
Учредитель: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пермский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

Анимица Е.Г., д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ГОУ 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 ГОУ ВПО «Пермский государственный 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., проф. 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.

Василенко Ю.В., к.филос.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.

СОДЕРЖАНИЕ

I. СВОБОДНАЯ ТРИБУНА

Мау В.А. Вызовы экономической политики (доклад на пленарном заседании VII Пермского экономического форума «Россия 1990 – 2000 – 2010. Как развиваться дальше?», г. Пермь, 22 апреля 2011 г.) 5

II. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Магданов П.В. Современный подход к стратегическому планированию 11

III. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Романова О.А. Национальная модель экономического развития и формирование промышленной политики 27

IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Софьин Д.М. Консервативно-монархический дискурс: представления российских консерваторов конца XIX – начала XX веков об императорской власти 43

V. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Мусин Д.А. Этнокультурная политика в Краснодарском крае: опыт трансформации 57

VI. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

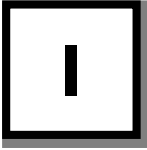
Петров А.П., Макарова И.В. Кластеры в фармацевтической промышленности: предпосылки, ресурсы и условия формирования 75

Баяндина Е.Д. Микроуровень и макроуровень бюджетного процесса: эволюция теории и практики 88

VII. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

Карловская Е.А. Статичность и динамичность сферы государственных услуг 96

VIII. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ	
Курочкин А.В. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии	105
IX. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Фан Т. Энергетическая безопасность Китая и китайско- российское энергетическое сотрудничество в XXI веке	113
ABSTRACTS	123
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	126



УДК 338.24

В.А. МАУ, д.экон.н., PhD, профессор, ректор

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, просп. Вернадского, 82
Электронный адрес: information@anx.ru

ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (доклад на пленарном заседании VII Пермского экономического форума «Россия 1990 – 2000 – 2010. Как развиваться дальше?», г. Пермь, 22 апреля 2011 г.)

Коллеги, прежде всего спасибо за этот форум. Я рад предложению рассмотреть сегодняшние события в историческом контексте. Слушая предыдущие выступления, мне постоянно приходила в голову одна довольно известная цитата, которой не могу не поделиться: «Прошлое России было блестящее, ее настоящее более чем великолепно, а что касается ее будущего, оно превосходит все, что может

представить себе самое смелое воображение». Это логика наших дискуссий последних двух десятилетий. Эта мысль принадлежит Александру Христофоровичу Бенкендорфу. Правда, есть и продолжение, обычно реже цитируемое: «Именно так мы должны преподавать отечественную историю нашей молодежи». Вот с этой жизнеутверждающей для всякого экономического историка позиции я и хочу заглянуть в будущее.

Начало нового десятилетия в значительной мере совпало с появлением новых вызовов, с необходимостью переосмыслить вызовы и проблемы, как в социально-экономической, так и в культурной сферах. С одной стороны, накопились внутренние проблемы, связанные с исчерпанием модели экономической политики, реализовавшейся после кризиса 1998 г. И мы, собственно, последние 10 лет жили в одной экономико-политической парадигме.

Доклад посвящен анализу важнейших проблем экономической политики современной России в контексте глобального экономического кризиса. Рассматриваются проблемы демографии, конкурентоспособности страны, exit strategy национальной элиты, «ресурсного проклятия» России как факторы, определяющие политическую и экономическую повестку ближайшего десятилетия.

Ключевые слова: экономическая политика; демография; конкурентоспособность; стратегия эмиграции отечественной элиты; коррупция; модернизация

С другой стороны, глобальный кризис поставил ряд острых вопросов новой экономической повестки, на которые также предстоит дать ответ.

В своем выступлении я хотел бы в основном затронуть некоторые вопросы, а не дать ответы на них. Хотя ответы есть, но прелесть нынешнего этапа состоит в том, что перед нами стоит много вопросов и на многие из них мы не знаем ответа. Этим, кстати, ситуация сильно отличается от 1990-х гг., когда было невероятно тяжело, но практически все ответы были известны. Макроэкономическая стабилизация – вещь политически сложная, но экономически хорошо известная. Сейчас же перед нами стоят вопросы, на которые необходимо дать ответы.

Сначала я коротко перечислю те вопросы, которые ставит глобальный кризис и без ответа на которые, на мой взгляд, он не будет разрешен, потому что кризис – это не столько падение производства, сколько выправление структурных диспропорций.

Великие кризисы прошлого (а мы хорошо знаем два из них – это кризисы 1930-х и 1970-х гг.) ставили вопрос о новой модели регулирования в глобальном и национальном масштабах. Нынешний кризис в этом плане аналогичен: ответа по-прежнему нет. Они ставили вопросы о новых геоэкономических и геополитических балансах, которые только-только выкристаллизовываются, и мы на них тоже не знаем ответа, но понятно, что это уход и от монополярного, и от традиционного понимания биполярного мира. Эти кризисы создавали новую мировую валютную систему. На этот вопрос мы тоже пока не знаем ответа: какова будет роль резервных валют, каким будет их состав (помимо доллара), какова будет роль региональных резервных валют. Кризисы всегда были большим интеллектуальным вызовом, и, думаю, в ближайшие годы нам предстоит период неустойчивого роста и неустойчивых спадов; этот период будет схож с 1970-ми гг., которые советская пропаганда назвала третьим этапом общего кризиса капитализма. По-видимому, очередной съезд КПСС назвал бы современный период наступлением четвертого этапа общего кризиса капитализма. Очевидно, идет поиск новой регулятивной модели, новой экономической концепции, новой доктрины, и мы пока не знаем, какая она.

Исходя из этого общего контекста я хотел бы перейти к вопросам о новых вызовах и ограничениях российской экономической политики. Сейчас мы столкнулись с рядом сложных вопросов, которые не имеют простых решений, и нам только предстоит в этом десятилетии ответить на них. Я боюсь, что ответ на них займет действительно довольно продолжительный период, потребует как интеллектуальных усилий, так и политической борьбы. Какие это вопросы?

Первый (я всегда с него начинаю) – это вопрос о демографии. Экономическая история не знает феномена экономического роста в условиях убывающего населения. То, что этого не было никогда в истории, не означает, что это невозможно в принципе, но это вопрос. Мы не знаем: то ли мы найдем новую модель экономического роста, которая вообще не связана с населением, то ли мы должны будем жестко заняться политикой миграции, которую, в частности, разрабатывает группа под руководством Ярослава Ивановича Кузьмина. Это один из самых серьезных вызовов, на который принципиального ответа нет.

Второй вызов, который присутствующий здесь Кирилл Рогов определяет как «ножницы конкурентоспособности», является еще более тяжелым для ответа. Мы являемся страной с плохими институтами и дорогим трудом. Обычно в странах с плохими институтами труд дешев, а в странах с дорогим трудом институты хороши, что и создает соответствующую конкурентоспособность в тех или иных нишах. Повторяю: у нас плохие и ухудшающиеся институты и дорогой труд. Экономисты, как ни странно, часто бывают оптимистами, и вся наша дискуссия в последние десять лет состояла в том, как нам улучшить институты до уровня труда. Однако имеет место и проблема деградации труда до уровня тех институтов, которые у нас есть. Спрос растет на некачественное высшее образование, на диплом о высшем образовании, а не на высшее образование как таковое. Это очень серьезный вызов. Плохое высшее образование – очень серьезная проблема, которая пока не имеет явного решения.

Возможен и другой сценарий: превращение в страну с плохими институтами и дешевым трудом – это массовая миграция дешевого труда из стран Азии. Правда, некоторые специалисты утверждают, что потенциал Таджикистана исчерпан и на демографические ресурсы этой страны нам больше нельзя рассчитывать.

Третья острейшая проблема даже более важна, чем демографическая: стратегия эмиграции отечественной элиты (exit strategy). Россия превращается в страну, заселенную мигрантами, с элитой, живущей в Лондоне. Еще никогда в российской истории не было так просто и дешево уехать. Я бы сказал, что дешевле изменить стране, чем изменить страну. Тридцать лет назад, если вы хотели жить в благополучном обществе, вы должны были совершенствовать это общество, сейчас же вы можете взять билет, уехать и иногда приезжать на выходные поностальгировать. Это тоже вызов, который проявляется и в объеме образования детей за границей. Спрос на качественное образование там одновременно еще более снижает спрос на образование здесь, внутри страны. Мы получаем отток капитала. Если вы посмотрите динамику оттока капитала за последний год, то увидите, что это не похоже на отток капитала 1990-х гг., это вывоз капитала маленькими порциями. То есть средний класс хеджирует свои риски и вывозит средства. Это острейшая проблема, о которой мы не можем не говорить.

Следующая проблема – конкурентная ниша России. Наша экономическая политика, основанная на опыте 1998 г., последнее десятилетие базировалась на политике дешевого валютного курса (и я всегда этот подход разделял). Мы компенсировали провалы институтов и слабую конкурентоспособность низким валютным курсом, считая, что тем самым поддерживаем отечественного товаропроизводителя. Кризис показал, что этот механизм больше не работает. Механизм поддержания внутреннего производства при помощи валютного курса работает, когда паритет покупательной способности составляет 20-30% от номинала, но не 60% как сейчас. До недавнего времени мы продолжали проводить политику сдерживания укрепления валютного курса, якобы защищая отечественного товаропроизводителя, однако активные массивные вливания в социальный сектор (т.е. спрос средних и бедных слоев населения)

в условиях кризиса показали, что спрос растет на дешевые импортные товары. Мы не можем более проводить политику заниженного валютного курса и, следовательно, политику высокой инфляции; не можем более стимулировать конкуренцию с импортными товарами, сдерживать приток импорта. Это, в свою очередь, означает необходимость существенного пересмотра политики стимулирования экономики - от политики преимущественного государственного спроса к политике стимулирования предложения. А это означает пересмотр другой важнейшей макроэкономической парадигмы последних лет – политики умеренно высокой инфляции. Последние 10 лет считалось, что 10%-ный уровень - разумная цена за сдерживание укрепления курса, и мы можем себе это позволить. Если политика сдерживания курса не стимулирует роста экономики, то пора обсудить переход от политики низкого курса к политике низкой инфляции, соответственно низких процентных ставок и стимулирования предложения, а не спроса.

Естественно, дежурной проблемой, о которой нельзя не сказать, является проблема коррупции. Ранее мне уже доводилось говорить, что мы попали в ловушку негативного отбора, когда коррупция дает не дополнительные доходы, а задает, говоря марксистским языком, общественно необходимый уровень издержек. То есть ты не можешь не участвовать в коррупции, чтобы оставаться на рынке, а вовсе не чтобы получать дополнительные блага. Это очень важный момент.

Наконец, проблема ресурсного проклятия, проблема доходов стабилизационного фонда. Еще несколько лет назад нам казалось, что мы, в общем, нашли механизм борьбы с голландской болезнью через формирование стабилизационного фонда. Собственно, это была не только наша идея. После опыта Норвегии, после кризиса 1970-х гг. и падения цен в 1980-е гг. практически все нефтебогатые страны пошли по этому пути. Повторяю, еще два года назад казалось, что стабилизационный фонд помог смягчить последствия кризиса. Но сейчас, по прошествии еще двух лет, мы видим, что, хотя политика вывода падающих с неба денег позволила накопить серьезные резервы и не допустить катастрофического развития событий, это создало проблему конфликта интересов, «moral hazard»: это оказалось не только способом преодоления последствий кризиса, но и стимулом для отказа от модернизации. Если вы помните, в начале кризиса все ожидали, что модернизационная повестка дня будет запущена благодаря стабилизационному фонду, однако в итоге мы вернулись к логике «business as usual». Это серьезнейший вызов, на который нет ответа, потому что отказ от политики стабилизационного фонда спровоцирует популизм. Это еще более опасная с макроэкономической точки зрения политика. Вернуться к политике стабилизационного фонда – значит сказать еще раз, как говорил Александр I, «жить как при бабушке» и, в общем, особенно не суетиться, поскольку деньги будут. Выхода из этой ловушки, на мой взгляд, тоже пока нет, а проблема бюджетного кризиса у нас реальна. Макроэкономически мы находимся в ситуации начала 1980-х, когда фундаментальные макроэкономические показатели благоприятны, но с одной проблемой: уровень цен на нефть в сопоставимых ценах тот же, и бюджет при этом остается дефицитным. Понятно, что это делает экономику крайне уязвимой.

Есть еще одна особенность, которая мне напоминает начало 1980-х. Несмотря на тяжелейшие вызовы, перед которыми стоит страна, экономисты обсуждают проблемы совершенствования хозяйственного механизма: сколько показателей добавить и сколько сократить, увеличить или не увеличить самостоятельность предприятий (но поскольку научно-технический прогресс важен, то надо ввести два показателя, отражающих стимулирование научно-технического прогресса). Некоторая самоуспокоенность при беспрецедентных вызовах, с которыми мы сталкиваемся.

Боюсь, если я начну обсуждать позитивную повестку дня (существует ли выход из сложившегося положения), то меня испепелит наш ведущий. Поэтому ставлю здесь точку.

Из дискуссии после доклада В.А. Май

М.Я. Блинкин (научный руководитель НИИ транспорта и дорожного хозяйства, г. Москва): Владимир Александрович, я сначала продолжу вот эту мысль Бенкендорфа. Ему отвечал Петр Чаадаев...

В.А. Май: Но вы помните, что Бенкендорф ответил Чаадаеву?

М.Я. Блинкин: Да, конечно, но я процитирую первую половину. Чаадаев сказал, что прошлое России тщетно, настоящее бесполезно, а будущего у нее нет вовсе. Опровергните, пожалуйста.

В.А. Май: Ну, вообще, это опроверг еще Бенкендорф, который ответил Чаадаеву: «Кто не разделяет эти мои взгляды – сумасшедший».

А.А. Аузан (модератор, заведующий кафедрой прикладной институциональной экономики МГУ): Владимир Александрович, а, может, все-таки по существу? Вы видите какие-то решения или нам надо отправляться в сумасшедший дом?

В.А. Май: Вы знаете, опыт свидетельствует, что честно назвать проблемы очень важно, чтобы их видеть и преодолевать. Есть ли выходы? Да, есть. В экономических терминах я бы их назвал переходом от экономики спроса к экономике предложения. Реально перед нами модель, где государство создает стимулы, перераспределяет существенные ресурсы через бюджет, задавая приоритеты. То есть реализует традиционную индустриальную модель, с пониманием, правда, что в отличие от периода индустриализации приоритеты непонятны. Государство не просто уходит. Государство несет определенную социальную ответственность в тех же социальных секторах, но государство оставляет значительные ресурсы для свободной конкуренции на рынке производителей.

Вы знаете, есть два подхода к либерализму и дирижизму: есть философский либерализм и дирижизм – это вопрос в чистом виде веры. Одни считают, что государство важнее, другие считают, что семья и человек важнее, чем государство, и это не разговор для экономистов. Однако есть дирижистская и либеральная экономическая политики, которые, в общем, отражают вызовы, связанные с характером производительных сил, если мы будем в марксистской парадигме. В начале XX века обсуждать дирижизм было, наверное, правильно, потому что характер технологий, крупное машинное производство,

возможность определить, какие отрасли станут приоритетными через 20 лет, позволяли концентрировать деньги или в государственных банках, как это было в Германии, или в госбюджете, как это было в России и Советском Союзе, и, в целом, с большими или меньшими издержками реализовывать задачу «догнать и перегнать». Если мы сейчас живем в обществе, в котором примерно четверть абитуриентов, поступающих в ВУЗ, будет к моменту его окончания работать по специальности, которая не существует на момент его поступления в ВУЗ, бессмысленно обсуждать бюджетные приоритеты государства.

Приоритетами государства являются в этой ситуации, несомненно, инвестиции в человеческий капитал, и прежде всего в образование, здравоохранение и пенсионную систему. Но, опять же, с пониманием, что это не фискальная проблема, т.е. проблема не сколько дать денег и, даже, где взять эти деньги. Это проблема того, что сегодня структура потребителя, как говорится, «не в коня корм», потому что структура потребителей должна быть другой. Мы должны понимать, что, находясь в парадигме действующей пенсионной системы, мы никогда не решим пенсионную проблему, потому что мир становится все более частным и все более индивидуальным. Современная пенсионная система городского населения – это индивидуальный выбор: вкладываю ли я в частный пенсионный фонд, в государственный, в семью, которая меня не бросит, или в недвижимость, которую я буду сдавать. Или во все это вместе – это индивидуальный выбор. Мы живем в обществе, в котором доминирует не промышленный рабочий, которому надо в определенном возрасте уйти на пенсию, а все больше становится профессоров, которых никогда не выгонишь на пенсию. Это другое общество, оно требует другой пенсионной системы.



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.2

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

СОВРЕМЕННЫЙ ПОДХОД К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

«Yes Henry, the original version of strategic planning is no longer with us» – так ответил И. Ансофф [7] в 1994 г. на опубликованную Г. Минцбергом статью о закате стратегического планирования [24]. Да, первоначальная концепция стратегического планирования за время полувекового существования претерпела коренные изменения. Могло ли быть иначе? Очевидно, нет: многие специалисты в области управления компаниями внесли свой вклад в развитие стратегического планирования. Возможно, ни один метод

управления не подвергался такой суровой критике и не был предметом такого пристального внимания, как стратегическое планирование. И это понятно: стратегическое планирование до сих пор является самым распространенным и востребованным методом управления компанией, о чем свидетельствуют итоги исследований консультационной фирмы «Bain & Company» [13].

Что же является «original version», как писал И. Ансофф, или первоисточником стратегического планирования как метода управления? Термин «стратегическое планирование» впервые появился в употреблении военачальников. Заметим, что многие методы управления возникли как результат решения сугубо военных задач. В частности, методы моделирования и исследования операций, методологические основы принятия решений – как методы

В статье рассматриваются исторические, экономические и управленческие предпосылки появления стратегического планирования как метода управления. Внимание уделяется основополагающим работам по корпоративной стратегии, стратегическому планированию и стратегическому менеджменту. Делаются выводы о состоянии, источниках возникновения и перспективах развития стратегического планирования как метода управления в современных условиях. Автор на основании проведенных исследований формулирует ключевые аспекты, которые характеризуют современное понимание стратегического планирования как метода управления.

Ключевые слова: стратегическое планирование; стратегия развития

планирования и управления разнородными группами войск в боевой обстановке. События Второй мировой войны и последовавшее за ней противостояние двух систем, капиталистической и социалистической, привели к появлению финансового планирования, программирования и бюджетирования, деловых игр, проектного управления и ряда других методов управления. Классическим является пример корпорации «Форд Моторс», пережившей послевоенный кризис только благодаря внедрению бывшими армейскими офицерами методов финансового планирования и бюджетирования. Даже структурно-функциональный подход к управлению и стратегия возник в Древней Греции как способ организации и управления армией.

И стратегическое планирование не стало исключением. Его первоначальным применением было планирование операций армейских групп на заданном театре военных действий. Оттого оно и называлось «стратегическим», поскольку носило основополагающий, решающий характер. Поэтому, вопреки распространенному мнению, стратегическое планирование не возникло как процедура разработки стратегии и, надо отметить, никогда таковым не было.

Методы военного управления или, точнее сказать, методы управления, широко применявшиеся военными, в 1950-х гг. стали проникать в сферу управления компаниями. Причины очевидны: перестройка экономики, экономический рост, усложнение экономической конъюнктуры, укрупнение компаний, – все это потребовало выработки адекватных методов управления, начатки которых появились при решении боевых и военно-промышленных задач.

Поэтому автор видит цель статьи в том, чтобы дать обзор процесса исторического развития стратегического планирования и предложить современный взгляд на стратегическое планирование как метод управления. В статье рассматриваются генезис и становление стратегического планирования, обсуждаются проблемы его применения, предлагается оригинальный подход к пониманию сущности стратегического планирования в современных условиях хозяйствования.

Генезис стратегического планирования. До XVII века происходило развитие экономики вообще: развивались естественнонаучные дисциплины, торговля, банковское дело, промышленное производство, закладывались основы экономической теории. В конце XVI века стала развиваться сфера материального производства, затем началась индустриализация. В XVII-XVIII веках были определены основные экономические законы, выведены главные экономические категории, сформировались промышленная и финансовая структуры мирового капитала. Сложилась структура управления предприятиями, появились специфические формы объединения предприятий – концерны, синдикаты, тресты, корпорации. Так возникли предпосылки для появления научных методов управления. Развитие рационализма, экономических теорий, капиталистических отношений способствовали развитию первых формальных методов управления и планирования. В XVIII веке у некоторых компаний уже были явные целевые установки и краткосрочные планы [17]. Поэтому период XVII – середины XIX веков можно рассматривать как подготовительный, в течение которого сложились объективные предпосылки для появления первых формальных методов управления.

Долгосрочное планирование (1850-1950 гг.). Развитие корпораций вызвало потребность в совершенствовании методов управления и планирования крупными компаниями; стало необходимым и возможным планировать деятельность на несколько лет вперед. Уже в 1860-х гг. в некоторых корпорациях начали применять долгосрочное планирование [17]. А после возникновения в 1911 г. научного подхода к управлению, что произошло благодаря трудам Ф. Тейлора, методология долгосрочного планирования стала получать все большее распространение.

Однако на научную основу долгосрочное планирование было поставлено только в 1920-х гг. в СССР на уровне управления предприятием, отраслями народного хозяйства и государством в целом. Широкое и повсеместное применение планирования принесло огромный эффект: уже к концу 1930-х гг. СССР стал одной из крупнейших мировых держав и получил мировое признание. С точки зрения методологии этот период является первым в истории стратегического планирования, поскольку именно тогда советскими экономистами были написаны первые фундаментальные труды по планированию, давшие положительный результат.

Финансовое планирование (1940-1950 гг.). Широкому распространению методов планирования в капиталистическом мире способствовал кризис мировой экономики 1930-х гг., военные и послевоенные события. Вплоть до 1960-х гг. высшие руководители компаний с помощью долгосрочного планирования определяли перспективные направления развития. Характер планирования диктовался особенностями хозяйственной деятельности компании – производством однотипной продукции для заданного монолитного рынка, ограниченного типом покупателей и географическими границами. Планирование носило экстраполяционный характер, долгосрочные цели выражались умноженными показателями имеющихся производственных и сбытовых процессов. Акцент в планировании делался на оценку потребности в ресурсах, составлении и оптимизации бюджета, за что планирование получило название финансового, или «бюджетного», планирования. План являлся прерогативой высшего руководства и спускался «сверху вниз». Цикл планирования составлял, как правило, один год: весной линейные и функциональные менеджеры получали инструкции, в течение лета разрабатывали проекты пятилетних и годовых планов, осенью подготовленные проекты увязывались на высшем уровне управления [3].

Но вместе с долгосрочным планированием, методология которого была перенята от СССР, зарубежные корпорации унаследовали и его недостатки, которые в условиях рыночной экономики не замедлили проявиться, а именно:

- «стратегический акцент» плана сразу же забывался руководством после его утверждения, все внимание уделялось принятию оперативных решений;
- не учитывались возможные изменения внешней среды корпорации;
- каждый год разрабатывался новый план, с одной стороны, по содержанию и характеру являющийся идентичным предшествующему плану и, с другой стороны, не гарантирующий преемственность в количественных показателях.

