оценка работы государственных подразделений по результатам, первостепенность достижения целевых показателей, клиентоориентированность, децентрализация управления, увеличение степени контроля над государством со стороны гражданского общества [13, с. 23].

Однако заметим, что в «чистом» виде данная модель реализовалась лишь в англосаксонских странах. Причиной этого стало отсутствие соответствующей институциональной среды в большинстве государств, а именно: гражданского общества, демократической административной традиции, культуры участия, развитости коммерческого сектора, отлаженной системы рациональной бюрократии [2, с. 16]. Одним из ярких примеров неразвитости институциональной среды является Китай, в котором в результате реформирования система государственного управления приобрела свойства гибрида, воплотившего в себе элементы патримониальной бюрократии и нового государственного управления.

Несколько иная ситуация сложилась в бывшем иностранном анклав, а сегодня особом административном районе КНР, Гонконге, до 1997 г. находившемся под протекторатом Великобритании. Первая волна реформ в этом регионе прошла в 1980-е гг. при непосредственном участии Соединенного королевства, что оказалось одним из решающих факторов успешности модернизации и повышения эффективности управленческой системы [4, с. 49]. Кроме того, именно Великобритании удалось создать в Гонконге институциональные условия, необходимые для претворения в жизнь данной концепции в ее классическом варианте: эффективное функционирование рыночных инструментов, устоявшиеся демократические традиции, гражданское общество, способное предъявлять высокие требования к качеству предоставления государственных услуг [2, с. 15]. Создание системы управления, ориентированной на принципы нового менеджизма, а именно достижение качественных результатов в обслуживании населения, стало первоосновой проводимых трансформаций.

В данной статье мы попытаемся выяснить, какие факторы повлияли на совершенствование системы управления, какие положения концепции нового менеджмента удалось реализовать, насколько эффективно используются ее идеи и каких результатов удалось достичь.

В отличие от других государств, основные причины системы реформирования в которых были скорее внутренними (экономический спад, финансовый кризис, безработица), в Гонконге основной движущей силой являлась глобализация, а соответственно, и дань моде [11]. Успех реализации модели нового государственного управления в Великобритании и Соединенных Штатах спровоцировал ее импортирование в Гонконге. Однако вследствие высокого уровня экономического развития и отсутствия потребности во внутренних трансформациях в 1980-е гг. реформы не получили должного внимания со стороны общественности и средств массовой информации [12, с. 7].

Предвестником реформирования в Гонконге явилась антикоррупционная реформа конца 1970-х гг., в основу которой были положены такие принципы, как «жизнь по средствам» и «ответственность» [12, с. 9]. Очевидно, первый принцип сводился к экономии ресурсов, что косвенным образом создавало

проблемы для коррупционных действий бюрократического аппарата. Вторая позиция непосредственно затрагивала управленческую культуру государственных служащих и предполагала четкое выполнение задач, поставленных руководством, а также прогнозирование результатов, за которые даже чиновник самого низкого ранга обязан нести ответственность. Для обеспечения реализации данных принципов была создана независимая антикоррупционная комиссия, действующая и в настоящее время.

Действия в этом направлении дополнили институциональную среду Гонконга и создали необходимые условия для успешного реформирования системы государственного управления в соответствии с моделью нового менеджмента.

Концепция административной реформы в Гонконге впервые получила документальное закрепление в 1989 г. В первую очередь она предусматривала повышение роли управленческой составляющей и сокращение административного вмешательства, а также совершенствование сферы предоставления услуг. При этом основополагающими признавались такие принципы, как ответственность государственных служащих по всем расходам, достижение тождества между проводимой политикой и исполняемыми функциями, регулярная систематическая оценка всех государственных расходов и издержек на содержание аппарата [5, с. 27]. Законодательное урегулирование данных позиций положило начало реформированию традиционных правительственных департаментов, государственных корпораций и учреждений на основе концепции нового государственного управления.

1997 год стал поворотным в жизни гонконгского общества, он ознаменовал полную смену власти и иной подход к проводимым реформам. Передача суверенитета Гонконга Китаю явилась новой вехой его государственного строительства.