Однако внешнее окружение стало все более усложняться. В начале 1960-х гг. имели место такие тенденции и особенности развития мировой экономики:

- расширение круга потребительских и географических рынков сбыта;
- развитие новых форм конкурентной борьбы и усиление старых;
- научно-техническая революция;
- труднодоступность и высокая стоимость энергоресурсов;
- изменение структуры промышленности и усиление влияния монополий;
- резкая дифференциация производства;
- нестабильность рыночной конъюнктуры.

Эти факторы обусловили изменения в системе управления и планирования:

- 1) акцент в планировании был перенесен на анализ внешней среды;
- 2) значительное внимание стало уделяться маркетингу, отделы сбыта реформировались в отделы маркетинга;
- 3) планы стали более структурированными и основанными на обстоятельном анализе рыночной конъюнктуры;
- 4) пятилетняя схема планирования в связи с трудностью прогнозирования на длительный период была заменена разработкой планов на 1-3 года;
- 5) преобладающей организационной формой построения корпораций стали «центры прибыли» – подразделения, действующие на коммерческом расчете и оцениваемые по величине получаемой прибыли.

В 1960-е годы возникла необходимость интеграции независимых планов развития подразделений в единую долгосрочную концепцию развития корпорации. Потребовалась новая активная парадигма планирования, отражающая не только увеличение фирмы в размере, но и обеспечивающая проникновение на совершенно новые рынки, не связанные с предыдущей деятельностью. При этом подразделения корпорации должны иметь разные роли в достижении корпоративных целей. Верхний уровень управления предполагал принятие решений, связанных с определением вложений в новые сферы деятельности путем перераспределения ресурсов между подразделениями корпорации. Акцент был сделан на выборочное инвестирование подразделений и «портфельное» планирование.

Сложившаяся в 1960-х гг. и получившая развитие в 1970-х гг. система внутрифирменного планирования получила название «стратегическое планирование».

Становление концепции стратегического планирования. Широкое распространение в 1960-1970 гг. стратегического подхода в планировании производства потребовало новой организационной формы структуры управления корпорацией – интегрированной системы стратегических хозяйственных центров (далее – СХЦ). СХЦ объединяет все управленческие функции в единую стратегию, направленную против группы определенных конкурентов. В состав СХЦ входят исследовательские, производственные и сбытовые единицы.

Управление корпорацией по схеме СХЦ выглядит так [3]. Внутри СХЦ разрабатываются оперативные планы, представляющие собой инструкции для конкретных подразделений центра и исполнителей с временным графиком

выполнения заданий. На уровне СХЦ осуществляется стратегическое планирование: анализируются и прогнозируются тенденции развития рынка, оцениваются ресурсы, выбираются стратегические альтернативы развития, даются задания на разработку функциональных программ. На уровне корпорации производится оценка значимости целей и стратегий каждого СХЦ, выявляются другие варианты развития, анализируются ресурсы для совместимости всех стратегий.

Дивизиональная структура управления стала широко известной после выхода в свет в 1962 г. работы А. Чандлера «Стратегия и структура» [15]. Эта работа стала толчком к распространению и широкому применению концепции управления по СХЦ, ставшей логическим продолжением дивизиональной структуры. Дивизионы превратились в СХЦ, отвечавшие ряду требований: самоуправление и рыночная самостоятельность, ведение операций только в одной хозяйственной сфере, оценка деятельности в показателях прибыли. Таким образом, в СХЦ соединились организационно обособленные подразделения (дивизионы), центры прибыли (финансовое планирование) и самостоятельность в вопросах стратегии и тактики. Крупнейшие корпорации, среди которых «General Electric», «Texas Instruments», «International Telegraph & Telephone», быстро переняли передовой опыт. Однако возникла проблема: как управлять на основе СХЦ? Логически все понятно, но какие инструменты нужно использовать, чтобы управлять набором стратегических хозяйственных сфер? И здесь огромную роль сыграла концепция стратегического планирования, вышедшая из недр военного планирования и адаптированная к проблемам бизнеса и государственного управления.

Предтечей концепции стратегического планирования, безусловно, было долгосрочное планирование, поставленное в СССР на научную основу. Однако в рыночных условиях адекватность долгосрочного планирования оказалась под сомнением [30], его модификацией стало финансовое планирование, которое тоже не решило вопросов управления разрастающимися корпорациями и отраслевыми концернами. А вот стратегическое планирование сразу позволило решить массу вопросов управления корпорациями с множеством обособленных дивизионов. Отметим, что *стратегическое планирование стало применяться как парадигма управления крупными диверсифицированными компаниями.*

Первые работы по стратегическому планированию были опубликованы уже в 1964-1965 гг. [34; 23]. Анализ работы [15] показывает, что уже в 1961 г. ее автор был хорошо знаком с концепцией стратегического планирования, и в частности с примерами стратегических планов. Появившиеся в 1970-х гг. системный подход и системный анализ, программно-целевой подход к управлению, проектное управление дали прочное научное основание концепции стратегического планирования. Это позволило ряду ученых (см., напр., [14; 4; 21; 22; 31; 16]) выработать систематический подход к организации и реализации процесса стратегического планирования в компаниях разного масштаба деятельности, при решении задач социально-экономического развития городов, регионов, а также в сфере государственной и общественной деятельности.

Стратегия и стратегическое планирование. Работа А. Чандлера [15] не стала первой по вопросам стратегии развития. В конце 1950-х гг. уже были иные публикации [20]. Однако А. Чандлер первым связал воедино стратегию и организацию деятельности компании. Заметим, что стратегия, в его понимании, все же следовала за структурой, хотя он утверждал обратное. Рассуждая о стратегиях, он указывал, что для решения деловых задач нужны перемены в организационном построении, которые делают возможным реализацию долгосрочных целей. Увеличение объема продаж, по его мнению, требует создания новых административных офисов, географическая экспансия – регионально-ориентированной структуры [15, с. 14]. Сам А. Чандлер рассматривал только два варианта стратегии: стратегию вертикальной интеграции и стратегию диверсификации, которые сейчас получили бы название *стратегий организационного развития*.

Проблема содержательного наполнения стратегии была отчасти решена И. Ансоффом в 1965 г. [9]. Стало очевидным, что стратегия не относится собственно к организационному развитию; главными являются рынок и перспективы развития компании. Стратегия стала *корпоративной*, поскольку была связана с высшим уровнем управления. Благодаря И. Ансоффу появился подход «стратегия как планирование», согласно которому стратегии могут разрабатываться через плановую процедуру. Произошло соединение двух концептуальных подходов: стратегического планирования как парадигмы управления корпорацией и корпоративной стратегии как совокупности долгосрочных целей и распределения ресурсов для их выполнения. Управление корпорацией получило методологическую основу, включающую три компонента: организационную структуру из СХЦ, корпоративную стратегию, процесс корпоративного планирования. Возникла «*original version*» стратегического планирования в корпорации. Первая научная статья, посвященная стратегическому планированию [16], вышла в свет в 1969 г. в журнале *Long Range Planning*. И с начала 1970-х гг. проблемы применения стратегии и стратегического планирования в разных сферах социально-экономической жизни общества навсегда попали в поле зрения специалистов по теории и практике управления.

В 1971 году вышла в свет основополагающая работа «Концепция корпоративной стратегии» К. Эндрюса [6]. Он дал определение, ставшее впоследствии классическим: «корпоративная стратегия – это модель принятия решений, с помощью которой компания определяет стратегические цели и задачи, вырабатывает политику и планы достижения этих целей, определяет сферы хозяйственной деятельности, целевую организационную структуру, а также сущность экономической и некоммерческой выгоды, которую получают акционеры, занятые, потребители и местное сообщество». Взгляд на корпоративную стратегию стал вполне определенным; были выделены три типа стратегий: корпоративные (на уровне корпорации), деловые (на уровне СХЦ) и функциональные. Однако проблема содержательного наполнения стратегии осталась: появившиеся в 1960-1970 гг. методы портфельного анализа вскоре обнаружили свою ограниченность. А ключевые компоненты стратегии, как показали исследования [2], формировались вплоть до начала 1990-х гг.

Важно отметить, что концепция стратегического планирования и концепция стратегии возникли и развивались порознь, вне методологической связи между собой. Их разработкой и совершенствованием занимались разные специалисты; анализ их работ не позволяет выявить между строгой взаимосвязи между названными концепциями. Даже на уровне публикаций произошло разделение на два ведущих журнала: *Long Range Planning* и *Strategic Management Journal*. Почему так получилось? Ответ на этот вопрос состоит из двух тезисов: 1) стратегическое планирование сразу же после адаптации к деловой среде стало применяться как концепция корпоративного управления, тогда как 2) вскоре после этого возникла концепция стратегического менеджмента, идеологической основой которой была корпоративная стратегия. Противоречие этих двух концепций не сразу удалось решить. Стратегическое планирование окончательно оформилось как метод управления в конце 1970-х гг., тогда как стратегический менеджмент приобрел теоретическую полноту только в начале 1990-х гг. [1].

Стратегическое планирование и стратегический менеджмент. В 1973 году состоялась Международная конференция по стратегическому менеджменту в Школе менеджмента им. Вандербильта (США) [33]. Еще в 1972 году И. Ансофф опубликовал проблемную статью [8], указав на появление новой концепции стратегического менеджмента. Здесь важно отметить следующее. Первые публикации о стратегическом планировании появились в 1964 г. [34]. А в 1973 г. принимается новый концептуальный подход – стратегический менеджмент, хотя зарубежные фирмы еще применяли методы долгосрочного планирования, а стратегическое планирование только начало входить в практику корпоративного управления. Концепция же финансового планирования применяется многими крупными и средними компаниями до сих пор. Появление стратегического менеджмента не было развитием методологии стратегического планирования и планирования вообще.

Стратегический менеджмент стал логическим продолжением концепции корпоративной стратегии. Многие учебники и программы MBA основаны на понимании стратегического менеджмента как процесса разработки стратегии путем применения методов портфельного анализа и ее реализации. Применение концепции стратегического менеджмента значительно облегчило задачу определения направления и целей развития корпорации на корпоративном уровне, но не избавило от необходимости разработки стратегических планов на уровне СХЦ. Признать это был вынужден даже К. Омае, идеологический противник стратегического планирования [26]. Концепция стратегического планирования, таким образом, ни в коей мере не утратила своей жизнеспособности и полезности для корпоративного управления.

И надо сказать больше. Именно после «ухода в свободное плавание» концепции стратегического менеджмента стратегическое планирование как метод управления не только доказало свою состоятельность, но и получило хорошее теоретическое обоснование и широкий практический опыт (см., напр., [21; 22; 31]). Объявить переход от стратегического планирования к стратегическому менеджменту не удалось, хотя такая попытка была сделана [10]. Сама концепция стратегического менеджмента начала теоретически оформляться только

в 1979 г. [12; 32], а в середине 1980-х гг. стала испытывать трудности. Наиболее известные работы того времени [11; 18; 27] подверглись серьезной критике: «А. Хакс и И. Ансофф выплеснули младенца вместе с водой, ... поскольку не учли плачевного состояния экономики 1970-х гг. и слишком преувеличили значение неопределенности, заявив о невозможности планировать в условиях нестабильной рыночной конъюнктуры» [29].

Стратегическое планирование: взгляд в будущее. В конце 1970-х гг. концепция стратегического планирования приобрела классический вид, ставший впоследствии объектом непрерывного теоретического развития и методологического совершенствования. К началу 1980-х гг. в отношении процесса и методов стратегического планирования было сделано так много, что оно стало применяться в СССР в контексте пятилетнего хозяйственного планирования. Причем область его применения была той же, что *in origin* – военно-промышленный комплекс. Советские инженеры разрабатывали перспективные образцы изделий оборонного назначения, применяя методы стратегического планирования. Так были изобретены, например, авиадвигатель «ПС-90» (Пермское моторостроительное объединение), семейство вертолетов «Камов» и многие другие новинки. Конструкторы шли не по пути усовершенствования параметров существующих изделий, а по пути создания опережающих тактико-технических характеристик.

Таким образом, классическая концепция стратегического планирования никак не может быть анахронизмом, как выразился о ней В.С. Катькало [1, с. 208]. Более того, Дж. Стейнер, П. Лоранж, У. Кинг, К. Эндрюс и другие хорошо понимали недостатки и проблемы применения стратегического планирования в компаниях. Поэтому заявление Г. Минцберга о смерти стратегического планирования [25] можно рассматривать именно так, как это сделал И. Ансофф: «Стоит только удивляться, отчего Генри так заикнулся на 1965 году, и его уверенности в том, что с той поры ничего не изменилось в теории и практике управления компаниями» [7].

А изменилось очень многое. В 1990-е годы организация и методы стратегического планирования получили настолько мощное развитие, что эта концепция стала основным методом управления компаниями в современных условиях [13]. За период своего полувекового существования концепция стратегического планирования критиковалась и дорабатывалась, совершенствовалась и видоизменялась. Наверное, ни один метод управления не имеет такого внутреннего потенциала совершенствования, как стратегическое планирование.

Начало третьего тысячелетия можно назвать расцветом методологии стратегического планирования, которая проникла во все сферы социально-экономической деятельности общества. Сфера применения методов стратегического планирования в настоящее время чрезвычайно обширна: коммерческие организации, групповые формы деятельности, общественные организации, государственные учреждения. Огромную роль играет стратегическое планирование в управлении развитием мегаполисов и регионов. В России за последние 10 лет было опубликовано более 300 диссертаций по данной тематике.

Современный подход к стратегическому планированию. Концепция стратегического планирования, как было сказано выше, не является застывшей

теоретической конструкцией. За полстолетия, истекшие с момента ее возникновения, появились новые управленческие концепции, методы управления, взгляды на управление организацией. Исследования, проведенные автором, показали, что к настоящему времени сложились объективные предпосылки для переосмысления концепции стратегического планирования. Ниже представлены ключевые аспекты современного подхода к концепции стратегического планирования.

1. *Планирование и реализация возможностей.* Предназначение стратегического планирования состоит в том, чтобы выявить и оценить возможности развития бизнеса, установить стратегические цели и выработать мероприятия по их реализации. Все это в конечном счете представляет собой определение путей и способов вложения ресурсов в развитие объекта, в отношении которого осуществляется планирование, – компании, корпорации, мегаполиса или региона. С точки зрения инвестора, т. е. лица, которое финансирует развитие данного объекта и получает от этого отдачу на вложенный капитал, стратегическое планирование представляет собой способ управления инвестиционной деятельностью в перспективе.

Появившийся в конце 1990-х гг. метод реальных опционов (англ. *real options* – действительные возможности) стал теоретической основой перспективного планирования инвестиционной деятельности [5]. Этот метод позволил рассматривать проекты как *имеющиеся возможности*, которые могут быть реализованы при наступлении подходящих условий. Проекты, невыгодные сейчас, могут стать доходными в будущем. Таким образом, нужно найти благоприятные возможности вложения денежных средств, которые оцениваются и берутся за основу портфеля проектов.

Стратегическое планирование, соответственно, должно быть направленным на поиск возможностей развития, которые затем оцениваются по методу реальных опционов [28]. В этом состоит первый, основополагающий аспект современного подхода к стратегическому планированию. Ошибочность попыток экстраполировать прошлые успехи в будущее была осознана еще в рамках концепции долгосрочного планирования [30]. Однако ключевая идея стратегического планирования состоит не в разработке стратегии или стратегического плана, которые описывали бы деятельность организации в будущем; смысл в том, чтобы выявить, проработать и оценить все имеющиеся возможности развития организации и спланировать их реализацию.

2. *Стратегическое мышление и творческий подход.* Ранее было высказано много критики, что стратегическому мышлению нет места в бюрократизированном процессе стратегического планирования [26; 25]. При этом упускается из виду, что концепции стратегического лидерства и стратегического мышления появились значительно позднее. Более того, именно благодаря стратегическому планированию стало очевидным, для разработки эффективной стратегии или результативного стратегического плана необходимы стратегическое мышление и творческий подход. Бюрократизация, формальность, избыточность плановых процедур и другие часто называемые «огрехи» стратегического планирования к нему, собственно, не относятся. Такие недостатки были характерны для методов корпоративного управления, широко

распространенных в американских и европейских компаниях в 1970-е гг. В частности, в 1960-х гг. проблематичным было даже само участие высшего руководства и членов совета директоров в планировании; руководители перекладывали свою ответственность на плановиков. А когда такая политика оказалась контрпродуктивной, претензии были высказаны в адрес методологии стратегического планирования.

Конечно, чтобы найти подходящие возможности развития, нужны и стратегическое мышление, и творческий подход. Однако в крупной корпорации реализовать творческий подход непросто, поскольку может иметь место неприятие и даже сопротивление со стороны высших руководителей. И, надо заметить, для российских компаний, в которых активно происходят процессы выстраивания системы управления и становления корпоративной культуры, такая проблема весьма актуальна. Отметим также, что многие российские руководители испытывают трудности в создании творческой обстановки для развертывания и полномасштабной реализации стратегического мышления.

Стратегическое мышление – это удел не только высших руководителей, а во многих случаях даже не руководителей, а предметных специалистов [19]. В организации должны быть постоянно действующие группы, которые вырабатывают новые идеи, занимаются оценкой текущего состояния, занимаются инновациями. Нужно организовать деятельность таких групп в рамках процесса стратегического планирования, т.е. вовлечь их в разработку и реализацию стратегии развития. Работники должны видеть, что их идеи воспринимаются, облекаются в прагматическую форму и последовательно материализуются.

3. *Стратегическая логика.* Часто можно наблюдать, как руководители дискутируют по поводу стратегии (стратегического плана), подчас занимая противоположные, взаимоисключающие позиции. И не всегда удается согласовать противоречивые взгляды собственников и руководителей на стратегию развития организации. Процесс стратегического планирования, таким образом, оказывается безрезультатным: время потеряно, оперативное планирование ведется в отрыве от стратегической линии развития. На самом деле согласие ключевых участников по поводу стратегии развития должно наступать не на завершающем этапе, а в начале процесса стратегического планирования. Собственники и высшее руководство должны выработать *стратегическую логику* – совокупность принципов, которые определяют процесс разработки, содержание, понимание и формы реализации стратегии развития. Достигнув согласия в отношении стратегической логики, руководители не будут высказывать противоположные взгляды на содержание стратегии. В отношении корпорации можно сказать, что концепция развития представляет собой идейно-логическую модель ведения бизнеса, стратегия развития определяет архитектуру бизнеса и направления его развития, а стратегический план выступает программно-целевым механизмом исполнения корпоративных целей и задач.

Стратегическая логика – это уникальный, неповторимый подход к пониманию, осмыслению и реализации стратегии развития, который исходит из учета следующих обстоятельств:

- внешнее окружение является сложным, динамичным и непостоянным;
- будущее представляется расплывчатым и неопределенным;
- организация должна быть инновационной и гибкой;
- внимание должно быть сосредоточено на товарах, клиентах, каналах распределения и сбыта, партнерах и других участниках деятельности;
- рынки (отрасли) постоянно исчезают и появляются;
- все время меняются товары, услуги, процессы, формы сбыта.

Стратегическая логика состоит из таких компонентов: предпосылки создания стратегии, основные возможности организации, стратегические инициативы, ожидания участников деятельности, исходные условия стратегии. Документально стратегическая логика оформляется в виде концепции развития.

4. *Создание синергетических эффектов.* Стратегический план должен предусматривать создание и реализацию совокупности важных для организации эффектов. Дело даже не в том, что план должен быть принципиально новым, а в том, что он должен быть направлен на поэтапное формирование качественно нового состояния организации. Иначе говоря, нужно придумать такую последовательность шагов по развитию организации, которая позволяла бы создавать синергетические эффекты. Стратегический должен быть эффективным не с точки зрения ключевых показателей или прироста рыночной стоимости, а с позиции качественных прорывов в операционной деятельности организации. Поэтому такие синергетические эффекты, как слияния или поглощения, технологическая или предметная специализация, диверсификация или концентрация, построение новой бизнес-модели, продажа части бизнеса, могут быть основой стратегического управления на протяжении ряда лет.

Создание синергетических эффектов путем разработки и реализации стратегического плана – сложная задача. Можно лишь предполагать направления возникновения таких эффектов, но возможность реализовать их появится не сразу. Весьма непросто увидеть что-то принципиально новое в бизнесе, нужна и смелость осуществить инновации, преодолевая сопротивление и непонимание со стороны ключевых участников – акционеров, руководителей, персонала, партнеров, клиентов. Даже определение – «синергетический эффект» – говорит о том, что достижение такого эффекта заключается не в простом наращивании объема продаж и улучшении экономической эффективности, а в коренном изменении структурных и функциональных параметров организации. И тем сложнее предусмотреть возможность и запланировать его достижение в длительном периоде времени.

5. *Портфель проектов.* Организационный механизм исполнения стратегии (стратегического плана) состоит в управлении проектами, каждый из которых направлен на выполнение конкретной стратегической цели и дает запланированный синергетический эффект. Такие мероприятия, как выход на новый рынок, введение нового товара, приобретение дочерней фирмы, разработка новой управленческой структуры и аналогичные им, планируются и реализуются в виде инвестиционных или организационных проектов. Портфель проектов в целом обеспечивает выполнение всех стратегических целей, заложенных в стратегическом плане. В сущности, портфель проектов

для собственников представляет то же самое, что и портфель инвестиций для профессионального инвестора. Вкладывая средства в портфель проектов, собственники фирмы получают дополнительные денежные средства, которыми могут распорядиться по своему усмотрению, в том числе на новые инвестиции.

В портфеле не учитываются предполагаемые направления инвестирования, а только те, которые были содержательно проработаны на момент утверждения стратегического плана. После утверждения стратегии каждый проект проходит дополнительную проработку на предмет соответствия изменившимся внешним условиям и, в случае положительного решения, принимается к исполнению. Ответственные лица вносят проекты в оперативный план в сфере своей ответственности.

6. *Проектный подход к организации процесса стратегического планирования.* Методология проектного управления помогает устранить ряд серьезных недостатков, связанных с организацией стратегического планирования, таких как повторяемость, рутинность, избыточность, формальность и т.п. Создание творческой обстановки и условий для стратегического мышления, совместного обсуждения проблем и возможностей развития, установления стратегических целей и выполнения других мероприятий по разработке стратегии успешно достигается в рамках работы проектной команды. Кроме того, совместная работа руководителей и специалистов над самыми важными в организации вопросами позволяет улучшить корпоративную культуру, развить взаимодействие, усилить мотивацию и ответственность.

Разработка стратегии развития или стратегического плана формально осуществляются в виде проекта. Разрабатываются устав и план проекта, определяются цели и задачи, временной план-график. Проводится организация работ, подбираются специалисты, формируется проектная команда. Конечным продуктом такого проекта является планово-отчетная документация. После сдачи конечного продукта заказчику, например совету директоров, начинается процесс оперативного планирования и составления бюджета на год, первый в стратегическом плане.

Преимущества проектного подхода к стратегическому планированию очевидны. Во-первых, удается избежать рутинности и формальности процесса планирования, что демотивирует его участников. Во-вторых, подбирается команда руководителей и специалистов, которые сообща оценивают альтернативы развития, вырабатывают стратегические цели и мероприятия по их достижению. При правильной организации работы проектной команды удастся добиться наилучших результатов при решении задач стратегического планирования. В-третьих, нет необходимости в содержании большого штата плановиков, а руководители разного уровня организационной иерархии оказываются вовлеченными в процесс планирования.