Новый глава исполнительной власти теперь уже особого административного района КНР, Дун Цзяньхуа, стоял перед лицом крайне высоких требований со стороны населения. Бывший крупный судовладелец, он пользовался поддержкой центральной власти в Пекине, но не доверием общества. В связи с этим основная задача, стоявшая перед новым правительством, сводилась к легитимизации собственной власти в глазах народа. Ожидания общественности, а также внезапно нагрянувший в 1997 г. финансовый кризис обусловили тот факт, что с этого времени реформы больше не проводились в сдержанном ключе.

Именно в конце 90-х гг. впервые прозвучали намерения руководства Гонконга придерживаться одного из ведущих принципов концепции нового менеджизма – управления по результатам [9]. Признавая ограниченность ресурсов, правительство стремилось ориентироваться на соотношение цены и качества для получения результата. Использование дополнительных ресурсов предусматривалось только в случае крайней необходимости.

Для повышения эффективности предоставления государственных услуг и изменения отношения к политике в части расходования государственных средств в некоторых правительственных департаментах были учреждены коммерческие фонды, в отличие от традиционных предполагавшие большую

степень финансовой гибкости [5, с. 49]. Предоставление коммерческих услуг Офисом телекоммуникаций органов власти, Почтовым отделением, Фондами регистрации земель и компаний составляло основу самообеспечения этих подразделений. Одним из принципов их деятельности являлась безубыточность или получение прибыли, что способствовало реализации конечной цели – достижению максимального качества при использовании минимального количества ресурсов. В результате учреждения подобных коммерческих фондов удалось добиться предоставления большего объема услуг, получения дохода, финансовой автономии и открытой конкуренции, а соответственно, повышения качества обслуживания населения.

Немаловажное место в снижении нагрузки на государственный аппарат отводится привлечению частного сектора, что находит выражение в приватизации, государственно-частном партнерстве и аутсорсинге. Наиболее яркими примерами приватизации являются передача в частные руки международного аэропорта и железнодорожной компании, государственно-частного партнерства – Гонконгского Диснейленда, местного аналога Силиконовой долины Киберпорта, культурного центра в Коулуне. Последние предприятия иллюстрировали попытки гонконгского правительства повысить экономическую эффективность, поскольку привлекают значительные объемы инвестиций. Однако можно отметить и множество недостатков таких партнерств: от организационных и финансовых до угрозы утверждения монополий. Например, в канун празднования Нового года в 2006 г. туристы с билетами не могли попасть в Диснейленд вследствие его максимальной заполненности. К этому можно добавить и отсутствие ожидаемой прибыли, а также частое привлечение таких организаций к проектам без проведения конкурсных торгов [5, с. 72].

Одной из мер, призванных уменьшить затраты на содержание государственного аппарата, является аутсорсинг. Благодаря его активному внедрению в Гонконге, к 2006 г. удалось заключить 3984 контракта в этой сфере на общую стоимость 208 млрд дол. и тем самым сэкономить 26,6% по сравнению с предыдущим годом [12, с. 26].

Разумеется, у всех нововведений имеются свои недостатки. В ситуации с привлечением частного сектора основным пробелом является недостаток ответственности. В целях функционирования клиентоориентированной системы управления необходимо повышать прозрачность таких проектов. Только в этом случае они будут пользоваться доверием со стороны общества и получать от него должные понимание и поддержку.

В ответ на финансовый кризис и недовольство населения в 1999 г. было опубликовано Положение о реформе кадрового состава государственной службы, носившее рекомендательный характер. В соответствии с этим документом основной целью реформы являлось «создать более открытую, более ответственную, более профессиональную государственную службу, исключить некачественное исполнение функций и повысить эффективность». В качестве причин реформы в Положении упоминались экономический спад и высокий уровень безработицы, общественное недовольство работой госаппарата и необходимость идти в ногу со временем [7].

Три основные задачи трансформаций – воплощение в жизнь модели merit system, т.е. оценки и продвижения чиновников на основе их заслуг и достоинств, создание конкурентоспособной системы мотивации для государственных служащих и клиентоориентированной управленческой культуры – пытались реализовать на практике гонконгские реформаторы.

В результате появились два новых института: назначения и отставки. И если последний из них активно используется на материковом Китае, то институт назначения пока решаются применять только в Гонконге. Согласно этому новшеству в 1999 г. более 120 000 государственных служащих были переведены на работу по срочному контракту от 1 до 5 лет. Лишь такие участники управленческого процесса, как полиция, таможенная и иммиграционная службы, теперь могли работать на постоянной основе. При этом государство «заморозило» оплату и найм «постоянных чиновников». Разумеется, подобные меры вызвали недовольство со стороны союзов и ассоциаций госслужащих [12, с. 23]. Тем не менее, они способствовали утверждению модели merit system, ограничению осознания чиновников как некой касты «избранных», а их должностей как своего рода капитала. Кроме того, введение в кадровую политику института предельного возраста государственных служащих и выхода на пенсию привело к омоложению и обновлению кадров.

С момента передачи суверенитета Гонконга Китаю административные реформы приобрели значение политически приемлемых и социально желательных. Их успешность объясняется наличием ряда условий. Во-первых, с введения в 1991 г. прямых выборов Законодательному совету была отведена активная роль в наблюдении за работой правительства и тем самым в контроле за деятельностью государственных служащих. Во-вторых, быстрое развитие гражданского общества в Гонконге требовало повышения качества обслуживания населения, большей ответственности и эффективности со стороны правительства. И, наконец, после азиатских кризисов 1997-1998 гг. гонконгская экономика столкнулась с высоким уровнем безработицы, что контрастировало с высокой заработной платой чиновников. Все эти факторы объясняют причины ускоренного реформирования кадрового состава государственной службы.

В рамках целевого управления в 2000 г. была разработана Программа повышения эффективности, в которой в качестве основной цели рассматривалось повышение производительности и сокращение расходов [10]. В течение 2000-2001 гг. правительственным Бюро удалось сэкономить 1 147,61 млн гонконгских долларов, в 2002 г. – 2 247,71 млн долларов, в 2003 г. – 2 036,19 млн [14; 15; 16]. Так, в ходе реализации программы был достигнут беспрецедентный успех в распределении ресурсов и сокращении издержек. Кроме того, 5 департаментов, в которых были учреждены коммерческие фонды, продолжали активно действовать под началом правительства Гонконга и рассматривались как часть программы. Для повышения производительности они обладали определенной гибкостью при распоряжении управленческими ресурсами.

В целях повышения качества предоставляемых услуг правительством была поставлена задача установить обратную связь с потребителями. В связи с этим были разработаны два проекта: «Оценка качества клиентами»

и «Интегрированный информационный центр». Первый из них был импортирован из промышленных управленческих моделей и приспособлен к уникальной системе Гонконга. Он предполагал проведение социологического мониторинга среди населения для выявления оценки правительственных действий и идентификации возможностей усовершенствования.

Что касается второго проекта, то для учреждения интегрированного контакт-центра правительства между ним и компанией Pacific Century Cyber Works был подписан контракт на сумму 48 млн долларов. В результате информационный центр начал свою работу в 2002 г. и обеспечивал круглосуточное обслуживание. В итоге любое лицо могло обратиться с запросом, получить информацию или подать жалобу по любым видам услуг, предоставляемым 20 подразделениями правительства [12, с. 28].

С приходом к власти в Гонконге Дональда Тсанга в 2005 г. для повышения качества и оперативности предоставления услуг предпринимались попытки наладить взаимодействие между всеми правительственными департаментами, а также государственным и частным секторами. К примеру, в 2008 г. в целях оптимизации предоставления услуг в сфере здравоохранения власти перечислили 40 млн гонконгских долларов государственным больницам для заключения договоров с частными клиниками. Эти договоры предусматривали привлечение частных врачей к обслуживанию пациентов для ускорения процесса и качества обслуживания. Помимо этого, пилотируется проект об использовании общих электронных историй болезней для всех поликлиник, чтобы сократить издержки, избегать повторных обследований и медицинских ошибок [12, с. 30].