7. *Децентрализация и вовлечение руководителей.* Работники могут быть оригинальными, инициативными и ответственными только в условиях свободной творческой атмосферы, когда процесс планирования децентрализован и отсутствует авторитарный стиль руководства. Иными словами, ответственными за разрабатываемый стратегический план должны быть не только высшее

руководство и представители собственников, но и руководители среднего и низшего звена управления, а также ведущие специалисты. Ответственность и инициативность в предельной степени проявляются тогда, когда руководителям предоставляется не только возможность участия, но и требуемый уровень самостоятельности и полномочий.

Децентрализация процесса стратегического планирования означает, что изначально вырабатывается генеральная линия поведения – концепция развития и корпоративная стратегия. На основании корпоративных целей и стратегических приоритетов руководители СХЦ или подразделений корпорации самостоятельно разрабатывают стратегические планы и, когда это требуется, функциональные стратегии. Высшее руководство корпорации контролирует процесс стратегического планирования в СХЦ, оценивает и утверждает стратегические планы.

В процессе стратегического планирования должно иметь место творческое взаимодействие между руководителями разного уровня, руководителями и специалистами, причем степень формализма в их отношениях должна быть предельно низкой. Соответственно, внутренние коммуникации должны быть горизонтальными, функциональными или сетевыми, характер контроля – свободным, ориентированным на выполнение целей и планов, а оценка деятельности проектной команды – направленной на выполнение целей.

Вовлечение руководителей в процесс стратегического планирования, как было сказано выше, осуществляется в рамках проектного подхода. Но это не означает, что руководители — это простые исполнители. Каждый руководитель должен иметь свою сферу ответственности и полномочий за разработку и реализацию целей, проектов или программ. Здесь важен принцип: тот, кто руководит направлением, подразделением или проектом, должен отвечать за оценку состояния дел, определение целей и разработку мероприятий по их достижению.

8. *Строгая взаимосвязь с оперативным планированием.* Разрабатывать стратегию или стратегический план имеет смысл только в том случае, когда они переходят в оперативные планы и бюджеты. Процесс стратегического планирования может быть результативным только тогда, когда все оперативные планы, проекты и программы в основе имеют стратегию или стратегический план. То есть тогда, когда завершение цикла стратегического планирования ознаменовывается началом цикла оперативного планирования и когда выполнение оперативного плана оценивается с позиции стратегических целей и задач.

Добиться соответствия стратегических и оперативных планов весьма непросто. С одной стороны, стратегический план является обобщенным, менее привязанным к стремительно меняющейся обстановке внутри и вовне организации. С другой стороны, оперативный план быстро теряет «стратегический акцент», ориентируясь только на текущее состояние рыночной конъюнктуры. Поэтому нужно вовлекать в процесс стратегического планирования линейных руководителей, ответственных за выполнение оперативных планов, что позволит им хорошо ориентироваться в стратегических намерениях высшего руководства и долгосрочных рыночных тенденциях. Кроме того, процесс

стратегического планирования не должен затягиваться, поскольку его предпосылки могут устареть еще до стадии утверждения. И, наконец, процесс оперативного планирования должен быть ориентированным не только на стратегические цели, но и на факторы, их обусловившие. Иначе говоря, оперативный план должен носить стратегический характер, т. е. иметь в основе те же самые предпосылки, ту же самую стратегическую логику, что и стратегический план.

9. *Стратегический контроль.* Важным аспектом современного подхода к стратегическому планированию является понимание того, как контролировать исполнение стратегического плана. Стратегический контроль – это контроль над изменениями ключевых параметров, на основании которых формировались гипотезы, выбирались стратегические альтернативы, определялись цели и задачи, формулировалась стратегия развития. Стратегический контроль дает понимание того, как и почему изменились исходные предпосылки и ключевые параметры стратегии развития и как эти изменения повлияли на выполнение стратегического плана.

Предметом стратегического контроля являются бизнес-модель и основные возможности организации, стратегические инициативы участников деятельности, система мотивации высшего руководства на выполнение стратегических целей, влияние корпоративной культуры на процессы планирования, сценарные условия.

Стратегический контроль важен не только как оценка реализации стратегии. Мероприятия по стратегическому контролю помогают понять сущность бизнеса, его проблемы и трудности. Стратегический контроль, в отличие от оперативных средств контроля, дает возможность получить обратную связь не от текущих параметров компании в терминах выручки, чистой прибыли, количества клиентов и др., а от внешних и внутренних факторов, влияющих на бизнес в целом.

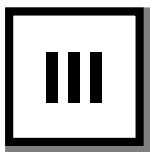
Совершенствование методов управления организациями происходит на фоне постоянно усложняющейся экономической конъюнктуры. Именно этот фактор заставляет искать подходы к стратегическому и оперативному управлению. Важно отметить, что усложнение экономической конъюнктуры в своей основе имеет структурные изменения в экономике и способах общественного производства, в контексте которых осуществляются переходы от одного технологического уклада к другому. Поэтому в современных условиях хозяйствования решающее значение приобретают новейшие методы управления, которые разрабатываются с учетом всех достижений науки управления и четкого понимания сложившейся ситуации.

Список литературы

1. *Катькало В.С.* Эволюция теории стратегического управления: дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2007.
2. *Прудский В.Г., Магданов П.В.* Генезис понятия цели управления организацией // Вестник ИНЖЭКОНа / Санкт-Петербург. гос. инж.-экон. ун-т. Сер.: Экономика. 2010. Вып. 2 (37). С. 17-21.

3. Семенов А.Л. Стратегическое планирование в промышленных корпорациях: науч.-аналит. обзор. М.: АН СССР, 1986. 80 с.
4. Ackoff R. A Concept of Corporate Planning. N. Y., 1970. 158 p.
5. Amram M. Real Options: Managing Strategic Investment in an Uncertain World. Harvard Business School Press, 1999. 246 p.
6. Andrews K.R. The Concept of Corporate Strategy. Richard D. Irwin, Homewood, IL, 1971.
7. Ansoff H. Comment on Henry Mintzberg's Rethinking Strategic Planning // Long Range Planning. 1994. Vol. 27, № 3. P. 31-32.
8. Ansoff H.I. Concept of Strategic Management // Journal of Business Policy. 1972. Vol. 2, №4.
9. Ansoff H.I. Corporate Strategy. McGraw-Hill, N.Y., 1965. 241 p.
10. Ansoff H.I. From Strategic Planning to Strategic Management. London, 1976. 257 p.
11. Ansoff H.I. Implementing Strategic Management, Prentice Hall International, Englewood Cliffs, 1984. 510 p.
12. Ansoff H.I. Strategic Management. John Wiley, N. Y., 1979.
13. Bain & Company. Management Tools and Trends 2009.
14. Branch M. The Corporate Planning Process. American Management Association, Inc. N. Y., 1962.
15. Chandler A.D., Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge: MIT Press, 1962. 463 p.
16. Dam A.V. Strategic planning for Corporate Growth in Developing Countries // Long Range Planning. 1969. September. P. 9-11.
17. Gaddis P. Strategy under Attack // Long Range Planning. 1997. Vol. 30, №1. P. 38-45.
18. Hax A.C., Nicholas S.M. Strategic Management: an Integrative Perspective, Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, 1984. 468 p.
19. Hughes R.L. Becoming a Strategic Leader: Your Role in Your Organization's Enduring Success. John Wiley & Sons, Inc., 2005. 268 p.
20. Jackson H.M. To Forge a Strategy for Survival // Public Administration Review. 1959. Vol. XIX. P. 159.
21. King W.R., Cleland D.J. Strategic Planning and Policy. N. Y., 1976.
22. Lorange P.I., Vancil R.F. Strategic Planning Systems. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1977. 364 p.
23. Mainer R. The Impact of Strategic Planning on Executive Behavior, Boston Safe Deposit and Trust Company. Boston, Mass., 1965.
24. Mintzberg H. Rethinking Strategic Planning Part 1: Pitfalls and Fallacies // Long Range Planning. 1994. Vol. 27, № 3. P. 12-21.
25. Mintzberg H. The Rise and Fall of Strategic Planning. Free Press and Prentice Hall International. N. Y., 1994. 480 p.
26. Ohmae K. The Mind of the Strategist. Penguin Books, Harmondsworth, 1983.
27. Readings on Strategic Management / Ed. by A.C. Hax. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1984. 224 p.
28. Smit Han T.J., Trigeorgis L. Strategic Investment: Real Options and Games. Princeton University Press, 2004. 471 p.

29. *Smith J.G.* Strategic Management Book Review Article // Long Range Planning. 1985. Vol. 18, № 5. P. 126-130.
30. *Steiner G.* Pitfalls in Comprehensive Long Range Planning. Planning Executives Institute, 1972.
31. *Steiner G.* Strategic Planning. Free Press, N.Y., 1979. 383 p.
32. *Strategic Management: a Casebook in Business Policy and Planning* / Ed. C.F. Hofer, E.A. Murray, et al. St. Paul (Minn.): West publ. co., 1980. 613 p.
33. *Taylor B.* Introducing Strategic Management // Long Range Planning. 1973. September. P. 9-11.
34. *Tilles S.* Strategic Planning in the Multidivisional Company, Boston Safe Deposit and Trust Company, Boston, Mass., 1964.



УДК 332. 133. 6

О.А. РОМАНОВА, д.экон.н., профессор, зав. отделом
Институт экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: econ@uran.ru

НАЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ФОРМИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ*

Каждая страна в своем развитии проходит ряд этапов, которые могут отражать либо позитивные, либо негативные процессы. Любое развитие, будь то отдельная фирма или общество в целом, подчиняется определенным правилам и законам. Некоторые из них определяются внешним окружением и не зависят от субъекта экономического развития. Другие же закономерности субъективны. Так, государство может активно управлять процессом развития общества и экономической сферы посредством, например, специально разработанных стратегий или программ. Успех проведения любых экономических реформ напрямую зависит от масштаба личности реформатора. Вопрос об имеющемся кризисе политического лидерства, например, в США был поставлен более четырех десятилетий назад, и сегодня профессор Гарвардской школы бизнеса Б. Георг пишет: «Мы пришли к пониманию того, что нынешний экономический кризис – результат не столько рухнувшей ипотеки, сколько следствие провала лидерства» [20, с. 20]. Проблема лидерства в отечественной литературе поднимается значительно реже.

В статье рассматривается влияние национальной модели экономического развития на промышленную политику страны; роль лидера в модернизации экономики. На примере Урала показана возможность структурной модернизации его экономики. Обоснована перспективность применения в региональных условиях таких новых инструментов промышленной политики, как системообразующие компании, технологические платформы и развитие кластеров.

Ключевые слова: национальная модель; промышленная политика; эффективность государства; регион; технологическая платформа; кластерная политика; инвестиционный климат

* Статья подготовлена в рамках целевой Программы УрО РАН поддержки междисциплинарных проектов, выполняемых в содружестве с учеными СО РАН. Интеграционный проект: «Методология и обоснование моделей инновационной динамики технологического развития региональной экономики»

Здесь в течение почти 2 десятилетий с момента распада СССР активно дискутируется проблема предпочтительности реализации либеральной или дирижистской модели экономического развития. Некоторые специалисты утверждали, что третье тысячелетие мир встретил «в условиях господства неолиберализма» [2, с. 97]. Существует и точка зрения, согласно которой нынешний мировой кризис – это кризис «гиперлиберализованного современного общества, а главная причина кризиса связана с имманентными этому обществу идеологией и практикой “перепотребления и переприсвоения” благ» [11, с. 5].

В начале 2010 г. опубликован доклад Института современного развития (ИНСОР) «Россия XXI века: образ желаемого завтра» [17], где делается попытка обосновать безальтернативность либерального развития страны. По оценке В.Н. Лексина, данный доклад является первым либеральным манифестом, разработанным в постсоветский период в России и для России [10, с. 43]. В нем главным условием модернизации объявляется либерализация, одним из главных препятствий для достижения «желаемого будущего» назван «балласт власти». Поэтому в качестве главного ограничителя развития объявлено государство. Правда, при этом замечено, что «его стимулирующие действия могут быть локально полезными, но в целом это попытка форсировать мотор при заблокированных автомобильных тормозах» [17, с. 17]. Авторы доклада в своей исходной методологической посылке декларируют необходимость базирования любых конкретных мер на системе ценностей, соответствующей XXI веку, что должно предопределить необратимый характер процесса модернизации. Поэтому предлагается «отказаться от ценностного наследия», суть которого составляет «ресурсно-сырьевой способ существования», который автоматически сдвигает систему ценностей от индивида, гражданина, общества к полюсу государства и власти. В докладе уточняется: «Если национальное достояние черпается из недр, а не создается людьми, власть превращается в верховного дарителя, а граждане – в благодарных, хотя и всегда недовольных получателей» [17].

Необходимо отметить, что в послевоенный период Всемирной истории либерализм в целом переживал далеко не лучшие времена, а в связи с современным глобальным кризисом все более популярным на Западе становится мнение, согласно которому положительный потенциал либерализма исчерпан, и эта идеология в радикальной своей версии превращается в тормоз дальнейшего развития. Так, интересна точка зрения Р. Гринберга, директора Института экономики РАН, который считает, что мировой кризис продемонстрировал крах философии безбрежного экономического либерализма. Он считает, что «кризис стал естественным следствием 30-летнего господства в мировой, а с начала 1990-х годов – и в российской, экономической политике идеологии “свободного рынка”, главная идея которой – свертывание деятельности государства в пользу сил саморегулирования. Теперь стало ясно, что неконтролируемый и нерегулируемый рынок подрывает устойчивое развитие мировой и национальных экономик, что мощная регуляторная активность государства – императив современного экономического роста» [4, с. 5]. Таким образом, можно отметить, что дирижистская модель развития отечественной экономики также имеет достаточно сторонников.

Формирование промышленной политики в России, ее теоретические и методологические основы во многом предопределяются тем, какая из моделей – либеральная или дирижистская – будут поддержаны как государством, бизнесом, так и обществом в целом. Известно, что промышленная политика ряда латиноамериканских стран, стран Восточной Европы, Азии и России формировалась в соответствии с идеологией «Вашингтонского консенсуса», декларирующей либерализацию внешней торговли, жесткий контроль над инфляцией, приватизацию государственных предприятий и создание возможностей для свободной купли-продажи национальных ресурсов, дерегулирование экономики и жесткую монетарную политику. Активное использование идей Вашингтонского консенсуса в качестве научной доктрины рядом стран в значительной мере определяется ее простотой, так как появлялась возможность использования нескольких экономических показателей (инфляция, рост денежной массы, процентные ставки, бюджетный и торговый дефицит) для выработки политических рекомендаций. На основе позиций Вашингтонского консенсуса устанавливались легко копируемые процедуры, которые могли быть использованы как разными странами, так и крупными организациями. Кроме того, рекомендации ограничивались лишь формулировкой предпосылок развития, не предлагая ответов на многочисленные вопросы, возникающие в его процессе.

Однако полученные результаты в разных странах, в т.ч. и в России, подтвердили несостоятельность предложенной модели. В соответствии с проведенными исследованиями половина стран, которым МВФ оказал финансовую поддержку, по окончании проведения реформ оказались в том же положении, что и до финансовой помощи, а другая половина стран – в еще более худшем положении.

Промышленная политика в странах Юго-Восточной Азии, направленная на уменьшение технологического разрыва между ними и более развитыми странами, фактически расходилась с рекомендациями Вашингтонского консенсуса. Тем не менее в этих странах наблюдались значительный рост ВВП на душу населения, увеличение ожидаемой продолжительности жизни, повышение уровня образованности населения и резкое снижение уровня бедности. Это способствовало недавнему переосмыслению роли государства в экономическом развитии. Уровень государственных расходов в среднем по развивающимся странам возрос с 16% в 1960 г. до 24% в 1995, а в такой стране, как Бразилия, он возрос с 22 до 38% [19, с. 26].

Государство должно не только сосредоточить свои усилия на решении таких фундаментальных проблем, как развитие образования и здравоохранения, производственной инфраструктуры, поддержание законов и порядка, обеспечение защиты окружающей среды, но призвано играть активную роль в регулировании экономических процессов, осуществлении мер социальной защиты населения и т.д. В странах с эффективными экономиками сфера деятельности государства достаточно широка. Сегодня все больше ученых признают, что государство и частный сектор тесно взаимосвязаны. Государство в значительной мере дополняет рынки, способствует улучшению их функционирования и исправлению «провалов рынка» (market failures). Особенно

велика роль государства в таких областях, как формирование человеческого капитала и передача технологий. Рынок обычно недоинвестирует в развитие технологий. Новые технологии обладают значительными внешними эффектами, которые рынок в должной мере не учитывает. Если государство устраняется из сферы НИОКР, объемы инвестиции в новые технологии и их освоение значительно снижаются.

По мнению китайских исследователей, основной недостаток Вашингтонского консенсуса заключается в доминировании рыночной идеологии и чрезмерной демократизации страны, что совершенно не учитывает национальных особенностей развивающихся стран [25].

При формировании современной отечественной промышленной политики целесообразно учесть не только отрицательные последствия реализации идеологии «Вашингтонского консенсуса», но и тот положительный опыт, который демонстрирует Китай, осуществляющий программу долгосрочного развития своей экономики, т.н. «Большую стратегию». В 2004 году это название было заменено в зарубежной литературе на понятие «Пекинский консенсус». Дж. Рамо, который и ввел понятие «Пекинский консенсус» в противоположность понятию «Вашингтонский консенсус», сформулировал его цель как достижение экономического роста с помощью государства при обеспечении независимости и национальных интересов в условиях стабильности.

«Большая стратегия» разрабатывалась в соответствии с высказываниями Дэн Сяопина о наличии двух основных теорий, составляющих основу формирования стратегии экономического развития страны [14]. Первая – «теория нащупывания», предполагающая проведение реформ не скачкообразно и революционно, а постепенно, нащупывая преграды и осторожно их преодолевая. Китайское правительство сначала апробирует ту или иную реформу в слабом регионе и только после получения положительных результатов реформа распространяется на другие регионы Китая с учетом их особенностей. Вторая теория – это «теория кошки», когда не важно, какие реформы проводятся в государстве (либеральные, плановые, капиталистические, социалистические), главное – как проведение этих реформ отражается на благосостоянии страны и ее граждан.

Реализация «Пекинского консенсуса» предполагает соблюдение следующих обязательных условий [12, с. 65-69]:

- инновационное развитие экономики, создание специальных экономических зон;
- активное участие государства в развитии наукоемких отраслей, а также отраслей тяжелой и добывающей промышленности при минимизации роли правительства в решении целого ряда других экономических и социальных проблем;
- сбалансированный качественный устойчивый рост в условиях поступательного движения реформ;
- «либерализация» собственности по-китайски, когда малые и средние предприятия могут быть проданы с аукционов, но положение крупных предприятий регулируется государством. Разрешение на приватизацию может быть получено только после реструктуризации предприятий и достижения ими достаточной конкурентоспособности;

- открытость страны не только для иностранного капитала и транснациональных компаний, но и для внедрения новейших управленческих институтов и идей;
- совершенствование духовной, социально и политической сфер общества;
- развитие большей самостоятельности и независимости индивидов (основной акцент – повышение уровня образования, что позволило за последние 20 лет увеличить численность студентов высших учебных заведений более чем в 10 раз).

Таким образом, Пекинский консенсус формирует собственный путь развития китайского государства, при котором развитие рыночных институтов предполагает не столько изменение отношений собственности, сколько их трансформацию в зависимости от внутренних условий функционирования и внешних угроз.

Формирование промышленной политики России находится в прямой зависимости от реализации принятой модели социально-экономического развития страны. Известно, что модели регулирования экономического развития достаточно многообразны: либерально-рыночная модель, утвердившаяся в США, Канаде, Великобритании; социально-рыночная – в Германии; социально-демократическая – в Швеции; дирижистская – во Франции, особая патерналистская модель – в Японии. В Китае и Монголии сложилась двухсекторная модель. Как было отмечено, в России наиболее обсуждаемыми альтернативными моделями экономической политики, определяющими тип промышленной политики, являются либеральная и дирижистская. Если в рамках либеральной модели провозглашается свободная игра рыночных сил и минимум участия государства в экономике, то при дирижистской модели считается допустимым активное участие государства в экономике не только как реформатора, но и как действующего субъекта, государственного предпринимателя и инвестора. В рамках данных моделей сформировались «жесткая», или вертикальная, как принято ее называть в странах ЕС, модель промполитики и «мягкая», или горизонтальная. Первая из них предполагает стимулирование конкретных производств при использовании в качестве инструмента господдержки всевозможных льгот. Вторая модель ориентируется на создание общих для всех отраслей возможностей развития производства.

Однако с позиции новой экономики ни одна из этих моделей не отражает адекватно роль и значение промышленной политики. Очевидно, что в период формирования геоэкономики теоретический подход, основанный только на противопоставлении рынка и централизованно управляемой экономики, не может являться достаточным для определения содержания и целей современной промышленной политики. Это актуализирует проблему разработки взвешенного подхода, сближающего альтернативные позиции и учитывающего, что промышленная политика должна отвечать требованиям динамичности, своевременной корректировки хода развития в соответствии с изменениями внешней среды, принципам самоорганизации. При разработке такого подхода важны теоретические основы формирования промышленной политики, которые также достаточно противоречивы. Так, высказывается мнение о том, что промышленная политика, так же как и государственная политика, может быть

не привязана к определенным теоретическим моделям [22, с. 6] или может быть реализована только на основе хорошей экономической теории [8, с. 47].

Представляется, что важным условием успешной промышленной политики является четкое соблюдение системного подхода к ее формированию и реализации, что обосновано в работах [7, с. 142; 18, с. 21]. Однако в условиях развития экономики XXI века системный подход, по нашему мнению, должен быть уточнен с позиции системно-синергетического подхода к формированию промышленной политики [9, с. 11; 16]. Именно такой подход позволяет не только решать задачи устойчивого развития (что возможно в рамках системного подхода), но и обеспечить качественное развитие, переход на новую, более высокую ступень развития. Кроме того, ситуационное регулирование, как основной принцип управления при системном подходе, реализуется в принципе самоорганизации при системно-синергетическом подходе. Важным преимуществом последнего подхода является также не просто взаимодействие с внешней средой, позволяющее адаптироваться к ней, а воздействие на среду, преодоление неопределенности, учет приоритета нелинейных инноваций.

Такая трактовка промышленной политики позволяет считать правомерным понимание ее природы как политики, взаимодействующей с внешней средой, корректирующей рыночные силы: она может усиливать или нивелировать эффект распределения ресурсов, максимально увеличивая собственный потенциал экономического роста, снижая риски производственных потерь и погони за рентой.

Профессор Гарвардского университета Д. Родрик отмечает: «В развивающихся странах трудно найти преуспевающую индустрию, которая бы не была результатом проведения промышленной политики [24, с. 17]». В то же время в отечественной литературе высказываются сомнения относительно целесообразности проведения государственной промполитики, в том числе связанные с разной оценкой изменения роли промышленности в формирующейся экономике знаний. Действительно, значимость промышленного производства с точки зрения объемных показателей снижается. Так, доля промышленности в формировании ВВП, например, стран ЕС снизилась с 30% в 1970 г. менее чем до 16% в первом десятилетии XXI века. Аналогичная тенденция в нашей стране наблюдается, в частности, на Среднем Урале: доля промышленности в формировании ВРП снизилась с 45,3% в 2000 г. до 41,3% в 2005 г. и до 40% в 2010 г. В то же время промышленное производство является важным фактором развития экономики, основанной на знаниях и инновациях, поскольку более 80% совокупных расходов на НИОКР осуществляется, по данным Eurostat Business Statistics, в отраслях промышленности. К сожалению, можно отметить, что в России в течение более 10 лет темпы роста промышленности были ниже темпов роста ВВП.

Отечественная промышленность в настоящий период характеризуется наличием двух секторов, резко различающихся по технологическому уровню и рентабельности (узкий сегмент производства конкурентоспособных торгуемых на мировом рынке товаров и высокая концентрация занятых в отраслях с невысокой конкурентоспособностью), что не позволяет говорить о конкурентоспособности отечественной промышленности. Появление таких секторов

возможно в условиях, когда государство не берет на себя ответственность за формирование основных экономических и финансовых макропропорций, за решение структурных проблем.

Одним из крупнейших промышленных регионов России является Уральский федеральный округ (УрФО), где основные виды экономической деятельности – добыча полезных ископаемых и обрабатывающие производства. Особенностью отраслевой структуры его наиболее развитых территорий является превалирование добычи полезных ископаемых (Тюменская область – 75,1%) и обрабатывающих производств (Свердловская и Челябинская области, соответственно 81,5 и 89,1%) (таблица).

Таблица

**Структура объема отгруженных товаров в УрФО
по видам экономической деятельности, %**

Виды экономической деятельности	УрФО		Субъекты УрФО (области)							
			Свердловская		Челябинская		Тюменская		Курганская	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Добыча полезных ископаемых	54,4	48,7	5,8	5,8	1,7	2,0	80,2	75,1	0,9	2,4
Обрабатывающие производства	38,8	42,7	83,7	81,5	90,5	89,1	14,6	17,9	74,9	73,7
Производство и распределение электроэнергии	6,8	8,6	10,5	12,7	7,8	8,9	5,3	7,0	24,1	23,9

2010 год по Свердловской и Челябинской областям, так же как по УрФО и России в целом, характеризуется положительной динамикой развития экономики, основной вклад в которую внесла промышленность. Причем, при среднем показателе роста по всему кругу предприятий УрФО на 7%, объемы производства в обрабатывающих отраслях увеличились в среднем на 15%. Рост индекса промышленного производства, составивший в 2010 г. по России в целом 108,9%, в Свердловской области достиг 116,9%, в Челябинской – 112,1%.

Положительные итоги экономического развития в 2010 г. явились результатом реализации экономической модели, ориентированной на рост спроса, но модернизационная составляющая, которая присутствует в системном кризисе, оказалась незадействованной. Экономический рост сам по себе не является свидетельством реализации модернизационных процессов. Главное в сегодняшних условиях – это формирование на общегосударственном уровне новой модели роста, обеспечение нового качества этого роста, что может способствовать повышению уровня конкурентоспособности промышленности региона, реализации масштабных экономических, организационных и технологических решений. Только на такой основе возможно формирование современной промышленности, основанной на новом качестве роста.

Определяющим фактором формирования такой индустрии является промышленная политика, которая из государственной неизбежно должна

трансформироваться в национальную промышленную политику, т.е. политику, определяющую систему отношений власти, бизнеса, науки, общества по поводу изменения межотраслевых пропорций, формирования структурно сбалансированной, конкурентоспособной экономики. Такая политика, вырабатывая стратегические ориентиры, направленные на прогрессивные изменения в структуре промышленного производства, и реализуя общегосударственные приоритеты, должна учитывать особенности и потенциал конкретных субъектов РФ.

Урал, как индустриальный район с преобладанием традиционных видов промышленного производства, особо нуждается в модернизации, что предполагает не только эффективное обновление реального сектора экономики, но и согласованные качественные изменения во всей системе общественных отношений в соответствии с требованиями времени. Особое значение при этом имеет эффективность государства как главного инструмента осуществления модернизации страны в целом при синхронной реализации трех взаимозависящих направлений: подготовки политико-правовых, экономических, технологических и социальных предпосылок для модернизации; коренной модернизации существующего материального производства и действующей инфраструктуры; создании принципиально новых сфер деятельности.

С этих позиций эффективность государства в России довольно низка и препятствует активной модернизации промышленности. Но в целом неэффективность государства с позиции осуществления промышленной политики, направленной на системную модернизацию, определяется тем, что в России слаба функция стратегического управления экономикой. Здесь происходит нерациональное усиление отраслевых и территориальных диспропорций, не реализуются в должной степени новые представления о соотношении роли экономических и социальных факторов в государственном управлении. В России недооценивается роль экспертной проработки принимаемых решений, отсутствует оптимальность соотношения групповых и общенациональных интересов при формировании государственной политики, сохраняется коррупциогенность управленческой системы как ее системообразующее качество [23].

В настоящее время как в России, так и в отдельных ее регионах активизируется работа по снижению неэффективности функционирования государства, в том числе за счет усиления внимания к стратегиям социально экономического развития территорий, снижению коррупции и др. Так, в УрФО разработаны законопроекты о противодействии проникновению криминала во власть, о неэффективных собственниках, в Свердловской области обсуждается проект закона «О программах социально-экономического развития Свердловской области» и т.д. Однако необходимо отметить, что остаются проблемы концептуального характера, которые уже привели к неэффективности российского государства в осуществлении эффективной промышленной политики. Прежде всего это упрощенное понимание роли государства в современном мире. Во второй половине XX века восторжествовали идеи новой концептуальной парадигмы, т.н. NPM (new

public management), кардинально меняющей взгляды на государство. Ранее «государство рассматривалось как средоточие мирового разума, а в соответствии с новой парадигмой возобладали сервисный подход к пониманию государства, которое стало рассматриваться как организация, ориентированная на оказание услуг гражданам» [13].

В развитых экономиках такой формат государства успешен. Здесь стратегические функции остаются за госаппаратом, а функции предоставления услуг передаются коммерческому сектору и институтам гражданского общества. Такое разделение ответственности между государством и обществом стало целесообразным благодаря сформировавшейся способности и готовности коммерческого сектора и институтов гражданского общества взять на себя ряд функций, ранее являвшихся монополией государства. Однако то, что оказалось эффективным для высокоразвитых стран, не принесло ожидаемого эффекта в развивающихся странах, в том числе в России. *Главной причиной неприемлемости в сегодняшних условиях России данного формата государства является то, что сама идеология сервисного подхода к пониманию государства не соответствует задачам проведения современной промышленной политики, модернизации экономики.* Кроме того, нельзя не согласиться с существующим мнением, что «административный отбор лояльных кадров, неформальные практики не могут рождать политических лидеров, способных совершить модернизационный прорыв» [13, с. 29]. В целом оценка системы государственного управления с позиции ее возможности осуществления современной промышленной политики, активизации модернизационных процессов свидетельствует о том, что Россия демонстрирует слабую реакцию отечественной государственности к распространяющейся в наиболее развитой части мира модели «активизирующееся государство».

Серьезным препятствием для успешной промышленной политики, реализующей крупномасштабные модернизационные проекты на региональном уровне, является вытеснение вертикалью государственной власти из федерального политического процесса региональных элит. Это повлияло на изменение политических, а значит, и экономических стратегий самих региональных элит, в основе поведения которых лежит приоритетность выполнения федеральных установок и решение главным образом не стратегических, а тактических задач. В результате потенциал экономического роста, заложенный в рациональном устройстве государства, оказывается утраченным, наблюдается значительно снизившаяся мотивация риска и поиска новых перспектив, что способствует развитию феномена коротких целей у региональной элиты [3, с. 56]. Результаты исследований центра Юрия Левады по инструментам влияния, необходимым для принятия нужных решений, показывают, что более 65% вице-губернаторов, 70% высокопоставленных чиновников исполнительной власти, 69% представителей законодательной власти, 76% руководителей крупного и среднего бизнеса считают основным рычагом влияния на принятие необходимых решений близость к Президенту РФ и его Администрации, а значимость таких факторов, как необходимость реформ, умение их реализовывать, по мнению

тех же категорий опрошенных, составляет соответственно 13%, 12%, 10%, 2% [5, с. 327].

Ключевым условием, предпосылкой и фактором создания современной промышленности в рамках формирующейся экономики знаний, стало качество человеческого потенциала, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Именно это обстоятельство предопределило значительные вложения в человеческий капитал, осуществленные в успешных экономиках мира. В то же время в России четко проявилась недооценка современных функций, исполнение которых всегда лежит на государстве.

Сегодня государство активизирует политику, реализующую императив перехода к инновационному развитию и использующую широкий спектр апробированных в мировой практике селективных методов промышленной политики, поддерживающей высокотехнологичные, инновационно активные предприятия и организации. Среди них наибольшее значение для модернизации промышленности Урала имеют системообразующие компании, технологические платформы, кластерная политика, улучшение инвестиционного климата.

Системообразующие компании. Промышленная политика европейских стран и США в значительной степени основана на развитии национальных системообразующих компаний-отраслей и укреплении их позиций на мировом рынке высокотехнологичной продукции [1, с. 25-26]. Положительный опыт создания системообразующих компаний в отечественной экономике уже есть. Критерии их отбора формируются с позиции обеспечения национальной безопасности (головные организации ОПК), экономической устойчивости (организации, являющиеся конечными в технологической цепочке, ключевые экспортеры, ключевые импортозаместители, предприятия, имеющие высокую долю на рынке) и социальной стабильности (поставщики товаров и услуг, градообразующие организации, крупные работодатели, крупнейшие налогоплательщики региона). На Урале в число системообразующих компаний, например, в области металлургии в 2008 г. вошла группа «Челябинский трубопрокатный завод» (ЧТПЗ). В 2010 году здесь были реализованы с помощью господдержки два крупнейших инвестиционных проекта – новый цех по производству труб большого диаметра на площадке Челябинского трубопрокатного завода и новый электросталеплавильный комплекс на площадке Первоуральского новотрубного завода. Этот комплекс станет одним из самых высокопроизводительных комплексов в Европе и абсолютным лидером среди российских металлургических предприятий по выработке стали на одного работающего при соблюдении всех экологических требований, предъявляемых как российским, так и европейским законодательством.

Технологические платформы (ТП). Значительную роль в системной технологической модернизации России и ее крупных промышленных регионов может сыграть формирование ТП. Концепция ТП, как определенная система взглядов по преодолению провалов как рынка, так и государства, начала активно развиваться в России. В Европе процесс формирования ТП,

так называемых Европейских технологических платформ (ЕТП), призванных объединить усилия ключевых промышленных хозяйствующих субъектов, финансовых структур, органов власти, научного сообщества и гражданского общества, начался еще в 2001 г. Официально идеология ЕТП была оформлена в документе Евросоюза под названием «Промышленная политика в расширившейся Европе» («Industrial Policy in an Enlarged Europe») [13].

В России в 2010 году Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям утвердила Порядок формирования перечня ТП, а также создала рабочую группу по развитию государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Здесь ТП создаются как в целях обеспечения лидерства в высокотехнологичных секторах, разработке новых технологий, обеспечивающих радикальные изменения в структурных пропорциях промышленности, так и для модернизации традиционных видов производств. ТП являются новым инструментом и коммуникационной площадкой для обсуждения важнейших проектов технологического развития, для выработки и реализации долгосрочных приоритетов в масштабах экономики страны, при объединении усилий государства, науки и бизнеса в разработке и производстве уникальной продукции в рамках модернизации экономики России. Особенностью проектов ТП является четкая направленность на интересы общества, бизнеса, государства; значимое представительство бизнеса (50%); средне- и долгосрочно ориентированные проекты.

В Минэкономразвития поступило более 170 проектов, претендующих на включение в список технологических платформ. В течение 2011 года планируется создать около 30 технологических платформ, которые объединят бизнес, науку и государство для решения приоритетных технологических проблем. В области металлургии, имеющей особое значение для УрФО, заявлены две общероссийские платформы, направление одной из них связано с полимерными композиционными материалами; направление другой – с созданием новых материалов и технологий металлургии [26]. Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» заявлен проект технологической платформы «Редкоземельные металлы».

Нельзя не учитывать, что практическая реализация технологических платформ – это достаточно сложный процесс, который напрямую зависит от качества корпоративного и государственного управления. Государство, которое традиционно в России является главным спонсором и собственником в сфере науки, технологий, инноваций, пока достаточно слабо реализует функцию модератора сетевых взаимодействий. При условии успешной реализации технологических платформ возможны модернизация действующего производства, формирование новых секторов российской промышленности, расширение научно-производственной кооперации, создание новых партнерств в инновационной сфере.

Кластерная политика. Формирование кластеров является в современных условиях одним из важнейших факторов регионального развития и определяющим инструментом становления новой промышленности.

В субъектах РФ появились многочисленные предложения о возможности создания региональных кластеров. Так, в Свердловской области существуют реальные предпосылки и начато формирование таких кластеров, как Уральский фармацевтический, химический кластер (химический парк «Тагил»), кластер железнодорожного машиностроения, IT-кластер и др.

Формирование IT-кластера на Среднем Урале поддерживается региональными властями. Здесь создается специализированный венчурный фонд, ориентированный на микрофинансирование стартапов, специализированный IT-парк, специализированный IT-инкубатор. Министерство информационных технологий и связи Свердловской области разработало систему управления для исполнительных органов госвласти региона, позволяющую вести мониторинг эффективности органов местного самоуправления. В Свердловской области создан интернет-портал органов государственной власти, что позволило предложить единое стандартизованное решение для создания и публикации сайтов органов госвласти с централизованной технической поддержкой, готовым дизайном и функциональными модулями. В 2010 году в Свердловской области появился проектный портал U2020, в рамках которого разработана система проектного управления, объединяющая информационное пространство как органов исполнительной власти, так и коммерческих компаний. Развитие IT-кластера позволит увеличить объем отгружаемой продукции к 2015 г. более чем в 7 раз; количество инновационно-активных компаний возрастет в 1,6 раза, а численность занятых увеличится до 7200 чел.

Особое значение как для Урала, так и для страны в целом имеет создание мощного редкоземельного кластера [21, с. 3-5]. На Урале сосредоточены крупные разведанные запасы редкоземельных материалов, большие запасы техногенного комплексного сырья, в т.ч. запасы ториевого моноцитового концентрата, медеплавильные шламы, красные шламы алюминиевых заводов и т.д. На территории Урала имеются предприятия, которые могут участвовать в процессе переработки техногенных запасов сырья, здесь же расположены многочисленные потребители редкоземельной продукции, серьезные научно-исследовательские и проектные организации, а также специализированные кафедры в высших учебных заведениях, которые могут составить основу подготовки квалифицированного кадрового персонала по переработке редких и редкоземельных металлов. Значение создания такого кластера трудно переоценить, ибо редкоземельные металлы во многом определяют возможность развития современных высокотехнологичных производств, создания принципиально новых инновационных сфер деятельности.

Реализация кластерной политики позволит увеличить предложение новых материалов, производимых в пределах кластеров, таких как продукция глубокой химической переработки газа, производство высокоэнергетических наноструктурированных магнитных материалов и др. Кроме того, в рамках кластерной политики могут быть значительно расширены услуги Технико-внедренческого центра металлургии и тяжелого машиностроения, создаваемого в Свердловской области, связанные с предложением новых технологий модернизации традиционной уральской индустрии.

Улучшение инвестиционного климата. Субъекты РФ, находящихся в составе УрФО, в частности Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Свердловская и Челябинская области, входят в первую двадцатку регионов по инвестициям в основной капитал. Их суммарная доля составляет около 18% от аналогичного показателя по РФ. Инвестиции, вкладываемые в основной капитал Свердловской области, составляют около 3% общероссийских, Челябинской – около 2%. На Урале реализуются крупные долгосрочные инвестиционные проекты. Здесь из ТОП-10 инновационных проектов региона девять осуществляются в горно-металлургическом комплексе. Уже сегодня металлургия Урала активно модернизируется. Здесь полностью ликвидировано мартеновское производство, значительно возросло производство металлопродукции высоких переделов. Трубная металлургическая компания стала одной из ведущих мировых компаний.

Продолжение модернизации уральской металлургии и успешная реализация инвестиционных проектов во многом будет зависеть от улучшения инвестиционного климата как в субъектах УрФО, так и в России в целом. С этой целью в 2011 году в каждом федеральном округе вводится специальный институт инвестиционного уполномоченного. Особое место в его деятельности будет занимать взаимодействие инвесторов с органами исполнительной власти. В субъектах РФ активизируется работа в данном направлении. Так, в Свердловской области, в ходе реорганизации Минэкономики, выделено самостоятельное министерство развития и инвестиций. Оно будет функционировать с целью создания оптимального климата для инвесторов, продвижения региона за рубежом, снижения административных барьеров.

В России в 2011 году создается российский фонд прямых инвестиций с целью привлечения прямых иностранных инвестиций [6]. Этот фонд предназначен для софинансирования вложений средств со стороны зарубежных фондов, со стороны крупных компаний в значительные (с позиции российской экономики) инвестиционные проекты. Государство не будет принимать участия в управлении таким фондом и гарантирует выход из капитала компании в период менее чем 10 лет. Фонд будет учрежден Внешэкономбанком с первоначальным объемом не менее 2 млрд долл. и последующим доведением этого объема до 10 млрд долл. Доля Фонда во всех проектах колеблется от 10 до 25%. Задача, поставленная перед управляющей командой фонда, состоит в привлечении новых инвестиций в объеме, превышающем размер Фонда не менее чем в 5 раз [6].

Значимым фактором успешной реализации промышленной политики может явиться восстановление Российского фонда технологического развития, который сейчас фактически не функционирует. Целесообразно переориентировать его на поддержку инновационных проектов хозяйствующих субъектов, а так же проектов, которые могут быть осуществлены в рамках ТП. Данный фонд может стать основой грантов для обеспечения инновационной деятельности. Кроме того, Фонд технологического развития может осуществлять не только финансовую, но и информационную,

и консультационную поддержку бизнес-структур, специализирующихся на прикладных НИОКР, технологических и организационных инновациях, продвижении высокотехнологичной продукции на внешние рынки.

Как выше было отмечено, процессы модернизации и инновационного развития, как приоритетные направления промышленной политики, носят целенаправленный и управляемый характер. Поэтому принимаемые меры можно трактовать как меры, призванные сделать государство более эффективным, уменьшить препятствия к преобразованию промышленности, связанные с нарушением требований законодательства, высокими бюрократическими барьерами, отсутствием поддержки российскими гражданами модернизационных процессов. Однако для придания таким мерам системного характера необходимо законодательное обеспечение активной промышленной политики, устраняющей структурные диспропорции, стимулирующей модернизацию традиционных отраслей, создание новых секторов экономики и высокотехнологичных производств. Отсутствие федерального закона о промышленной политике в России вынудило субъекты РФ разрабатывать одноименные областные законы. Проведенный нами анализ более 40 таких законов показал, что они декларируют противоречивые цели, принципы и механизмы реализации, рассчитаны на краткосрочный период, зачастую не соответствуют общегосударственным приоритетам промышленного развития [16, с. 32-45].

В то же время наши исследования говорят о том, что современная промышленная политика может привести к улучшению структуры экономики Свердловской области, позволит диверсифицировать промышленной комплекс региона за счет создания таких новых секторов, как фармацевтическая и редкоземельная промышленность, производство программного обеспечения, электровозов нового поколения и т.д. Кроме того, состоится значительное инновационное обновление традиционной уральской индустрии (металлургии, химической промышленности, машиностроения и др.). Доля высокотехнологичного сектора в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Свердловской области возрастет к 2020 г. в структуре ВРП до 24%.

В Институте экономики УрО РАН совместно с министерством промышленности и науки Свердловской области разработан проект федерального закона «О региональной промышленной политике в РФ», который является модельным законом. В нем акцентированы общегосударственные приоритеты формирования современной промышленности, учет региональных особенностей, согласованные механизмы промышленной политики, принципы частно-государственного партнерства, инновационного развития, проектной реструктуризации и модернизации действующего производства. Проведение промышленной политики на основе единой законодательной базы, с учетом основных принципов ее формирования в европейских странах и особенностей регионов России, будет серьезным фактором модернизации национальной экономики.

Список литературы

1. *Велихов Е.П., Бетелин В.Б., Куширченко А.Г.* Промышленность, инновации, образование и наука в России. М.: Наука, 2009. С. 25-26.
2. *Гайдар Е.* Долгое время. Россия и мир: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 97.
3. *Гельман В.* Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. 2009. № 5-6. С. 56.
4. *Гринберг Р.* Становление новой экономической системы. Общий ход реформы // Рос.экон.журнал. 2009. № 3-4. С. 5.
5. *Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Левада Ю.А.* Проблема элиты в современной России. М., С. 327.
6. Заседание комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. URL: <http://state.kremlin.ru/face/10777> (дата обращения: 5.04.2011).
7. *Клейнер Г.* Системная парадигма и экономическая политика // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 142.
8. *Колодко Г.* Институты, политика, экономический рост // Вопросы экономики. 2004. № 7. С. 47.
9. *Кузнецов Б., Галиуллина Г.* Синергетический менеджмент – пропуск в будущее // Экон.синергетика: сб. науч. тр. Набережные Челны: Изд-во Кам. гос.инж.-экон.акад., 2007. С. 11.
10. *Лексин В.* Либеральная Россия как реальность и как перспектива // Рос.экон. журнал. 2010. № 1. С. 43.
11. *Лексин В.* Россия до, во время и после глобального кризиса // Рос.экон. журнал. 2009. № 7-8. С. 5.
12. *Лопатина А.Н.* От «Вашингтонского консенсуса» к «Пекинскому»// США и Канада: экономика-политика – культура. 2010. № 9. С. 65-69.
13. Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке / отв. ред. *А.Н. Аринин*. М.: Рос. полит. энциклопедия, 2010. С. 54
14. *Пономарев А.* Не слепок, но похоже // Поиск. 2011. № 4.
15. *Портяков В.Я.* Экономическая политика Китая в эпоху Дэн Сяопина. М.: ИДВ РАН, 1998.
16. *Романова О.А.* Промышленная политика с позиции экономической синергетики // Синергетическое управление социально-экономическим развитием: тр. междунар. науч.-практ. конф. Набережные Челны, 2010.
17. *Романова О.А.* Промышленная политика: эволюция механизма реализации / Совр.конкуренция. 2008. № 6. С. 32-45.
18. Россия XXI века: образ желаемого завтра. М.: Экон – Информ, 2010.
19. *Стиглиц Дж.*, Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 26, 27.
20. *Татаркин А., Романова О.* Промышленная политика и механизм ее реализации: системный подход // Экономика региона 2007. № 3. С. 21.
21. *Травкина Н.* 2010: США перед выбором // США и Канада. 2010. № 9. С. 20.

22. *Язев В.А.* Возможности редкоземельной продукции // Промышленная политика в Российской Федерации. 2011. № 1-3. С. 3-5.
23. *Ясин Е.* Конкуренентоспособность и модернизация российской экономики // Вопросы экономики. 2004. № 7. С.6.
24. *Gaman-Golutvina O.* Contradictions between Freedom and Development: Historical and Contemporary Dimensions (Russian Case). In: Dyczok M., Gaman-Golutvina O., eds. Media, Freedom and Democracy. Bern, 2009.
25. *Rodrik D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century / Harvard University. 2004. P. 17.
26. *Wu Shuqing*, Cheng Enfu. URL: <http://english.peopledaily.com.cn> (дата обращения: 5.05.2011).