Новые инициативы по повышению качества услуг предпринимаются и в полиции. В некоторых полицейских отделениях создаются мультиагентства, взаимодействующие с психологами, педагогами и социальными работниками, для решения проблем подростковой преступности.

К этому можно добавить присоединение Гонконга совместно со странами Евросоюза к Ассоциации повышения качества обслуживания населения.

На сегодняшний день можно констатировать: в Гонконге качество государственных услуг вполне сопоставимо с качеством услуг, предоставляемых частными компаниями. Во время конференции по административной реформе в 2008 г. аудитория проголосовала так: государственные услуги получили 7,2 балла из 10, частные – 7,6 из 10. Помимо этого, опросы показали, что государственный сектор выступает в лучшем виде с точки зрения справедливости и компетентности его сотрудников, но хуже в части своевременности предоставления госуслуг [8].

Очевидно, что практически невозможно выявить степень эффективности работы государственного сектора, при этом рассматривая только его производительность или расходы. Например, динамика изменения расходов правительства или количества государственных служащих зависят от многих факторов: экономической ситуации, спроса на новые услуги, реализации новых инициатив. Удовлетворенность граждан является гораздо более точным индикатором в оценке эффективности реформы государственного управления. В соответствии с опросами населения, начиная с 1998 г. рейтинг работы

государственного аппарата понижался. Однако в 2007 г. началась обратная тенденция: в августе оценка достигла 7 баллов и продолжает оставаться на высоком уровне [6]. Вполне возможно, что причинами низкого рейтинга в 1998-2007 гг. стали финансовый кризис и отсутствие доверия к новому правительству со стороны населения.

Заметим, что руководство особого административного района Гонконга никогда не оценивалось так высоко, как колониальное правительство. Причины кроются скорее всего в возрастающей степени ожиданий и потребностей общества не только в Гонконге, но и во всем мире. Очевидно, что темпы роста эффективности правительства растут медленнее, чем ожидания населения. Несомненно, это является положительным моментом, движущей силой, способной активизировать работу государственного аппарата по совершенствованию предоставляемых услуг.

С уверенностью можно утверждать, что в ближайшем будущем в Гонконге реформы системы государственного управления в духе нового менеджизма будут набирать обороты. Наличие соответствующих институциональных условий, а также долгой истории существования в рамках колониальной Великобритании определяют приверженность классическим принципам концепции нового государственного управления. Вследствие этого можно констатировать и высокую степень результативности проводимых трансформаций по сравнению с материковым Китаем. Особую уверенность Гонконгу придает то, что главным индикатором при оценке работы правительства является удовлетворенность граждан. В этом смысле показательны слова Дональда Тсанга: «Гражданин – покупатель государственных услуг, поэтому, чтобы удовлетворить его потребности и ожидания, необходимо ориентировать политику не на ресурсы, а на клиентов» [8].

В этом смысле опыт Гонконга представляет особую ценность для выстраивания логики проведения административных реформ в регионах. В условиях незрелости гражданского общества и неустоявшихся демократических традиций российской действительности систему управления необходимо ориентировать на решение потребностей населения, при этом учитывая степень их удовлетворенности проводимыми преобразованиями. В частности, Пермский край, активно применяющий принцип управления по результатам, может импортировать опыт Гонконга в выстраивании обратной связи с населением и совершенствовании сферы государственных услуг. По словам губернатора Пермского края О. Чиркунова, важная цель государства – человек, развитие человеческого потенциала [3, с. 14], поэтому достижение целевых показателей должно сопровождаться мониторингом удовлетворенности получателей услуг.

Очевидно, что развитие модели нового менеджмента в регионах позволяет интегрировать мировой опыт и собственные особенности, получая при этом синергетический эффект в части повышения уровня управления и конкурентоспособности [1, с. 19]. В этом плане опыт Гонконга может стать незаменимым образцом для выстраивания эффективной клиентоориентированной модели управления.