УДК 321.727

Д.М. СОФЬИН, к.ист.н., ассистент кафедры новейшей истории России и кафедры общей отечественной истории
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: sofjindm@yandex.ru

КОНСЕРВАТИВНО-МОНАРХИЧЕСКИЙ ДИСКУРС: ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИХ КОНСЕРВАТОРОВ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКОВ ОБ ИМПЕРАТОРСКОЙ ВЛАСТИ

Российские консерваторы-теоретики, жившие в конце XIX – начале XX в., уделяли значительное внимание разработке своего идеала императорской власти. Исходя из анализа теоретического наследия консерваторов можно выделить девять основных структурных

компонентов в составе их представлений об императорской власти в России, а именно: взгляды на 1) *происхождение царской (императорской) власти в России*; 2) *взаимоотношения царской власти и церкви*; 3) *власть как служение*; 4) *пределы царской власти и ее обязанности*; 5) *взаимоотношения царя с народом, значение бюрократии и возможность сосуществования самодержавия с представительными органами*; 6) *этноконфессиональную природу и направленность царской власти*; 7) *исторические заслуги самодержавия и его роль в укреплении авторитета России*; 8) *сравнение русского самодержавия с другими монархическими формами правления*; 9) *роль династии и династического принципа*. Данное разделение имеет достаточно условный характер, так как выделенные здесь структурные элементы тесно связаны друг с другом и нередко одни естественным путем вытекают из других.

Идея божественного происхождения царской власти следует признать общей для российских консерваторов [21, с. 121-122, 125, 133, 196; 20, с. 67; 1, с. 27], хотя взгляды на историческую генеалогию власти могли быть различными. М.Н. Катков, редактор-издатель ведущей консервативной газеты «Московские ведомости», называл российского монарха в первую очередь преемником византийского императора [2, с. 64; 29, с. 225; 9, с. 227].

В статье анализируются теоретическое наследие русских консерваторов, их представления о природе и сущности императорской власти в России.

Ключевые слова: консерватизм; церковь; монархизм; самодержавие; император; бюрократия

Также выдающийся отечественный философ К.Н. Леонтьев считал, что «царизм наш» окреп именно «под влиянием византийских идей, византийской культуры», и называл его «полувизантийским» [12, с. 144]. По мысли известного в свое время теоретика самодержавия, члена Харьковского отдела Русского собрания Н.И. Черняева, в основании власти российских императоров лежат библейские представления о царской власти, а также наследие московских царей [38, с. 57-60]. Публицист А.А. Сапожников возводил генеалогию власти русских царей через византийских императоров к израильским царям, причем изначальный «израильский фактор» для него более значим, чем «промежуточный» византийский [24, с. 58]. Член-учредитель Русского собрания С.Н. Сыромятников полагал, что государственную идею передал России Восток через Византию и Золотую Орду. При этом Византия рассматривалась мыслителем как идейная наследница Персидской монархии, а Золотая Орда как проводник китайской политической философии. Соответственно, российское государство есть наследник «византийской церкви» и «китайской государственной мысли» [37, с. 151]. Таким образом, одни консерваторы в качестве основополагающего фактора становления и осмысления русского самодержавия видели в библейском наследии, другие – в византийской теории и практике, третьи – во влиянии Востока.

Идея преемственности российской монархической власти от византийской кажется естественной ввиду давних религиозных и культурных русско-византийских связей. При этом современный исследователь Б.А. Успенский обращает внимание на то, что в России было отличное от Византии уподобление монарха. Ученый отмечает, что «в Византии, как и на Западе, монарх при помазании уподоблялся царям Израиля; в России же царь уподоблялся самому Христу» [32, с. 28]. Можно предположить, что для византийцев (ромеев, т.е. римлян) юридическая, правовая, сторона имела очень большое значение, поэтому закон Ветхого завета для них ближе, чем благодать Нового завета. Поэтому имело место уподобление византийских (римских) императоров царям Израиля как хранителям Закона. На Руси же сразу вскоре после принятия христианства, еще устами митрополита Иллариона, был провозглашен примат новозаветной благодати над ветхозаветным законом или благодати над законом вообще. Поэтому образ Христа ориентировал монарха на то, чтобы быть прежде всего хранителем и носителем благодати и лишь потом – закона.

Идея царя – помазанника Божьего находилась в 80-е гг. XIX в. в центре обоснования целесообразности и необходимости самодержавия [29, с. 225]. Как было отмечено выше, в вопросе о божественной природе царской власти консерваторы сходились. Император Всероссийский есть помазанник Божий, и только перед Богом царь несет ответственность, а мысли и действия монарха вдохновляются свыше, поэтому основой его политики является божественный промысел [35, с. 167; 29, с. 225, 9, с. 249]. Освящает и просвещает государя, делает его особу священной и неприкосновенной особой обряд – миропомазание. Оно же делает для монарха понятным то, что непонятно простым смертным: как полагал другой член-учредитель Русского собрания правовед А.Н. Штигилиц, благодаря таинству миропомазания «Государь наш видит, слышит, чувствует, понимает то, что недоступно сознанию людей...» [42, с. 226-227].

А.А. Сапожников указывал на то, что власть царю дается от Бога [24, с. 53] и что «Господь дает царям Свое особенное покровительство и поддержку...» [24, с. 53]. С.Н. Сыромятников использовал емкую формулу, возникавшую среди монархистов и в других странах, согласно которой царь несет ответственность «лишь перед Богом и совестью» [28, с. 44].

Также и согласно Н.И. Черняеву, монархи «избираются и поставляются Самим Богом», и царское служение есть служение Богу. Но Н.И. Черняева, помимо того, интересовал вопрос, какое именно место занимает государь по отношению к Богу, в какой степени и на каком уровне монарх является средоточием божественной субстанции. Не соглашаясь с бытовавшим в России и многих других монархических государствах мнением, что государь является наместником Бога на земле, Н.И. Черняев видел статус монарха по отношению к Богу значительно более скромным, определяя государя как «Божьего пристава», ссылаясь при этом на народные представления. По этому поводу Н.И. Черняев в одном месте отмечал: «Людовик XIV, конечно, ошибался, считая монархов наместниками Бога на земле. Царь – Божий пристав, говорит русская народная пословица» [38, с. 18, 19, 247-248, 263].

Важная роль в сакрализации царской власти отводилась церкви. К.Н. Леонтьев указывал, что «народ уважает только ту власть, которая опирается на религиозные догматы» [20, с. 76]. Князь В.П. Мещерский, издатель влиятельного консервативного органа «Гражданин», указывал на необходимость тесной связи государства и церкви [14, с. 394-403]. По мысли М.Н. Каткова, император должен подчиняться религиозной идее, монархическая верховная власть может держаться только на основе религии, а русский царь, как преемник византийских императоров, основателей церкви и ее союзов, является стражем и радетелем Апостольской церкви [2, с. 64-65, 67, 117]. Воспитатель царских детей, крупный государственный и церковный деятель, обер-прокурор Святейшего Синода К.П. Победоносцев, говоря о заслугах монархии в деле укрепления России, подчеркивал нерасторжимую связь самодержавия с церковью: «Единодержавие, возросшее у нас вместе с церковью и в неразрывном единении с нею, оно вместе с церковью укрепило, собрало и спасло государственную целостность русской земли и создало государство Российское» [17, с. 138; 43, р. 311]. Обер-прокурор полагал, что в России церковь и государство – две стороны одного и того же учреждения, а борьба против одной из них неизбежно является борьбой против обеих [44, р. 34]. С одной стороны, он считал православную церковь самой надежной опорой самодержавия [5, с. 276], а с другой стороны, в свою очередь, называл российского императора «Верховным на земле Защитником церкви православной» [17, с. 138].

Точка зрения, согласно которой российский император является не только светским, но и духовным владыкой, отвергалась. Н.И. Черняев указывал, что «нельзя найти в России ни малейших следов цезарепапизма», и отмечал, что российским государям присуще смирение: «Наши Императоры имеют только светскую власть и ни на какую другую власть никогда не посягали» [38; 34, с. 111]. В петровской церковной реформе виделось подчинение церкви императору лишь в сфере внешнего, светского, делового управления, но не духовного.

В свою очередь, светскую власть государя церковь ограничивать не может. Верует ли монарх – это является единственным вопросом церкви к царю, единственным внешним ограничением его воли, подчеркивал С.Н. Сыромятников, но зато воля государя всегда ограничена совестью [28, с. 35-36].

Царская власть есть служение монарха и его самопожертвование, считали консерваторы [21, с. 128; 30, с. 108]. Лидер пореформенных славянофилов И.С. Аксаков отмечал, что для русского царя власть – «повинность и бремя; царский сан – истинно подвиг», монарх приемлет власть «как *бремя*, как служение, как подвиг, Богом ему сужденный», и царская власть есть «тягчайшее, хотя и освященное бремя...» [1, с. 55, 118, 122]. Об этом же писал и М.Н. Катков: «Нет, не радость дается жребий власти, и великая честь, которой она окружена, далеко не искупает для человеческого сердца тяжесть этой повинности, самой тяжкой, какая только может выпасть человеку на земле» [9, с. 234]. Как указывал В.А. Грингмут, самый яркий из преемников М.Н.Каткова на посту редактора «Московских ведомостей» (до Л.А. Тихомирова), монарх, вступая на престол, берет на себя всю тяжесть забот о вверенной ему державе. Ввиду своего особенного сакрального положения, божественного характера происхождения своей власти, только царь знает, по какому пути следует вести Россию, и только он один имеет возможность отличить истинный путь от ложного [4, вып. I, с. 11; вып. II, с. 85; вып. III, с. 52-53]. Соответственно, по мнению консерваторов, монарх несет всю ответственность за положение в стране [13, с. 35]. А.Н. Штигиц, говоря, что царь ответственен только перед Богом, подчеркивал, что «ответственность эта самая страшная, самая тяжелая; она посерьезнее ответственности перед разными политическими проходимцами или же перед глупую народную толпою» [42, с. 228]. По мнению князя В.П. Мещерского, самодержец, «приняв от Бога безграничную власть, всю ее отдает служению государству», и «субъективно царь не властвует (т.е. не воспринимает власть как единоличное распоряжение безраздельными правами), а безгранично исполняет свой долг...» [8, с. 133]. «Великим несказанным бременем» называл власть К.П. Победоносцев [30, с. 108]. Краеугольной плитой христианского самодержавия председатель Совета Харьковского отдела Русского собрания, историк-медиевист А.С. Вязигин, впоследствии председатель фракции правых в III Государственной Думе, считал власть, понятую как бремя, а не как привилегию [3, с. 118]. Таково же, по мнению позднего славянофила Д.А. Хомякова, и народное представление о самодержавной власти как о тяжелейшем труде [36, с. 141]. В целом, всеми консерваторами разделялась мысль о власти не как о привилегии, а как об обязанности, а монарх назывался самым несвободным человеком в государстве [21, с. 152; 6, с. 82].

«Строжайшее следование долгу» – главный царский принцип, полагал один из ведущих консервативных теоретиков Л.А. Тихомиров. Величайшим злом неограниченной власти является ее переход в произвол. Чтобы этого избежать, царь «в правлении не должен иметь личных побуждений». Он только «исполнитель Высшей Воли» и лишь «орудие справедливости». Царь «обязан творить не свою волю, а Ту, Которая поставила его на царство». Государь «существует не для того, чтобы делать, как ему нравится... а для того, чтобы всех вести к исполнению долга. Поэтому он и сам обязан быть носителем долга» [34, с. 404-405].

Таким образом, российский император не обладает безграничной властью во всех смыслах: «...наши Государи никогда не признавали себя вправе делать все, что угодно, и не только не оправдывали произвола, а гнушались им». Консерваторы уделяли серьезное внимание вопросам пределов царской власти и обязанностей монарха. Самодержцы ограничены теми идеалами, которым они должны следовать и которые призваны воплощать в жизнь. К этим идеалам относится исповедание православия, защита церкви, любовь к народу, попечение о его благе, социальная справедливость, поддержание порядка, распространение образованности, поддержание «всякого доброго начинания». В целом идеалы русского самодержавия Н.И. Черняев определял как стремление к созданию истинно христианской монархии и утверждению христианских начал в жизни государственной, общественной и семейной «в духе Вселенской Правды, мира и любви» [38, с. 26, 285].

Русский государь, полагали консерваторы, имеет много обязанностей. И.С. Аксаков писал, что он всегда нравственно ответствен «перед совестью, пред народом, пред судом истории...» [1, с. 154]. В.А. Грингмут указывал, что статус царя как помазанника Божьего накладывает на него обязанность быть достойным «сего Божественного Дара». Монарх должен быть «Благочестивейшим», превосходя благочестием всех своих православных подданных и служа для них примером. Лишь благочестием государя ограничивается его самодержавная власть. Сам царь не может ограничить пределы своей власти, он должен обладать всей ее полнотой, так как только в этом случае он может нести всю полноту ответственности перед Богом. Исходя из такого понимания обязанностей монарха, В.А. Грингмут и определял царское правление как тяжкий подвиг [4, вып. I, с. 89, 91, 193; вып. II, с. 302], а М.Н. Катков утверждал, что «нет службы более тяжелой, чем верховная власть над народами» [9, с. 231]. Он неоднократно подчеркивал, что и сам монарх не вправе умалить своих самодержавных прав [29, с. 227]. Об этом же говорил И. С. Аксаков, утверждавший, что «полновластный Царь не властен лишь в одном: в отречении от своего полновластия...» [1, с. 183]. Л.А. Тихомиров пояснял это положение: «Монарх, по смыслу своей идеи, даже и при воле на то народа, не может ограничить своей власти, не совершая тем вместе с народом беззаконного (с Монархической точки зрения) *coup d'Etat*. Ограничить самодержавие – это значит упразднить Верховную Власть нравственно-религиозного идеала, или, выражаясь языком веры, упразднить Верховную Власть Божию в устройении общества». Монарх «в отношении идеала есть только хранитель, *depositaire* власти, доверенное лицо». В отношении данного идеала он «имеет не права, а обязанности». Если по каким-то причинам государь не в состоянии более исполнять эти обязанности, то «все, что можно допустить по смыслу принципа, есть отречение от престола». Поэтому монарх не имеет права учреждать конституцию и представительный образ правления, так как «упразднить собственную обязанность, пользуясь для этого орудиями, данными только для ее выполнения, это, конечно, составило бы акт величайшего превышения права, какое только существует на земле» [31, с. 407].

На вопросе об обязанностях монарха подробно останавливался А.А. Сапожников. Опираясь на Библию, он указывал, что царь должен быть благочестивым, самодержавным, должен устанавливать законность и правосудие, защищать

обиженных, слушать советы «умных и знающих людей», в частной жизни «быть образцом для всех граждан», «оберегать и поддерживать народную свободу» [24, с. 52-60].

Рассматривали консерваторы и вопрос об отношениях императора с народом, а также с отдельными социальными группами. М.Н. Катков, как и многие другие консерваторы, писал о взаимном доверии между верховной (императорской) властью и народом [2, с. 75; 9, с. 250-251]. Об «органической» и «таинственной» связи царя и народа писал И.С. Аксаков [1, с. 19]. По его мнению, «в России пребывают только две реальные государственные силы, только два всемогущие фактора: Царь и народ». В царе олицетворяется весь народ, в монархе «олицетворяет себе народ единство России и ее историческую судьбу», «Царь и народ – едино и единого духа...» [1, с. 22, 27, 75-76, 127]. Князь В.П. Мещерский указывал, что «Государь мистически связан с народом, и его воля есть истинная воля народа» [35, с. 167]. А.А. Сапожников указывал, что «между царем и народом существует таинственная, непонятная для человеческого ума, но тем не менее действительная связь», и называл царя «главным носителем и поборником народных идеалов» [24, с. 50, 55]. «В лице Государя *всегда вся Россия*», – утверждал поздний славянофил и общественный деятель С.Ф. Шарапов [40, с. 4]. Схожие мысли неоднократно высказывал и В.А. Грингмут: русский царь и русский народ находятся в мистическом единении, они составляют «одно неделимое целое». Русский народ «весь воплощается в священной особе Русского Царя», который всегда находится во главе народа «во всех делах и сердца, и ума». Народ смотрит на царя и царицу как на своих духовных родителей, называя их «Царем-Батюшкой и Царицей-Матушкой». Только царь может действительно искренно заботиться о благе всего народа, так как лишь монарх стоит выше всех партий [4, вып. I, с. 72, 193; вып. II, с. 183, 272; вып. III, с. 52-53]. Полтавский раввин Э.М.Б. Рабинович, в значительной степени разделявший органицистские представления, место монарха в народном организме уподоблял месту головы в телесном организме [19, с. 7].

Опорой монарха и его власти многие консерваторы рубежа XIX и XX вв., солидаризируясь с Н.М. Карамзиным и графом С.С. Уваровым, традиционно считали дворянство, которое, по мнению М.Н. Каткова, должно быть «живым звеном между царем и народом» [29, с. 228-229, 235]. Князь В.П. Мещерский видел, что между судьбой дворянства и судьбой самодержавия прямую связь. Он полагал, что «с поднятием дворянства сильнее станет самодержавие и дальше уйдет замысел конституции...». Полностью согласен с ним в этом вопросе был и М.Н. Катков: «Сдаст свои позиции дворянство – поколеблется и самодержавие. Судьбы их связаны нерасторжимо» [25, с. 171-172, 177]. При этом М.Н. Катков, как и К.П. Победоносцев, выступал за государственную поддержку всех сословий [9, с. 247], а князь В.П. Мещерский считал, что дворянство и особенно помещиков необходимо в интересах государства усиливать, в том числе и за счет других сословий [26, с. 40].

Другие консерваторы, в частности славянофилы, придерживались иного мнения. Так, И.С. Аксаков писал: «Русский царь не “первый аристократ из аристократов”, как в Англии; не “первый дворянин”, как называли себя во время оно французские короли (*le premier gentilhomme du pays*), а первый человек Русской

земли, облеченный, на благо земли, верховною государственною властью. С ним не связывается никакого сословного понятия; он представитель всеобщности земской и государственной. Его интересы – интересы всего народа, и чем сильнее его власть, тем более представляет она гарантий народным массам... Царь, по понятиям народным, для того и должен быть полновластен, чтобы не подпасть под власть сильных мира...» [1, с. 90-91, 122, 145-146]. С.Н. Сыромятников также полагал, что «совесть диктует царю законы на благо всего народа, а не отдельных его социальных групп или классов». При этом он же, предвосхищая идею столыпинской аграрной реформы, указывал, что опорой самодержавная власть должна найти не в дворянстве, а в крестьянине-собственнике [37, с. 152, 155].

Немало консерваторов говорили о пагубном влиянии петербургской бюрократии, которая, по их мнению, стала вредным средостением между царем и народом [25, с. 54-55, 266-267]. Славянофилы вообще считали ее «главным врагом» [20, с. 66; 22, с. 460; 18, с. 19; 1, с. 148], но немало консерваторов других направлений также обвиняли бюрократию [37, с. 152], в частности, даже князь В.П. Мещерский, утверждавший, что следствием действий этого «средостения» является искажение истинной воли Бога и народа [35, с. 167]. Находились, однако, консерваторы, которые не были согласны с «переводом стрелок» в сторону чиновников. Так, А.С. Вязигин отмечал: «Жалобы на средостение, на бюрократию сделались у нас уже давно поистине общим местом; чиновничество уже давно служит “козлом отпущения”, и на него сыплются обильным градом всевозможные нарекания и укоризны. <...> [Но] эта стена слагается из живых людей, вышедших из того же общества, в нем живущих, вращающихся, работающих. <...> Если у нас плоха, как говорят, бюрократия, то это значит, что само общество доставляет плохой материал для создания необходимого во всяком государстве механизма» [3, с. 170-171].

Взгляд консерваторов на возможность сосуществования самодержавия с представительными органами был неоднозначным. До 1905 года этот вопрос обсуждался консерваторами, как правило, в виде мысли о Земском соборе, но не в виде соображений о каких-либо других представительных органах. Одни выступали за немедленный созыв Земского собора, другие видели эту меру как венец преобразований, которые еще следует провести, а третьи категорически отвергали саму мысль о созыве. Так, консерваторы-славянофилы в конце XIX – начале XX в. в целом благосклонно относились к идее созыва нового Земского собора. Этого, в частности, требовал И.С. Аксаков [29, с. 204]. Идея созыва особенно активно обсуждалась в 1881–1882 гг. при поддержке министра внутренних дел графа Н.П. Игнатьева [34, с. 132-136; 29, с. 218-221], но и после того, как проект был отвергнут, а сам министр отправлен в отставку, славянофилы вплоть до 1905 г. не оставляли надежд на Земский собор. Этим, они считали, можно преодолеть влияние «бюрократического средостения» и восстановить единение царя с народом. Эту идею активно пропагандировал С.Ф. Шарапов, но, по его мнению, предварительно следовало упорядочить Россию при помощи масштабного, широчайшего развития земского самоуправления. А «Земский Собор возможен лишь как венец *упорядоченной* России, а отнюдь не как собрание, *имеющее ее упорядочить*» [40, с. 24].

Но большинство консерваторов выступало однозначно против «вливания нового вина в старые меха». К.П. Победоносцев полностью отвергал саму идею создания института народного представительства, в том числе и в виде Земского собора [19, с. 23]. М.Н. Катков задавал риторический вопрос: «Зачем между Верховной властью и народом, который не отделяет себя от нее и видит в ней свое истинное и единственное представительство, втирать какое-то еще представительство, создавать партии и предавать их игре интересов государственной пользы и народного блага?» По его мнению, в представительных учреждениях нет никакой надобности, поскольку «Русский Царь имеет несомненное право призывать и созывать, когда окажется надобность, людей разных сословий по тому или другому вопросу» [9, с. 270]. Князь В.П. Мещерский до 1905 г. определенно выступал против Земского собора, указывая не только на политическую нецелесообразность такого учреждения, но и на большие расходы, к которым приведет его созыв: «Я не хочу конституции, ибо она – гибель России; я не хочу собора... Конституция, соборы, все – нелепость, и все стоит сотнями миллионов дороже государству, чем самодержавие; конституция и соборы разорят Россию» [14, с. 33-34]. В 1904 году против идеи созыва Земского собора резко выступал на заседаниях Русского собрания товарищ председателя Б.В. Никольский, впоследствии также член Главного совета Союза русского народа [10, с. 139-140]. Весьма характерное название («Мертвое учреждение») дал своей статье по данному вопросу А.С. Вязигин [3, с. 220-228]. Промежуточную позицию занимал С.Н. Сыромятников. Еще в 1901 году он отмечал, что земские соборы в России «есть и теперь, только созываются для обсуждения отдельных вопросов под именем сведущих людей». Поясняя свою мысль, он добавлял: «Теперь по каждому вопросу необходимо мнение специалистов и лиц заинтересованных. А это и есть частичный земский собор, правда, без его торжественной красоты и внушительности, но зато с более серьезными практическими результатами...» [28, с. 40-41]. Однако в другом месте он же писал: «Для полноты самодержавия необходимо включение земских людей в Государеву думу, дабы они самому Государю, в присутствии его слуг и советников, могли бить челом о своих нуждах» [28, с. 51-52; 10, с. 28].

Конституционная форма правления консерваторами, разумеется, считалась неприемлемой. М. Н. Катков утверждал, что для «самодержавного законодателя» не может быть большинства или меньшинства, так как он должен соглашаться лишь с тем, что признает справедливым [29, с. 261]. Особенно много об этом консерваторы будут писать после государственной реформы 1905–1907 гг.

Непосредственное общение царя с народом – необязательно в виде Земского собора – необходимо, как считали некоторые консерваторы, для укрепления самодержавия. Тот же С.Н. Сыромятников полагал, что «самодержавная власть должна иметь постоянное общение с народом, иначе самодержцами станут посредствующие звенья, и царь будет царствовать, но не управлять» [28, с. 49-50].

Согласно Н.И. Черняеву, интересы монарха отождествляются с интересами народа и страны: «Интересы государя и интересы страны – одно целое». Поскольку царь несет ответственность за свой народ перед Богом, то монарх обязан уклоняться от греховной жизни и из страха перед Богом, и из состра-

дания к «земле», так как пороки царя навлекают гнев Божий на его страну. Об этом же («За грехи царя наказывается весь народ...») говорил и А.А. Сапожников, ссылаясь на ветхозаветные прецеденты [28, с. 50]. Н.И. Черняев отмечал, что царь является представителем и молитвенником за народ, царская молитва может спасти народ от Божьего гнева [39, с. 66]. Народ, в свою очередь, испытывает к царю, который является его единственным подлинным представителем, неограниченное доверие. При этом Н.И. Черняев отмечал, что забота о народе не должна обращаться в низкопоклонство монарха перед ним. Следуя своему пути, царь не должен угождать толпе и искать популярности у кого бы то ни было [39, с. 169-169]. Государь не должен стараться во что бы то ни стало прослыть милостивым и стремиться только купаться в свете благодарности, исходящим от тех, кого он облагодетельствовал. Безусловно обязательным для царя, отмечал Л.А. Тихомиров, является принцип справедливости, которым монарх не имеет права жертвовать «ни по личному неудовольствию, ни по милосердию». «Милосердие, – продолжал Л.А. Тихомиров, – есть праздник Верховной Власти. Работа же ее и обязанность – это исполнение долга, поддержание справедливости и закона. Лишь в тех случаях, где законная справедливость не совпадает со справедливостью Божественной, является место для отступления от закона. Лишь в тех случаях, где это не вредит справедливости, есть место милосердию» [31, с. 405, 406]. М.Н. Катков считал, что монарх не должен быть «на троне человеком» (заочно полемизируя с заветами В.А. Жуковского своему воспитаннику, будущему императору Александру II), а требования человеческой природы государя должны подчиниться государственным обязанностям [29, с. 215]. Противоположной позиции придерживался И.С. Аксаков, полагавший, что царь как раз обязан быть прежде всего «на троне человеком» [1, с. 155-156].

По мнению Н.И. Черняева, народ ставил царя настолько высоко, что, с народной точки зрения (согласно пословицам о Боге и царе), русскому государю принадлежит власть над всей землей и всеми народами, а иноземных и иноверных монархов народ считает как бы вассальными правителями [39, с. 64-65].

Как указывал Н.И. Черняев, государь обладает высокими качествами не только в силу личного характера, но уже по определению, ввиду своей должности. Изначально необыкновенно высокое положение монарха ограждает его от «порока честолюбцев». Император выше каких-либо партийных интересов. Сторонники выборной формы правления полагают, что при наследственной форме власти во главе государства не всегда оказываются наиболее достойные и талантливые люди. Н.И. Черняев же считал, что самому монарху достаточно средних способностей, так как государь имеет все возможности для привлечения к управлению страной «лучших людей» [39, с. 174-175].

Среди консерваторов было распространено сопоставление царской власти с властью отеческой [37, с. 151]. Так, с началом русско-японской войны 1904-1905 гг., уходящих на фронт Николай II благословлял, А.С. Вязигин по этому поводу писал, сопоставляя монарха с отцом, а Россию с матерью: «...как отец благословляет сына, идущего в опасный поход, так Государь благословил своих детей, посылаемых на смертный бой за Родину, нашу общую мать». Н.И. Черняев называл царя одновременно отцом и сыном России.

Генерал Е.В. Богданович однажды назвал царя «Верховным Вождем русских сил». Н.И. Черняев по этому поводу заметил: «...какое меткое выражение! Да, Император и Самодержец Всероссийский есть не только Верховный Вождь сухопутных и морских сил России, не только ее Верховный Хозяин, Законодатель, Правитель и Судья, но и Верховный Вождь всех ее производительных сил, как материальных, так и духовных, как умственных, так и нравственных...»

Н.И. Черняеву также импонировало определение министром внутренних дел князем П.Д. Святополк-Мирским императора как «источника справедливости»: «Русские люди всегда видели в своих Государях не только источник власти, но и источник справедливости, гармоническое сочетание силы и правды и вместе с тем его олицетворение». Н.И. Черняев отмечал, что царь является поборником правды. Среди прочего, это означало, что монарх должен пресекать произвол местных властей: «Единственным коррективом произвола областных правителей в больших государствах служит неограниченная власть монархов».

Серьезные расхождения в вопросе относительно императорской власти были у консерваторов в этноконфессиональном вопросе. Так, для В.А. Грингмута только русский и православный мог быть полноправным подданным русского царя. Схожей позиции придерживался и И.С. Аксаков [16, с. 175]. М.Н. Катков же наоборот видел в императоре олицетворение единства различных народностей России [2, с. 78]. Также и Н.И. Черняев, говоря о российском императоре как о монархе русском и православном, тем не менее подчеркивал: что «оставаясь на страже единства Империи, которая должна быть нераздельным, твердо сплоченным целым, Самодержавие благоволит одинаково ко всем верным подданным. Они все равно дороги Самодержцу Всероссийскому». В основе отношения императора к подданным лежит не их этноконфессиональная принадлежность, а степень лояльности: «“Верные подданные” Престола и граждане общерусского Отечества ценятся Верховной властью не по племенному происхождению, а по преданности Монархам и России». В отличие от значительной части русских консерваторов Н.И. Черняев был полностью лишен национальной или религиозной предубежденности. Именно он в заметке «О монархизме русских евреев-талмудистов», полемизируя с довольно распространенными в среде консерваторов антисемитскими взглядами, обратил внимание общественности на консервативно-монархическую пропаганду, которую вели иудейские священнослужители в интересах российской императорской власти. Схожая с Н.И. Черняевым позиция в этноконфессиональном вопросе была и у А.С. Вязигина: «В “великой семье русского народа” все племена являются братьями, и любвеобильное сердце Самодержца обнаруживает о всех одинаковое попечение...» А.С. Вязигин был противником идеи «коллективной ответственности»: «Во всяком случае, [конкретные] виновные должны нести заслуженные кары, а целые народы не могут подлежать ответу за вину отдельных лиц...» [3, с. 142, 143].

Консерваторы неоднократно обращали внимание на исторические заслуги самодержавия и его роль в укреплении величия и авторитета России. К.Н. Леонтьев называл «царизм наш» «плодотворным и спасительным». С монархической формой правления он связывал расцвет российской государственности [20, с. 70]. По его мнению, только жесткая самодержавная власть могла сохранить многообразие, которое для философа являлось сутью цивилизации, тогда как современная жизнь имела тенденцию к однородности [16, с. 187]. Луч-

шей формой правления для России и единственно для нее возможной считал самодержавие К.П. Победоносцев [43, с. 312]. А.А. Сапожников отмечал, что «именно самодержавие дало России возможность справиться со всеми могущественными врагами и создало ее величие и могущество» [24, с. 56]. А.С. Вязигин указывал, что «Самодержавие было для нас цементом, связующим разноплеменные и иноверные части Русского государства с его основным ядром».

«С развитием и утверждением монархического начала отечество наше заняло великое положение в мире», – утверждал М.Н. Катков [9, с. 283]. По его убеждению, самодержавный строй также является единственно возможной формой правления в России и высшей формой государственности, поскольку исторический прогресс есть собирание властей. Самодержавие это самый ценный итог русской истории, ее непреложный факт и «реальная реальность», основное условие существования русского народа, неизбежное и в самом далеком будущем [29, с. 3-4, 201-202, 222, 227; 16, с. 164]. «С самодержавной властью русского Государя неразрывно соединено самое существование России», – писал он в одной из статей [9, с. 255]. Князь В.П. Мещерский указывал, что Россию «спасти может только крепкое духом и телом самодержавие» [14, с. 34].

Лишь самодержавная форма правления, по мнению Н.И. Черняева, в состоянии обеспечивать авторитет России на Востоке. Народы Востока, как входящие в состав Российской Империи, так и находящиеся за ее пределами, потеряют уважение к российской власти, если монарх станет ограниченным [39, с. 44, 47]. Если славянофил И.С. Аксаков писал о том, что «идея государства, идея единой верховной власти ни одним народом мира не усвоена себе так сознательно, как нашим», то консерваторы-«восточники» не были согласны с подобной идеей российской исключительности. Князь Э.Э. Ухтомский, сопровождавший цесаревича Николая Александровича (будущего Николая II) в его путешествии по странам Азии и Африки, будущий редактор «Санкт-Петербургских ведомостей», указывал, что Восток ментально очень близок России, как и Россия Востоку (в отличие от Запада). На Востоке, как и в России, «верховный правитель есть именно и только Помазанник Божий. Индусы видят в нем воплощение Шивы или Кришны-Вишну, китайцы – отражение Неба, здешние туземцы [в Японии] потомка “богини солнца”, монголы и тибетцы – творческий луч от существа Будд и т.д. В идее все сходятся: престол и скипетр по воле неисповедимых судеб могут становиться уделом и неотъемлемым атрибутом лишь избранных исключительных натур, которые сразу – с детских лет – вступают в область чисто материальной действительности и сложных отношений к человечеству вообще, сохраняя тайные прочные нити непрерывного соприкосновения со сверхчувственно природою вещей» [33, с. 10; 27, с. 90-91]. Солидаризируясь с Н.И. Черняевым, князь Э.Э. Ухтомский также подчеркивал, что без самодержавия Азия не могла бы полюбить Россию и безболезненно отождествиться с нею и что без самодержавия Европе легко удалось бы осилить и расчленив Россию [33, с. 33].

Вслед за князем Э.Э. Ухтомским, С.Н. Сыромятников также отмечал близость России к Востоку [37, с. 150-151]. Рассматривая в одном ряду турок, арабов, индусов, китайцев и русских, он указывал: «У каждого из них есть представление о верховном отце – царе, через которого Божество выражает свою волю народу. В царе как таковом стираются его человеческие слабости, его личные вкусы и стремления. Об нем молятся, не ему, а об нем. Он не идол, но

драгоценнейшее существо для народа, не только *defensor fidei* [защитник веры], но и *defensor populi* [защитник народа]» [28, с. 42].

Консерваторы дискутировали по вопросу о сравнимости российского самодержавия с другими монархическими формами правления. Так, для одних (например, для В.А. Грингмута) самодержавная власть русского царя – это уникальный исторический феномен, который невозможно сопоставить с иными формами монархического правления Запада или Востока. А для других, в частности для К.Н. Леонтьева, российское самодержавие находится в контексте других монархий мира. Н.И. Черняев задавал риторический вопрос: «Но возможно ли, чтобы одно единовластие не имело ничего общего с другими единовластиями?» И далее замечал, что одной из главных задач отечественной политической мысли, по его мнению, является сравнительное изучение русских монархических начал с западными и восточными «нашего времени и былых времен»*.

Ряд зарубежных и отечественных историков рассматривают понятия «самодержавие» и «абсолютизм» либо как синонимы, либо первое как частный случай последнего** [7, с. 285, 322; 29, с. 5, 15, 202, 207, 210, 266, 268]. Но для почти всех российских консерваторов это были неодинаковые понятия, порой принципиально разные («самодержавие православного царя не есть абсолютизм», – писал А.А. Сапожников [24, с. 57]) и даже диаметрально противоположные [20, с. 74; 21, с. 139-140; 18, с. 19; 31, с. 84-90; 36, с. 110-122]. Особенно категоричны были в этом вопросе славянофилы. Так, они обвиняли Петра Великого в том, что суть его реформ заключалась в замене самодержавия абсолютизмом***.

К.Н. Леонтьев был едва ли не единственным российским консерватором, который не отождествлял абсолютизм и самодержавие и даже говорил о «самодержавии» в Испании, Франции и германских государствах. Он, также в отличие от многих консерваторов, восхищался Петром Великим [16, с. 185].

Царствующему Дому консерваторами отводилась важная роль. Л.А. Тихомиров указывал: «династичность и правильное престолонаследие» следует поставить «на первом месте забот Монархической политики». Посредством династии монарх «становится как бы бессмертным, вечно живущим с нацией». Династи-

* Взгляды о вселенской власти своих монархов следует считать характерным для восточных народов. К примеру, в ведийских и буддийских текстах отражается та же идея вселенского господства царственного правительства, а также идея божественного происхождения царской власти и права жрецов (священников) легитимировать монарха в его статусе (см. [41, с. 9, 15]). Общее представление разных народов о вселенской власти своих государей свидетельствует в пользу мнения Н.И. Черняева о том, что российское самодержавие не является исключительным, ни на что не похожим явлением, и оно не может не находиться в общем контексте с другими монархиями. Подобное представление также может свидетельствовать о духовной близости России и Востока, о чем говорили князь Э.Э. Ухтомский и С.Н. Сыромятников.

** Героя своей монографии В.А. Твардовская называет «апостолом абсолютизма» [29, с. 207, 210]. А Г.И. Мусихин даже использует понятие «самодержавный абсолютизм» [15, с. 166]. Другие исследователи, в частности такие разные, как эмигрант В.С. Кобылин и современный российский историк В.А. Гусев, указывают на ошибочность подобного подхода [11, с. 36; 6, с. 83].

*** Об этом же писал Л.А. Тихомиров, правда, замечая, что, хотя и произошло смешивание самодержавия с абсолютизмом, но полностью первый принцип исключен не был и Петр Великий при всем том оставался русским человеком, поскольку для него превыше всего было не «свое», а истина, как он ее искренне понимал [31, с. 263-272].

ческий принцип лучшим образом «обеспечивает постоянство и неизблемость власти», и его обязанность – «выражать дух истории» [31, с. 391]. Мысль Л.А. Тихомирова созвучна позиции выдающегося философа В.В. Розанова, который указывал, что монарх сосредотачивает в себе историю народа: «В том сиянии, которое окружает главу монарха и оберегает ее, мы сказали – лежит отложенный след всех незабытых и полузабытых фактов, из которых была сложена жизнь исторического народа...» [23, с. 64]. Очевидно, что достигнуть такого возможно лишь с помощью династического принципа.

Династический принцип в идеале нейтрализует такое явление, как борьба за власть, и связанные с этим негативные процессы (междоусобия, репрессии и т. п.). Как писал Л.А. Тихомиров, данный принцип «устраняет всякий элемент искания, желания или даже просто согласия на власть». Династичность «предрешает за сотни и даже тысячи лет вперед для личности, еще даже не родившейся, обязанность несения власти и соответственно с тем ее права на власть» [31, с. 394].

События 1905-1907 гг., приведшие к установлению новой формы государственного правления (дуалистической монархии), повлекли за собой значительные изменения в консервативно-монархическом дискурсе.

Список литературы

1. Аксаков И.С. Сочинения. М., 1887. Т. V.
2. Брутян А.Л. М.Н. Катков: социально-политические взгляды. М., 2001.
3. Вязигин А.С. Манифест созидательного национализма. М., 2008.
4. Грингмут В.А. Собрание статей. М., 1908. Вып. I, II; 1910. Вып. III.
5. Гросул В.Я., Итенберг Г.С., Твардовская В.А. и др. Русский консерватизм XIX столетия: идеология и практика. М., 2000.
6. Гусев В.А. Русский консерватизм: основные направления и этапы развития. Тверь, 2001.
7. Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М., 2006.
8. Карцов А.С. Русский консерватизм второй половины XIX – начала XX в. (князь В.П. Мещерский). СПб., 2004.
9. Катков М.Н. Империя и крамола. М., 2007.
10. Кирьянов Ю.И. Русское собрание, 1900-1917. М., 2003.
11. Кобылин В.С. Анатомия измены: Император Николай II и генерал-адъютант М.В. Алексеев: истоки антимонархического заговора. СПб., 2007.
12. Леонтьев К.Н. Восток, Россия и Славянство. М., 2007.
13. Лукьянов М.Н. Российский консерватизм и реформа, 1907-1914. Пермь, 2001.
14. Мещерский В.П. За великую Россию. Против либерализма. М., 2010.
15. Мусихин Г.И. Россия в немецком зеркале: сравнительный анализ германского и российского консерватизма. СПб., 2002.
16. Пайтс Р. Русский консерватизм и его критики: исследование политической культуры. М., 2008.
17. Победоносцев К.П. Сочинения. М., 1996.
18. Попов Э.А. Разработка теоретической доктрины русского монархизма в конце XIX – начале XX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ростов н/Д., 2000.

19. *Рабинович Е.М.Б.* Великое значение монарха: слово, произнесенное 11-го октября 1903 года в Полтавском Молитвенном Доме «Ашкеназы» Полтавским Духовным Раввином. Полтава, 1904.
20. *Репников А.В.* Консервативная концепция российской государственности. М., 1999.
21. *Репников А.В.* Консервативные концепции переустройства России. М., 2007.
22. *Репников А.* Последний романтик славянофильства: Сергей Федорович Шарапов (1855-1911) // Воинство святого Георгия: жизнеописание русских монархистов начала XX века. СПб., 2006.
23. *Розанов В.В.* О подразумеваемом смысле нашей монархии. СПб., 1912.
24. *Сапожников А.А.* О царской власти с библейской точки зрения // Имперское возрождение. М., 2007.
25. *Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX в. Л., 1973.
26. *Стогов Д.И.* Правомонархические салоны Петербурга – Петрограда (конец XIX – начало XX века). СПб., 2007.
27. *Схиммельпенник ван дер Ойе Д.* Навстречу Восходящему солнцу: как имперское мифотворчество привело Россию к войне с Японией. М., 2009.
28. *Сыромятников С.Н. (Сигма).* Опыты Русской Мысли. СПб., 1901. Кн. 1.
29. *Твардовская В.А.* Идеология пореформенного самодержавия (М.Н. Катков и его издания). М., 1978.
30. *Тимошина Е.В.* Политико-правовая идеология русского пореформенного консерватизма: К.П. Победоносцев. СПб., 2000.
31. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. М., 2006.
32. *Успенский Б.А.* Царь и император: помазание на царство и семантика монарших титулов. М., 2000.
33. *Ухтомский Э.Э., кн.* Путешествие Государя Императора Николая II на Восток (в 1890-1891). Т. III, ч. 5: Наша Азия. СПб.; Лейпциг, 1897.
34. *Феоктистов Е.М.* За кулисами политики и литературы // За кулисами политики. М., 2001.
35. *Франк В.* Из неизданной переписки императора Александра III с князем В.П. мецкерским // Современные записки. 1940. Вып. LXX.
36. *Хомяков Д.А.* Православие, Самодержавие, Народность. М., 1993.
37. *Чернавский М.Ю.* Консервативные идеи в воззрениях С.Н. сыромятникова // Консерватизм в России и мире. Воронеж, 2004. Ч. II.
38. *Черняев Н.И.* Мистика, идеалы и поэзия русского Самодержавия. М., 1998.
39. *Черняев Н.И.* Необходимость самодержавия для России. Харьков, 1901.
40. *Шарапов С.* Опыт Русской политической программы. М., 1905.
41. *Шоахмадов С.Х.* Учение о царской власти: теории имперского правления в буддизме. СПб., 2007.
42. *Штиглиц А.* Исследование о началах: политического равновесия, легитимизма и национальности. Ч. II: Начало легитимизма. СПб., 1890.
43. *Byrnes R.F.* Pobedonostsev: His Life and Thought. Bloomington; London, 1968. P. 311.
44. *Rae E.* Components of Pessimism in Russian Conservative Thought, 1881-1905: Dis. ... PhD. Norman, Oklahoma, 1991. P. 34.



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 352.2(670.620)

Д.А. МУСИН, аспирант кафедры государственного и муниципального управления, эксперт Фонда «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Центр ГРАНИ»»

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований
«Центр ГРАНИ»», г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 61, оф. 602
Электронный адрес: musin@grany-center.org

ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ: ОПЫТ ТРАНСФОРМАЦИИ*

В последнее время исследователей этнополитических процессов в России особенно привлекают региональные сюжеты. Российская Федерация столкнулась с обострением отношений в межэтнической сфере, с высокими темпами аккумуляирования в ней конфликтогенного потенциала и была вынуждена начать поиск оптимальной модели этнокультурного развития на современном этапе. В этот процесс активно включились регионы.

Каждый регион РФ является уникальным, имеющим свою неповторимую этнокультурную специфику. Это означает, что не существует и единого для всех регионов рецепта решения проблем

В статье рассматриваются возможности, факторы и механизмы трансформации этнокультурной политики на региональном уровне на примере Краснодарского края; исторические и идеологические предпосылки формирования этнокультурной политики в крае; позитивные и негативные тенденции в области межэтнических отношений, в том числе такие аспекты реализации этнокультурной политики, как адаптация мигрантов, реализация права на получение этнокультурного образования и сохранения родного языка, поддержка традиционной народной культуры, взаимодействие с этническими общественными объединениями и другие аспекты. Анализируется законодательное и нормативно-правовое обеспечение реализуемой в регионе этнокультурной политики.

Ключевые слова: этнокультурная политика; этнополитический процесс; инструментализм; этническое меньшинство; этнокультурная идентичность, снижение этнополитических рисков; гармонизация межнациональных отношений, программно-целевой подход, Краснодарский край

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Этнокультурная политика регионов России: в поисках эффективных моделей»), проект № 09-03-82306 а/У

в межэтнической сфере. В этом контексте этнокультурная политика, учитывающая региональные особенности, становится значимым фактором стабильности социума.

Эксперты, говоря о Краснодарском крае, отмечают, что здесь наблюдается дискриминация лиц по этническому признаку, высокий уровень межэтнической конфликтности. Старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН В. Степанов характеризует данный регион следующим образом: «Уровень этнической конфликтности в крае – один из самых высоких в России. Общественно-политическая ситуация в Краснодарском крае – одна из наиболее проблемных в Российской Федерации» [34, с. 11]. Правозащитник, сотрудник «Центра Понтийско-Кавказских исследований» А. Кочергин отмечает: «Краснодарский край практически уже на протяжении многих лет постоянно упоминается в тех случаях, когда речь заходит о распространении ксенофобии и проявлении разного рода нетерпимости: этнической, религиозной, расовой. Упоминается, как правило, в негативном аспекте, как регион, где подобные настроения имеют массовый характер и не встречают активного противодействия ни со стороны властей, ни со стороны широких кругов общественности» [12, с. 46]. Научный сотрудник Центра независимых социологических исследований А. Осипов пишет в своей статье: «Многое из происходящего в Краснодарском крае имеет привкус скандальности, и, возможно, российское правительство хотело бы, чтобы о национальной и миграционной политике в стране судили бы по какому-нибудь другому региону. Как бы там ни было, край был и остается на виду; он гораздо чаще, чем другие субъекты Российской Федерации упоминается чиновниками, средствами массовой информации и академическими экспертами в связи с миграцией и этническими «проблемами» [26, с. 6]. Журналист в журнале «Эксперт» отмечает, что «сферой, где столь ярко проявилась «кубанская самобытность», была национальная политика. Здесь наиболее заметными стали антисемитские высказывания губернатора [имеется в виду Н. Кондратенко, бывший губернатор Краснодарского края. – М.Д.]» [33].