Список литературы

1. Прудский В.Г., Красильников Д.Г. Переход к постиндустриальной экономике и развитие западно-уральской школы научного управления // *Ars Administrandi*. 2011. № 2. С. 13-30.
2. Троицкая Е.А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2011.
3. Чиркунов О.А. Технология государственного управления: делегирование полномочий // *Государственная служба*. 2011. № 2. С. 13-16.
4. Шеньшина М.А. Особые административные районы КНР Сянган и Аомэнь. М., 2006.
5. Au K., Vertinsky I., Wang D. The Social, Political and Economic Determinants of the New Public Management in Hong Kong. Hong Kong, 2008.
6. Chart of Appraisal of Degree of Efficiency poll [Электронный ресурс] // HKU POP site. URL: http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/socind/socq52/poll/chart_new/poll1.gif (дата обращения: 17.10.2011).
7. Civil Service Reform Consultation Document by Government Secretariat Civil Service Bureau. (Accessed 2008, February 15) [Электронный ресурс] // GovHK. URL: <http://www.info.gov.hk/archive/consult/1999/reforme.pdf> (дата обращения: 17.10.2011).
8. CS speaks at Public Sector Reform Conference 2008 [Электронный ресурс] // GovHK. URL: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200803/27/P200803270220.htm> (дата обращения: 23.10.2011).
9. Enhanced Productivity Programme 1999-2000 [Электронный ресурс] // The 2011-2012 Budget. URL: <http://www.budget.gov.hk/1999/booklet/english/eerp.htm> (дата обращения: 12.10.2011).
10. Enhanced Productivity Programme 2000-2001 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/booklet/2000-01/english/epp1.htm> (дата обращения: 12.10.2011).
11. Future Public Sector Reform Agenda [Электронный ресурс] // Efficiency Unit. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. URL: http://www.eu.gov.hk/english/reform/reform_agenda/reform_agenda.html (дата обращения: 23.10.2011).
12. Kwok-Man Lui R. New Public Management in Hong Kong: Financial, Personnel and Performance Aspects. Hong Kong, 2008.
13. Nan-Shong Lee P., Wing-Hung Lo C. Remaking China's public management. N.Y., 2001.
14. Report on EPP savings 2000-01 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2000-01/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).
15. Report on EPP savings 2001-02 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2001-02/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).
16. Report on EPP savings 2002-03 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2002-03/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS AND MANAGEMENT

Kapitsyn V.M. Symbol Context of Constitutionalization of National Interests

The author considers the symbol system and its elements such as the particular status symbol, vital value, vital institute, national idea, state symbols, Constitution. Symbol politics plays an important role in achieving the necessary correlation of national and universal symbols, moderate inculcation of symbol of human rights and constitutionalization of national interests.

Key words: constitutionalization; national interests; symbol; vital value; vital institute; state symbols

INNOVATION MANAGEMENT

Napalkova I.G., Soldatova A.S. The Spatial Lag Effect of Russia and Problems of Transition to Innovative Type of Development

The article considers a set of spatial factors which determine “the limit of possibilities” of innovative development of Russia. Among these factors the lag effect of spatial configuration is given particular analysis. Guidelines for priority transformations are offered to overcome the lag effect and solve the problems of innovative economy.

Keywords: political and territorial organization of the state; spatial configuration; territorial administration; center and regions; innovative development

Urasova A.A. Strategic Positions of Regions in the Sphere of Innovative Development (as Exemplified by the Regions of Volga Federal District)

The article considers the problems of the regional innovative development in the aspect of the general strategic concept of regional economy. This position provides comparison of the subjects of the Volga Federal District, introduction of regions' typology and innovative development typology in the context of modern regional economic development.

Key words: «vector» of regional innovative development; strategic position of region; integral index of innovative development

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CONTEMPORARY ISSUES

Zobnin A.V. The Alternatives Formation and Evaluation as a Key Stage of Analytical Process in Russian Public Authority: From Theory to Practice

The article is focused on the problem of formation and evaluation of alternative decisions as a key phase of the analytical process in the Russian public authority. The local precedent of the alternatives formation and evaluation in the practice of the analytical process of Ivanovo Region executive authority is analyzed.