Этнодемографический профиль региона. Краснодарский край отличается высокая степень этнокультурного многообразия: здесь проживают представители более 124 этнических общностей. На сегодняшний день в наиболее многочисленными этническими группами в крае являются: русские – 86,6% численности населения, армяне – 5,4%, украинцы – 2,6%, белорусы – 0,5%, татары – 0,5%, греки – 0,5%, грузины – 0,4%, немцы – 0,4%, адыгейцы – 0,3%, казаки – 0,3%, турки – 0,3%, азербайджанцы – 0,2%, цыгане – 0,2%, молдаване – 0,1%, курды – 0,1% [9, с. 65-66]. Остальные народы численно составляют менее 0,1%, однако имеют свои национально-культурные центры и активно взаимодействуют с региональными властями. Среди этих этнических групп можно выделить мордву, черкесов, езидов, осетин, чувашей, ассирийцев, лезгин, удмуртов, корейцев, болгар, поляков, евреев, чеченцев, крымских татар, узбеков, башкир, абхазов, таджиков, хемшил.

Особое место среди этнических групп занимают адыги-шапсуги, так как официально признаны коренным малочисленным народом, о чем свидетельствует запись в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской

Федерации. Такой статус этнической общности предполагает определенные преференции для нее со стороны федеральных и региональных органов власти, что закреплено в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ».

Краснодарский край – один из наименее урбанизированных регионов России: в городской местности проживает только 53% населения. При этом для региона характерен достаточно высокий прирост населения за счет миграции – в среднем 1% в год. Средняя плотность населения в 8 раз превышает среднюю плотность по России. Особенностью этнического состава Краснодарского края является компактное размещение некоторых этнических групп на территории края.

Армяне являются на территории Краснодарского края второй по численности, после русских, этнической общностью. Региональная группа кубанских армян формировалась в течение длительного времени, на протяжении нескольких веков. Ее составляют армяне, прибывшие не только из самой Армении, но и из самых разных регионов мира. Армян Краснодарского края нельзя отнести к так называемым мигрантским меньшинствам, т. е. сформировавшимся за период жизни нынешнего поколения. Большинство из них мигрантами не являются – эти люди родились на Кубани.

Кроме того, особую субэтническую группу составляют так называемые черкесские армяне, или черкесогаи. Говорят на армянском языке армянской ветви индоевропейской языковой семьи. Черкесогаи (самоназвание — эрмелы) представляют собой одну из локальных субкультурных групп армян. За время длительного проживания в среде горцев они утратили свою первичную традиционную культуру и армянский язык, полностью заимствовав местные обычаи и даже языковые диалекты адыгов. В то же время черкесские армяне всегда оставались адептами Армянской Апостольской Церкви, что являлось определяющим фактором их армянской идентичности. Следует отметить, что для черкесогаев была характерна противоречивость в определении своей этнической идентичности. В одном случае они называли себя черкесогаями и противопоставляли себя всем остальным этническим образованиям. В другом случае они говорили о себе как о черкесах, в третьем – говорили о себе как об армянах.

Особую группу составляют хемшилы, но самоотождествление с армянами у этой группы отсутствует. Тем не менее тот факт, что один из домашних языков хемшилов, наряду с турецким, – хемшилский/армянский язык дает, пусть не твердо обоснованное, право условно все же отнести их к одной из рассматриваемых здесь групп армян. Хемшилы являются носителями нескольких попеременно дезактуализирующихся идентичностей, турок, хемшилов и курдов [2].

Среди армян наблюдается тенденция к смешанным бракам, прежде всего с русскими (существенным сближающим фактором является сходство религии). Однако многие из них – фиктивные, вызванные трудностями адаптации: смешанный брак дает армянам очевидные преимущества. Ассимиляция негласно поощряется во многих учреждениях: к лицу, имеющему русского супруга (супругу), складывается более благоприятное отношение [10, с. 70-71].

В особом положении месхетинские турки. В крае живет примерно 15-18 тысяч месхетинцев, большинство приехали из Узбекистана в 1989-1990 гг. после событий в Ферганской долине. Из-за целенаправленного, избирательного отказа местных властей они не получили регистрации по месту жительства; позднее под предлогом отсутствия постоянной регистрации их не признали гражданами РФ. Местные власти приняли специальные нормативные акты, которые ввели для турок особый режим проживания и ограничили их во всех основных правах. Не признаются их права собственности на жилые помещения и приусадебные участки, трудовые права, права на социальное обеспечение и медицинское обслуживание, не регистрируются браки, в свидетельства о рождении детей не вносят данные об отцах, невозможно получить паспорта или иные личные документы, невозможно продолжать образование после средней школы. Периодически возобновляется кампания запугивания и преследований; краевые и местные власти фактически проводят этническую чистку и открыто это признают: месхетинцам создаются невыносимые условия жизни, чтобы вынудить их уехать [26]. В конечном итоге США организовали для турок-месхетинцев программу добровольного переселения в США и на сегодняшний день подавляющее число месхетинцев покинули Краснодарский край [35, с. 3].

Наряду с турками-месхетинцами к «новым диаспорам» на территории Краснодарского края относятся курды. Трагической страницей в истории курдов стала их депортация в 1944 году в Узбекистан, Казахстан и Киргизию [16, с. 9]. Большая часть курдов прибыла на Кубань в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Сходная длительность проживания в крае и ряд иных общих факторов определяют схожесть проблем турок-месхетинцев и курдов. В частности, обе диаспоры часто оказывались в центре пристального внимания местных СМИ, власти и правоохранительных органов [30].

Первое компактное поселение греков на Кубани было основано в 1862 г. вблизи Анапы. В конце XIX – начале XX в. произошло массовое переселение греков из Турции. В 1930-1940-е годы часть греков были депортированы с территории края, после реабилитации в 1950-1960-х гг. возвратилась обратно. Небольшая группа греков (греки-урумы) еще до переселения на Кубань приняли ислам и перешли на турецкий язык.

Крымские татары – коренное население Крыма. Немногочисленные представители крымско-татарского этноса переселились на Кубань в конце XVIII в. В 1944 году крымские татары были депортированы из Крымской АССР в Среднюю Азию. В 1967 году были реабилитированы, однако без права возвращения в Крым. В 1960-1970-х годах отдельные группы крымских татар начинают переселяться на территорию края. В 1980-е гг. наблюдается их активная миграция на Кубань.

Немцы – старожильческое население Кубани, первые немецкие поселения появились здесь в середине XIX в. В годы Великой Отечественной войны немцы были депортированы, с 1960-х гг. после реабилитации, стали возвращаться в места прежнего проживания. Большинство верующих немцев – лютеране.

Кубанские казаки – старожильческое население Кубани (исторически складывалось из двух этносов – украинского и русского). Как военнотружильное

сословие, казаки в 1920-е гг. подверглись репрессиям и в значительной мере ассимилировались с собственно русским населением. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. происходит возрождение и активизация казачьего движения [40].

В той или иной мере интолерантные настроения получают развитие в разнообразных социальных группах, и не представляется возможным выделить ни одной из них, которая была бы совершенно свободна от тех или иных фобий. Основным объектом ксенофобии выступают представители кавказских народов. Наиболее распространены антиармянские настроения, периодически выливающиеся в насильственные действия. Продолжающаяся война в Чечне и сопутствующие ей террористические акции порождают враждебное отношение к чеченцам. Еще одной группой, в отношении которой наблюдается устойчивая нетерпимость, являются цыгане. За ними закреплена стигма нечестных и вороватых людей, а СМИ активно упоминают о них по большей части в криминальном аспекте: как о наркоторговцах и членах мафиозных кланов. Заметным явлением остается антисемитизм, в публичной сфере чаще всего принимающий форму «борьбы с сионизмом» [12, с. 47].

Лидерами этнических меньшинств систематически организуются акции протеста против дискриминации их со стороны региональных и местных властей. Лидеры хемшилов, курманч, езидов обратились к американскому послу в России с просьбой о предоставлении убежища и получении статуса беженца в США. Причина обращений – невыносимые условия, которые созданы для этнических меньшинств на территории Краснодарского края [13].

В 2004 году массовым избиениям здесь неоднократно подвергались турки и хемшилы. Во всех случаях правоохранительные органы отказались вмешиваться и возбуждать уголовные дела. Систематически фиксируются драки местных жителей армянского происхождения с казачьими активистами [1].

Все большую публичную активность в крае проявляют националистически настроенные радикальные группировки. Тревожным симптомом представляется их участвовавшее взаимодействие с казачьими структурами, которые рассматриваются местной элитой как важнейший механизм обеспечения социального порядка и фактически инкорпорированы в систему государственного управления. Ксенофобские установки распространены в казачьей среде довольно широко. Не имея возможности в полной мере реализовывать свои идеи в рамках казачьего движения, казаки откликаются на инициативы национал-радикалов, демонстрируя как результат своего взаимодействия варианты симбиоза фактически государственных структур и националистических сил [14].

Идеология и принципы региональной этнокультурной политики. В идеологии и политике краевых властей, да и краснодарской элиты в целом, мобилизация местного сообщества посредством противопоставления себя иным занимает одно из главенствующих мест. Активно используется концепт «коренное население», в качестве которого выделяют проживающих в крае представителей восточнославянских народов. Краснодарский край позиционирует себя как территория кубанского казачества, представители иных групп рассматриваются как культурно чуждые.

«Идеологом» такого рода межнациональных отношений можно считать бывшего губернатора края Н. Кондратенко, который «прославился» борьбой с «сионистами».

Вот одно из характерных высказываний Н. Кондратенко: «То, что случилось с нами и происходит еще сейчас, это звенья одной цепи – русофобской политики. Внимательно присмотритесь к ее оголтелым глашатаям и вы увидите, что у них нет русской души, им чужд русский дух. У них есть только запись в паспорте с намеком на то, что они русские... Сегодня мы предупреждаем эту грязную космополитическую братию – ваше место в Израиле и в Америке ... против православных славян началась третья мировая война» [8].

Идейно-политический дискурс межнациональных отношений 1990-х гг. фиксировался в том числе и в официальных документах. Наиболее одиозный пример мы можем обнаружить в краевой миграционной программе 1996–1997 гг.: «Мигранты-неславяне нередко создают в социально-экономической системе края свои общинные структуры, пытаются монополизировать конкретные сферы общественной деятельности. Это является серьезным фактором напряженности в межнациональных отношениях» [27].

Политический облик края после ухода Н. Кондратенко стал заметно изменяться, но изменения эти были достаточно длительными и пока им еще жестко сопротивляются. В частности, краснодарские власти уже не демонстрируют той скандальной ксенофобии, каковой отличался бывший губернатор Н. Кондратенко.

После того как А. Ткачев стал преемником Н. Кондратенко, он был вынужден продолжать политику Н. Кондратенко. А. Ткачев, по большому счету индифферентный к этническим вопросам, продолжал националистическую риторику. Это можно объяснить так называемым феноменом «вязкости» институтов. Так как заложенные смыслы и установки Н. Кондратенко все еще пребывали в социальном пространстве края, да и сам А. Ткачев воспринял эти нормы, поэтому потребовалось значительное время для интернализации новых смыслов и установок в сознание регионального руководства и населения в целом.

Позиция региональных властей первой половины 2000-х гг. четко отражена в высказывании губернатора А. Ткачева: «Мы должны объявить войну незаконным мигрантам. Они приходят к нам не созидать, а убивать, насиловать. В сегодняшней ситуации весь личный состав органов внутренних дел должен встать под ружье. Надо депортировать незваных гостей, для чего задействовать все силовые структуры, общественность. Мы будем их преследовать до тех пор, пока они не уедут, куда - не наше дело. Необходимо сломать хребет всем тем, кто пришел к нам с бедой. Война будет жестокой, но мы в ней победим» [7]. К тому же губернатором был предложен интересный вариант определения законности или незаконности мигранта: «Определять, законный мигрант или незаконный, можно по фамилии, точнее по ее окончанию. Фамилии, оканчивающиеся на «ян», «дзе», «швили», «оглы», незаконные, так же как и их носители» [3]. Заслуживает внимания попытка разделения меньшинств на «чистые» и «нечистые»: «плохим» туркам и курдам губернатор А.Ткачев противопоставляет «хороших» мигрантов – армян и греков – хваля их за «хорошую ассимиляцию» [36].

В крае А. Ткачева считают едва ли не полной противоположностью Кондратенко. А. Ткачев – жесткий прагматик, причем этот прагматизм подчас граничит с цинизмом. Для Н. Кондратенко же большое значение имели соображения идеологического порядка. Консерватизм администрации А. Ткачева – во многом результат «электорального капкана». Ткачев стал губернатором как наследник Н. Кондратенко и, даже осуществляя радикально другую стратегию, обязан был соответствовать настроениям избирателей, но отмена всенародных выборов главы края ликвидировала «электоральный капкан», и уже более четырех лет А. Ткачев не демонстрирует никакой националистической и антимигрантской риторики [33].

В идейно-политических координатах межнациональных отношений на современном этапе наличие этнических конфликтов воспринимается как то, что может негативно повлиять на инвестиционную привлекательность края.

Однако в последней краевой программе по гармонизации межнациональных отношений остается дискурс проблемности проживания мигрантов на территории края: «Существенный фактор в национальных отношениях – появление в границах края новых нехарактерных для территории этнических групп. Значительная их часть (армяне, грузины, азербайджанцы, курды, езиды, крымские татары, турки-месхетинцы и другие) оседает в наиболее важных в стратегическом отношении районах - вблизи границы и на Черноморском побережье. Это приводит к нарушению в крае исторически сложившегося этнодемографического баланса» [15].

При этом декларируются те же цели, что и в программе Пермского края: «обеспечение гармонизации межнациональных отношений, развитие национальных культур народов, предотвращение этнических конфликтов, поддержка и распространение идей духовного единства и межэтнического согласия» [15].

Для региона характерно использование такого концепта, как «конфликт», который позволяет региональным властям решить сразу несколько задач: оправдать практически любые действия, в том числе противоправные и репрессивные, по отношению к меньшинствам, которые своим присутствием «провоцируют» конфликт, позволяет снять с власти ответственность за происходящее, поскольку конфликт является продуктом «объективных» процессов межэтнического взаимодействия, различия интересов или культурных особенностей [26].

Отсюда же и довольно наивное представление политической элиты края, что «развитие национальных культур», т.е. самодетельные народные песни и пляски, – лучшая гарантия межнационального мира. Вложения государственных средств в усиление национальной самобытности до сих пор считается способом профилактики конфликтов. Так, до настоящего времени в крае ежегодно принимаются целевые программы развития национальных культур.

Академический дискурс межэтнических отношений иногда ведется в русле, по существу, оправдывающем проводимую властями политику.

Исторический опыт этнической политики и историческая память народов о собственном этнополитическом положении. Территория Краснодарского края была исторически территорией противостояния между казачеством (представляющим интересы русского государства) и местным населением. Также среди местных кавказских народов существовала вражда. На кавказские народы напали турки и персы, что также сформировало

специфическую историческую память. Более того, казачество, будучи военным сословием, систематически воспроизводит дискурс конфликта. Народы, испытавшие на себе трагедию сталинской депортации, также склонны к обостренному чувству этнической ущербности. Постоянное противостояние казачества и кавказских жителей, столкновение ислама и православия фактически сформировали исторический опыт конфликтного решения межэтнических проблем.

Однако есть и иная точка зрения на исторический контекст формирования межэтнических отношений. «Исторически на территории Краснодарского края не было межэтнических конфликтов» - отмечает один из экспертов [38]. «Есть такая легенда, что встретились казак и черкес после русско-кавказской войны и ведут беседу, о том, как хорошо раньше было. Бежишь, скачешь – ты рубаешь, тебя рубают. То есть для казачества как военного сословия и горцев Кавказа было нормой воевать. Более того на Кавказе, где конфликты могли привести к полному истреблению рода и даже народов ввиду обычая кровной мести, сложился тонкий баланс межэтнического мира и согласия. Кавказские народы не пойдут на конфликт – у них чрезвычайно развита культура компромисса. Именно поэтому Кавказцы успешны в торговле – они умеют находить подход к человеку» – отмечает другой эксперт [37].

Законодательное обеспечение этнокультурной политики регионов. Для Краснодарского края в 1990-е гг. и первую половину 2000-х гг. характерно концентрированное внимание к проблемам миграции. Власти последовательно проводили политику жестких мер по отношению к мигрантам. Было принято большое количество нормативных актов в данной сфере [10, с. 66-67], при этом многие положения в них противоречили федеральному законодательству и Конституции РФ [6]. Но из множества нормативных актов на данную тематику особо стоит выделить закон «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» 1995 г. [24] и закон «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края» 2002 г. [25]. В этих законодательных актах и подзаконных актах не содержится так называемой этнической тематики, но в самом законе прописаны жесткие условия, выполняя которые человек может пребывать на территории края, если же он находится на территории края незаконно (т. е. не попадает под условия, перечисленные в краевых законах), то уполномоченные органы (например, миграционные комиссии) могут принимать решения о дальнейшем пребывании того или иного лица на территории края. Естественно, что эти комиссии имели негласные указания, согласно которым лица славянского происхождения пользовались режимом наибольшего благоприятствования, а лица неславянского происхождения фактически дискриминировались и выдворялись с территории края. К тому же такая система породила коррупцию в регионе на основе спекуляций на этнической тематике.

В регионе принимаются законы в отношении отдельных народов, в частности турок-месхетинцев. Так, уже в 1992 году был принят закон о мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в Крымском и некоторых других районах края [22]; в 1996 году Законодательное собрание Краснодарского края приняло постановление о мерах по снижению

напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев и обращение к Президенту Российской Федерации, Председателю правительства Российской Федерации о репатриации турок-месхетинцев в места традиционного проживания в Республике Грузия [23]. В 2002 году было принято Законодательным собранием новое постановление о дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев. Во всех этих документах ставился вопрос о репатриации турок в Грузию, выдвигались требования проведения проверок на предмет законности пребывания турок и обращения к федеральным властям с требованием провести переговоры с Грузией о возвращении турок [20].

Во второй половине 1990-х гг. предпринимались определенные попытки конструирования действенной политики по отношению к этническим меньшинствам. В 1997 году по инициативе краевого Законодательного собрания был разработан проект «Программы национального развития и межнационального сотрудничества», основная цель которой состояла в определении «оптимальных путей перехода к устойчиво стабильному, неконфликтному состоянию межэтнических отношений на территории края, эффективному взаимообогащению национальных культур этнических общностей, проживающих на Кубани». В данной программе предполагалось осуществление тех же мер, что и во множестве других программ такого рода (эти программы есть во всех регионах и содержательно ничем не отличаются друг от друга). Однако программа принята не была, так как возобладали традиционные для депутатов краевой легислатуры нормы того, что с этническими группами нужно противостоять или дружить.

С 2005 года происходит коренной поворот в законодательстве края в области этнокультурной политики – принятие программы гармонизации межнациональных отношений. Первая программа 2005 года содержала в себе целый ряд аспектов, которые скорее не гармонизировали межэтнические отношения, а усугубляли конфликт. Так, ученые РАН отметили, что «текст программы отличается двойственностью. Общие призывы к гармонизации перемежаются утверждениями, которые могут быть истолкованы как ксенофобские. В комплексе мероприятий по реализации программы заявленные цели и задачи не просматриваются. Мероприятия отработаны исключительно слабо, а их количество и качество оставляют желать лучшего». В экспертном заключении ученых отмечено, что основной недостаток программы – это отсутствие серьезного научного сопровождения, что недопустимо для такой сферы, как этнополитика. Главная рекомендация ученых состояла в предложении коренным образом переработать программу с привлечением специалистов (этнополитологов, этносоциологов, правоведов, конфликтологов и представителей иных гуманитарных специальностей) [32]. Следующие программы (2006, 2007, 2008 гг.) были приняты с учетом рекомендаций экспертов. Кроме того, можно отметить несколько специфический закон «О государственной политике в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры» [19], который регулирует один из аспектов этнокультурной политики края.

Однако в 2009 году аналогичная программа принята не была. Как отмечает эксперт в интервью, «причина в кризисе – денег в бюджете не хватает» [39]. Но среди причин, по которым в 2009 году подобная программа принята не была, можно назвать и планы регионального руководства разработать и принять трехлетнюю программу вместо ежегодных программ. Такая программа была разработана и принята – Краевая целевая программа «Гармонизация межнациональных отношений и развитие национальных культур в Краснодарском крае на 2010 - 2012 годы» и фактически на сегодняшний день реализуется.

Подытоживая вышесказанное, можно сказать, что Краснодарский край предпринял кардинальные шаги в законодательном обеспечении этнокультурной политики – от дискриминационных миграционных законов до принятий программ по гармонизации межнациональных отношений. Объясняется столь резкая перемена двумя причинами: безразличностью губернатора А. Ткачева к этнической проблематике как таковой и сугубо экономическим и прагматическим интересом, так как межэтнические конфликты наносили урон имиджу инвестиционной привлекательности региона; вторая причина кроется в политике федерального центра, который также заинтересован в снижении межэтнической напряженности, особенно после Кондопожского резонанса, и в создании имиджа как экономической политической, так межэтнической стабильности (федеральный центр пытается влиять на политику региональных властей в области межэтнических отношений).

Миграционный аспект региональной этнокультурной политики. С начала 1990-х годов миграционная и этническая политики в Краснодарском крае рассматриваются неразрывно. С середины 1990-х проводится фактически дискриминационная политика в отношении мигрантов. В законе «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» 1995 года [24] и законе «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края» 2002 года [25] не содержится так называемой этнической тематики. Вместе с тем в самом законе прописаны жесткие условия пребывания на территории края. Этот правовой вакуум восполняют негласные директивы региональных властей [10, с. 67]. Так создается почва для коррупции в регионе, спекулирующей на этнических проблемах [29].

Региональные власти с 1992 года официально выделяют турок-месхетинцев как этническую категорию, подлежащую особому дискриминационному обращению. Так, уже в 1992 году было принято решение о мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в Крымском и некоторых других районах края [22], где ставится вопрос о скорейшем возвращении народа на территорию Грузии, активизации разъяснительной работы среди месхетинского населения с целью недопущения прибытия новых мигрантов на территорию края, о выделении из бюджета РСФСР средств на социальные выплаты пенсии, компенсации для турок-месхетинцев. Затем в 1996 году Законодательное собрание Краснодарского края приняло постановление о мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев и обращение к Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации о репатриации турок-месхетинцев в места традиционного проживания в

Республике Грузия [23]. В 2002 году Законодательным собранием было принято новое постановление о дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, в котором в очередной раз депутаты решили потребовать от Министерства иностранных дел Российской Федерации возобновить переговоры с Грузией в целях ускорения процесса возвращения турок-месхетинцев на их историческую родину, а от Главного управления внутренних дел Краснодарского края регулярно осуществлять мероприятия по выявлению лиц, незаконно пребывающих на территории Краснодарского края и применять к ним предусмотренные законом меры, а также разработать систему профилактических мер по предупреждению межнациональных конфликтов и выявлению их на ранних стадиях развития. Комитету по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю предписывалось регулярно проводить проверки законности выделения и использования земель в местах компактного проживания в крае этнических групп с применением соответствующих мер к нарушителям земельного законодательства [20]. В итоге США организовали для турок-месхетинцев программу добровольного переселения в США и на сегодняшний день подавляющее число месхетинцев покинули Краснодарский край [35].