Key words: analytical process, policy process, alternative, aggregated policy decision, alternatives formation, alternatives evaluation.

Krasilnikov D.G., Yakimova M.N. PMBOK Standard and Project Management in Perm Krai Public Authority: Approaching the Ideal

The article represents the experience in project management sphere of the Perm Krai executive branch of the state power. The results of the research make possible to indicate the project management level and identify the problem areas as well as successful achievements of project technologies in the state management system of Perm Krai.

Key words: new public management; project management; project management processes

ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Novikova O.F. Management of Human and Social Development in the Ukraine: Characteristics and Prospects

The rating of the Ukraine by the level of human development is estimated. The reasons for the present unfavorable position determined by historical circumstances and neglect in the state and regional policy are exposed. Scientific developments and achievements of the Ukrainian science in the sphere of realization of the Concept of Human Development are systematized. The unique advantages of the Ukrainian methods of human development estimation in the regional context are described. The institutional provision for human development in the Ukraine is analyzed. The author offers a sociological estimation of human potential development in combination with statistical monitoring conducted in Ukraine.

Key words: management; human and social development; social risks; institutional support; sociological monitoring of the strategy; national security; state and regional policy

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Magdanov P.V., Padei V.Y. The Problems of Strategic Planning Process for Regional Economic Development

The article sets out to discuss the problems that hamper the organization and efficiency of strategic planning process at the regional level. Ten problems of strategic planning in the regional social and economic development are analyzed and

ways to resolve them are offered. The authors consider the major problems to be the result of uncertainty of regional development methodology, lack of organizational support of the strategic planning process and absence of strategic planning outline at the level of region administration.

Key words: social and economic development; strategic planning

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Pakhomova L.M. Current Problems of Implementing the Federal Contract System in Municipal Units of Russia

The article provides a general analysis of the distinctive features of the federal contracting systems in the United States, Germany, France and Great Britain. The ways to implement the Russian contract system on the municipal level are offered.

Key words: procurement; the federal contract system; placement of state and municipal procurement; efficiency; effectiveness

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Sivinceva O.V. The Model of New Public Management in Hong Kong: From Restraint to Active Measures

The article deals with the new public management realization in Hong Kong, a former British colony and presently Special Administrative Region of China. The main causes for the reform, the institutional conditions previous to the management system transformation, practical measures of new public management implementation, the reform's results and some drawbacks are analyzed. The author pays primary attention to one of the new public management principles, namely, to the customer-oriented approach in accordance to which state service sphere is improved.

Keywords: new public management; institutional conditions; globalization tendencies; civil society; customer-oriented approach; privatization; private-public partnership; outsourcing; commercial funds

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его статьи в составе публикаций журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы, должность и место работы, электронный адрес автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи в журнале и на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также размещает их на сайте журнала: <http://www.ars-administrandi.com>.

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для публикации в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования к оформлению и предоставлению рукописей статей ¹

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD (2003 и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт.; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой.

2. В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, почтовый адрес (с индексом) и e-mail.

3. Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

4. К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

5. Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится в алфавитном порядке (вначале следуют работы на русском языке, затем – публикации на английском и других иностранных языках). При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г. Экономическая свобода в условиях неопределенности // Финансы и кредит. 2005. № 2. С. 37-43*). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2; 3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312-320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

7. К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень, ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе РИНЦ.

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась и

¹ Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления;

ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования. М., 2008.

автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15. Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Тел./факс (342) 239-68-46, 239-66-89. E-mail: arsadmag@yandex.ru

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2011. № 3

Редактор *Л.В.Хлебникова*
Корректор *А.Н.Демидова*
Компьютерная верстка *Н.С.Борисовой, Е.А. Троицкой, И.Р. Березина*

Подписано в печать 20.09.2011. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 8. Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 500 экз. Заказ

Редакция научного журнала «Ars administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396689
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15