Дискриминационная политика вынуждает этнические меньшинства вырабатывать своеобразный способ защиты своих прав. Например, после общего схода населения и представителей казачьих структур в одной из станиц, на котором было принято требование о выселении курдов, местные курды-езиды массово подготовили и подписали у своих соседей другой этнической принадлежности положительные характеристики на себя [30].

С сентября 2006 года Краснодарская региональная общественная организация «Южный региональный ресурсный центр» осуществляет социальный проект «Правовая помощь мигрантам Краснодарского края» [31].

Политика в сфере этнокультурного образования. В Краснодарском крае даже в сфере образования проявилась дискриминационная политика. В течение многих лет детей разделяют на «турецкие» и «обычные» классы. При этом ученики «турецких» классов получают образование более низкого качества. Чаще всего сегрегация носит завуалированный характер – учителя просто не занимаются учениками из групп меньшинств (турок и др.) и автоматически переводят их из класса в класс, не давая никаких знаний [1].

В 2005 году начальник паспортно-визовой службы одного из районов края в адрес начальника управления образования администрации района направила письмо, в котором рекомендовалось не принимать детей без подтверждения их российского гражданства в учебные образовательные учреждения района. Директора школ не преминули воспользоваться указанной рекомендацией, пострадали от которых по большей части курды-езиды. Только после давления общественности виновных должностных лиц привлекли к дисциплинарной ответственности [13].

При этом система этнокультурного образования развивается, но усилиями этнических меньшинств. Образование осуществляется на языках национальных меньшинств. В 57 образовательных учреждениях края ведется изучение

армянского, адыгейского, кабардинского, греческого, грузинского, турецкого языков.

Поддержка и взаимодействие с национально-культурными общественными объединениями. В Краснодарском крае образованы 5 НКА регионального уровня: немецкая, курдская, корейская, еврейская и армянская [28]. Действуют несколько местных НКА. Здесь для решения этнокультурных проблем была создана полностью подконтрольная краевым властям общественная организация «Центр национальных культур» (ЦНК). Она существует с 1992 г., включает в качестве коллективных более 40 национальных объединений. Цели ЦНК: координация деятельности общественных объединений, содействие развитию национального творчества, фольклорных и других коллективов, сбор, хранение, развитие, распространение и популяризация произведений традиционных культур, оказание материальной, моральной и правовой помощи инициативам, направленным на сохранение и использование достижений традиционных культур. Краснодарский ЦНК ни разу за время своего существования не высказывался с осуждением проводимой в крае политики, но неоднократно выступал с заявлениями поддержки [26, с. 18].

При этом в крае отказывают в регистрации независимых этнических общественных организаций. Например, органы юстиции Краснодарского края под формальными предлогами четыре раза отказывали в государственной регистрации общественной организации хемшилов. Краснодарское краевое отделение Международного общества месхетинских турок «Ватан», которое защищает права месхетинцев в Краснодарском крае, было ликвидировано по решению суда в июле 2002 года [1].

В ходе экспертных интервью удалось выявить определенную закономерность. Если то или иное этническое общественное объединение не водит в ЦНК, то оно, как правило, конфронтационно настроено по отношению к региональному руководству. Более того, в ходе экспертных интервью ряд респондентов говорили о «правильных» этнических общественных объединениях, то есть, о тех, которые входят в ЦНК, и «неправильных», т. е. о тех, которые не входят в ЦНК. Это может свидетельствовать о том, что вступление в ЦНК дается в обмен на лояльность.

Поддержка этнических средств массовой информации и информационная политика в области межэтнических отношений. Большая часть материалов СМИ по этнической тематике в Краснодарском крае является либо трансляцией заявлений и идей, непосредственно исходящих от представителей краевой власти или иных политических деятелей, либо своеобразным результатом противостояния борющихся за властные ресурсы элитных групп. Критика политики краевой администрации конъюнктурна и стала была возможной лишь благодаря борьбе внутри элит.

Подконтрольные властям СМИ ведут агрессивную информационную кампанию против национальных меньшинств. Звучат неуклюжие обвинения правозащитных организаций и представителей национальных меньшинств в шпионаже и подрывной деятельности, что не делает чести ни властям, ни журналистам [17]. Негативные последствия такой информационной политики – «этнизация» общественного сознания, создание образов «своих» и «чужих».

Наиболее ярко демонстрирует дискурс СМИ в крае официальная региональная газета «Кубанские новости»: «миграцию, видимо, уже можно рассматривать как особый вид оружия, позволяющего существенно ослаблять и дестабилизировать ситуацию в регионе»; «вытеснение славянских народов с исконно русских территорий, из органов государственной власти, силовых структур и бизнеса (и это должны понимать представители этнических групп) влечет за собой превращение Кавказа, Кубани в лоскутное одеяло»; «активируются криминальные группы, формируясь в процессе пополнения по этническому признаку»; «прослеживается отчетливая связь между обострением межгосударственного соперничества за обладание контролем над транспортировкой нефти и газа и активностью по турецко-месхетинской проблеме международных правозащитных организаций» [12, с. 48].

Однако и этнические СМИ порой отличаются воспроизведением тех или иных фобий. Так, газета «Еркрамас» регулярно публикует материалы антитурецкой направленности [12, с. 49].

Некоторые издания ставят в тяжелое положение. В частности, перестали финансировать СМИ адыгов-шапсугов (газета «Шапсугия», еженедельный тележурнал «Шапсугия», еженедельный радиожурнал «Голос шапсугов»). Газета издавалась главным образом за счет средств краевого бюджета. Ситуация кардинально изменилась с принятием Краевой целевой программы гармонизации межнациональных отношений и развития национальных культур в Краснодарском крае на 2005 год. Такое решение краевой администрации было крайне отрицательно воспринято шапсугской общественностью. В нем увидели попытку ликвидации газеты, играющей ведущую роль в мобилизации шапсугов и часто актуализирующей неудобные для властей проблемы [11]. Причины такого поведения могут крыться в том, что республиканские власти Адыгеи последовательно противостоят идее объединения с Краснодарским краем [4].

Поддержка традиционной народной культуры. В Краснодарском крае детально проработаны и зафиксированы в нормативных актах меры поддержки «традиционной народной культуры». Так, в краевом законе «О культуре» обозначен один из принципов данного закона: «возрождение и сохранение культурного наследия народов и этнических групп, проживающих на территории Краснодарского края, признание его ценностей и проявление уважения к нему». Органы власти края оказывают поддержку народным художественным промыслам [21]. Также есть отдельный закон «О государственной политике в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры в Краснодарском крае». Закон обеспечивает защиту прав граждан на культурную деятельность и потребление культурных благ в области традиционной народной культуры, создает правовые гарантии сохранения исторически сложившейся системы традиционной народной культуры и ее развития, гарантии для деятельности граждан, объединений граждан, этнических общностей, проживающих на территории Краснодарского края, в области любительского народного творчества, народных ремесел и промыслов, а также деятельности по созданию, освоению, изучению, сохранению, распространению материальных и нематериальных составляющих традиционной народной культуры.

Закон регулирует выявление, изучение и распространение устных традиций и форм выражения традиционной народной культуры, включая нормы и правила общения, поведения; выявлению, изучению и распространению фольклора, обычаев, обрядов, празднеств; художественных народных промыслов, традиционных ремесел и декоративно-прикладного искусства; художественного образования, ученичества, профессиональной подготовки и эстетического воспитания в сфере традиционной народной культуры. А самое главное, в законе обозначено содействие формированию рынка культурной индустрии и туризма в области традиционной народной культуры [19], т.е. в регионе стремятся превратить традиционную народную культуру в экономически самостоятельный субъект через туристический потенциал этой деятельности.

В программе по гармонизации межнациональных отношений зафиксировано «проведение мероприятий по сохранению и защите среды обитания и традиционного образа жизни малочисленного коренного народа – адыгов-шапсугов» [15].

Как отмечает М.В. Савва в экспертном интервью, «программа гармонизации межнациональных отношений и создавалась для поддержки адыгов-шапсугов. Региональная власть не может по закону напрямую финансировать этнические группы. А включение адыгов-шапсугов в перечень коренных малочисленных народов вынуждало краевое руководство такую поддержку оказывать. Программа и стала инструментом для реализации такой поддержки» [38].

Явное недовольство испытывают адыги как коренное население Краснодарского края, из-за чрезмерной поддержки казачества. Причем поддержка казачества в Краснодарском крае осуществляется и в финансовом плане. Денежные выплаты казачеству осуществляются как профессиональной группе (казаки официально несут государственную службу), а не как этнокультурной. Но в глазах других этнических групп это выглядит именно как поддержка одной культуры в ущерб другой [39].

В Краснодарском крае при проведении этнокультурных фестивалей перед выступлением адыгов показывают постановку, где главным сюжетом является, как казаки гонят кавказцев. Естественно, что данные факты вызывают в определенной степени раздражение у местных жителей кавказцев [39].

Также с сентября 1992 года на территории края проводится международный фестиваль национальных культур «Культура сближает народы» [18]. Краснодарский Центр национальных культур традиционно проводит краевой фестиваль «Венок дружбы народов Кубани» [5]. При всей дискриминации этнических меньшинств здесь активно создают условия для развития традиционной народной культуры.

* * *

Таким образом, в идеологии и политике властей Краснодарского края, да и краснодарской элиты в целом, мобилизация местного сообщества посредством противопоставления себя иным занимает одно из главенствующих мест. Однако в публичном пространстве подобные идеологические установки на сегодняшний день не декларируются. Имеется некоторый консенсус в общественном сознании в отношении неприемлемости публичных высказываний

ксенофобского и националистического характера. «Идеологом» такого рода межэтнических отношений можно считать бывшего губернатора края Н. Кондратенко. А. Ткачев, став приемником Н. Кондратенко, был вынужден идти в русле его политики, уже более шести лет не демонстрируя никакой националистической и антимигрантской риторики. В идейно-политических координатах межэтнических отношений на современном этапе наличие этнических конфликтов воспринимается как то, что может негативно повлиять на инвестиционную привлекательность края.

Для Краснодарского края в 1990-е годы и первой половине 2000-х годов было характерно концентрированное внимание к проблемам миграции, было принято множество нормативных актов в данной сфере. При этом что в этих законодательных и подзаконных актах не содержится так называемой этнической тематики, чиновникам даются широкие полномочия. Также для региона характерно принятие законодательства в отношении отдельных народов, в частности турок-месхетинцев. С 2005 года регион переходит на программно-целевой подход и меняет дискурс этнической политики в направлении гармонизации.

В регионе детально проработана и зафиксирована в нормативных актах поддержка традиционной народной культуры. Самое главное достижение края – формирование рынка культурной индустрии и туризма в этой области. В целом же в Краснодарском крае происходит процесс трансформации методов решения этнополитических проблем, однако завершённым этот процесс назвать нельзя.

Список литературы

1. Альтернативный доклад НПО «Об исполнении Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». URL: <http://www.hro.org/actions/nazi/2006/11/17.php> (дата обращения: 03.06.2010).
2. Армяне Краснодарского края: «лица кубанской национальности»: сб. информ.-метод. материалов / авт.-сост. М.В. Савва. Краснодар, 2007. URL: <http://www.mashtots.ru/istoriya-armyan-kubani/nauchnye-raboty/armyane-krasnodarskogo-kraya#more-528> (дата обращения: 03.06.2010).
3. Бедеров И. Национальный вопрос в Краснодарском крае стоит остро: губернатор Александр Ткачев собирается по окончании фамилий определять, законный мигрант или нет // Новая газета. 2002. № 49.
4. Бондаренко М. Слишком независимый анклав // Независимая газета. 2006. № 234.
5. Венок дружбы народов расцвел в Краснодаре. URL: <http://www.livekuban.com/news/2007-11-06-628> (дата обращения: 05.06.2010).
6. Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах Российской Федерации / под ред. В. Мукомеля, Э. Паина. М., 1997.
7. Губернатор Кубани объявляет войну незаконным мигрантам и обещает победить. URL: <http://kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/587008.html> (дата обращения: 08.10.2010).

8. Интервью Н. Кондратенко // Кубанские новости. 1997. № 93.
9. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т.; т. 4, кн. 1: Национальный состав и владение языками, гражданство / В.Ю. Зорин, В.Л. Соколин. М., 2004.
10. *Корякин К.В.* Проблема адаптации и интеграции мигрантов-армян в Краснодарском крае // Этнографическое обозрение. 2006. № 1. С. 70-71.
11. *Кочергин А.* Актуальные проблемы положения шапсугов // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2005. № 61. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2005/61_19.htm (дата обращения: 15.06.2010).
12. *Кочергин А.* Краснодарский край // Мониторинг дискриминации и национал-экстремизма / ред.-сост. Ю. Башилова, Н. Таубина. М., 2005.
13. *Кочергин А.* Протесты представителей этнических меньшинств против дискриминации в крае // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2005. № 64. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2005/64_23.htm (дата обращения: 06.07.2010).
14. *Кочергин А.* Эхо Кондопоги: Краснодарский край // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2006. № 70. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2006/70_07.htm (дата обращения: 23.08.2010).
15. Краевая целевая программа гармонизации межнациональных отношений и развития национальных культур в Краснодарском крае на 2008 год. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
16. Курды в Краснодарском крае: сб. информ.-метод. материалов / авт.-сост. М.В. Савва. Краснодар, 2007.
17. Мониторинг дискурса межэтнических отношений, культивируемый в Краснодарском крае. URL: <http://kpd.nvrsk.ru/bib/monit-01.htm> (дата обращения: 14.07.2010).
18. На Кубани открывается международный фестиваль «Культура сближает народы». URL: <http://smi.kuban.info/article/46532/1004/> (дата обращения: 11.08.2010).
19. О государственной политике в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры в Краснодарском крае: закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1264-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
20. О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 20 февраля 2002 г. № 1363-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
21. О культуре: закон Краснодарского края от 03 ноября 2000 г. № 325-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
22. О мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в Крымском и некоторых других районах края: решение малого Совета

- Крайсовета от 12 февраля 1992 г. № 97. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
23. О мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок – месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края: постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 24 апреля 1996 г. № 291-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
24. О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края: закон Краснодарского края от 23 июня 1995 г. № 9-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
25. О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края: закон Краснодарского края от 11 апреля 2002 г. № 460-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
26. *Оситов А.* Краснодарский край как витрина российской национальной политики // Диаспоры. 2004. № 4.
27. Региональная миграционная программа Краснодарского края на 1996 - 1997 годы. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Краснодарский край.
28. Реестр национально-культурных автономий: Краснодарский край. URL: <http://www.gosregistr.ru/index.php?menu=3015000000®ion=Краснодарский%20край> (дата обращения: 19.07.2010).
29. *Савва М.* Коррупция в крае как фактор межэтнических отношений // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2006. № 66. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2006/66_29.htm (дата обращения: 12.08.2010).
30. *Савва М.* Курды Краснодарского края: уровень адаптации и проблемы правового статуса // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2005. № 62. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2005/62_19.htm (дата обращения: 29.08.2010).
31. *Савва М.* Правовая помощь мигрантам в крае // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2007. № 75. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2007/75_36.htm (дата обращения: 11.06.2010).
32. *Савва М.* Проект целевой программы гармонизации межнациональных отношений // Бюл. Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2005. № 63. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2005/63_27.htm (дата обращения 03.06.2010).
33. *Силаев Н.* Ультраконсервативная модель России // Эксперт. 2006. № 37.
34. *Степанов В.В.* Мониторинг уровня конфликтности в России по данным ЕАВАРН // Этнопанорама. 2003. № 1-2.
35. Турки-месхетинцы в Краснодарском крае: сб. информ.-метод. материалов / авт.-сост. *М.В. Савва.* Краснодар, 2007.
36. *Цыганков В.* Губернатор Ткачев похвалил армян и греков // Независимая газета. 2003. № 61.
37. Экспертное интервью с *В.Н. Ракачевым*, доцентом, канд. ист. наук (г. Краснодар, 12.08.2009) // Из лич. арх. авт.

38. Экспертное интервью с *М.В. Саввой*, профессором, докт. полит. наук (г. Краснодар, 07.08.2009) // Из лич. арх. авт.
39. Экспертное интервью с *С.Д. Шамовой*, председателем Центра адыгской национальной культуры (г. Краснодар, 17.08.2009) // Из лич. арх. авт.
40. Этносы и этнические группы Краснодарского края. URL: <http://www.kubanetnos.ru/?article=1288&page=1> (дата обращения: 27.07.2010).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.45:661.12

А.П. ПЕТРОВ, к.экон.н., председатель совета директоров
Холдинг «Юнона», г. Екатеринбург, ул. Кирова, 28/1
Электронный адрес: ap@holding-unona.ru

И.В. МАКАРОВА, д.экон.н., доцент, зав. сектором развития
промышленности
Институт экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: k511@mail.ru

КЛАСТЕРЫ В ФАРМАЦЕВТИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: ПРЕДПОСЫЛКИ, РЕСУРСЫ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ

Развитие здравоохранения связано с ростом инновационной активности и инвестиционной привлекательности фармацевтической, медицинской и биотехнологической промышленности, производств по созданию медицинской техники и инструмента. Привлечь инвестиционные ресурсы в разработку отечественной фармацевтической продукции, медицинских техники, технологий и инструментов возможно в условиях

государственно-частного партнерства, направленного на возрождение фармацевтической, медицинской и биотехнологической промышленности, что в конечном итоге позволит значительно улучшить ситуацию с лекарственным обеспечением населения Российской Федерации отечественными инновационными препаратами. Наиболее полно взаимосвязанность власти, науки, образования и бизнеса реализуется в рамках кластерных форм организации.

Кластер, как объект экономической агломерации взаимосвязанных предприятий на некоторой территории, является важным фактором лидирующего экономического развития. Такая организация промышленности способствует укреплению взаимосвязей между экономическими субъектами - участниками

В статье обоснована целесообразность кластерных форм организации фармацевтического бизнеса в регионах. Рассматриваются предпосылки, структура и этапы формирования Уральского фармацевтического кластера. Дана оценка эффективности его создания. Систематизированы меры поддержки создания и развития кластерных структур со стороны региональных органов государственной власти и муниципалитетов.

Ключевые слова: инновационная структура; фармацевтический кластер; механизмы государственной поддержки

кластера в целях упрощения доступа к новым технологиям, а также распределения рисков в различных формах совместной экономической деятельности, в том числе в форме совместного выхода на внешние рынки, организации совместных НИОКР, совместного использования знаний и основных фондов, ускорения процессов обучения за счет концентрации специалистов [8]. Кроме того, позициями отдельных кластеров в значительной степени определяется конкурентоспособность территорий. Кластеризация оказывает влияние на социально-политическое и экономическое развитие таких территорий, способствуя мультипликативному эффекту в отношении роста занятости, инвестиций и ускорения трансфертов передовых технологий, увеличения заработной платы, отчислений в бюджеты различных уровней, повышения устойчивости и конкурентоспособности региональной промышленности [1].

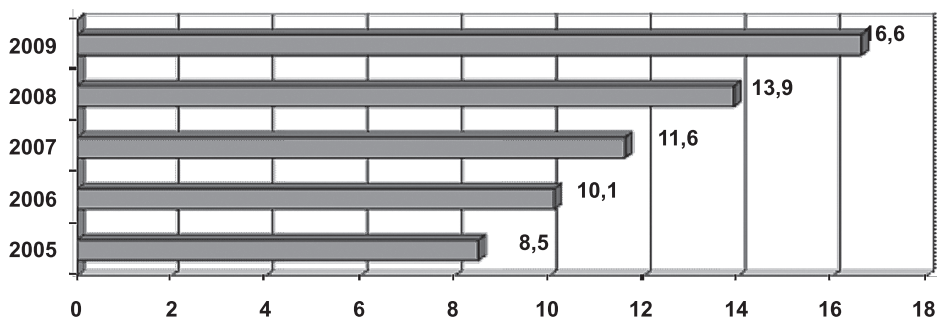
Современный этап экономического развития России характеризуется активным формированием кластеров в фармацевтической промышленности. По данным Министерства экономического развития РФ на территории страны выделены пять фармацевтических кластеров (в Санкт-Петербурге, Самаре, Волгограде, в Ставропольском и Алтайском краях), которые формируют платформу для объединения имеющихся на территории образовательного и научного потенциала, а также высокотехнологических производств фармацевтической отрасли. Кроме того, создание кластеров инициируется в Зеленограде, а также Калужской, Ростовской, Новосибирской, Самарской областях и прочих регионах. Формируемый в Свердловской области Уральский фармацевтический кластер предполагает объединение фармацевтических предприятий ряда субъектов Уральского федерального округа. Можно обозначить следующие предпосылки формирования такого кластера.

1. Емкий и быстрорастущий рынок сбыта фармацевтической продукции. Перспективы развития фармацевтической промышленности прописаны в «Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» и «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 г.», они обусловлены расширением рынков сбыта фармацевтической продукции (регионального, российского и мирового).

Несомненными преимуществами Свердловской области как центра локализации кластера является емкий Уральский региональный рынок потребления (12,5 млн чел.) и выгодное евроазиатское географическое положение, что позволяет планировать современную транспортно-логистическую инфраструктуру для оперативного, масштабного выхода на общероссийский и мировой фармацевтические рынки.

Так, только в Свердловской области объем продаж лекарственных средств в 2009 г. составил 16,6 млрд руб. (или 3,7 тыс. руб. на одного жителя), увеличившись в 2 раза по сравнению с уровнем 2005 г. (рисунок). Согласно прогнозным данным, отраженным в «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 г.», в фармацевтической отрасли продолжится ежегодный рост объемов продаж. К 2020 г. региональный фармацевтический рынок увеличится до 50 - 60 млрд руб. и составит 5% от общероссийского. В качестве основного мотива увеличения объемов

продаж и потребления лекарственных средств можно отметить рост объемов финансирования лекарственной помощи в государственном и муниципальном секторах здравоохранения.



Объем продаж лекарственных средств в Свердловской области, млрд руб.

Кроме того, рынок сбыта отечественной фармацевтической продукции может быть увеличен за счет импортозамещения. Доля зарубежных лекарственных препаратов в общем объеме реализованных в Свердловской области лекарственных средств крайне высокая (она составляет более 60%). При этом растет импорт высокотехнологичных и биотехнологических субстанций, поскольку в России отсутствует их производство. Основными поставщиками субстанций для производства готовых лекарственных средств являются страны Центральной Европы и Китай.

Такие же тенденции наблюдаются и в прочих регионах Урала.

Российский фармацевтический рынок является одним из самых быстрорастущих в Европе [4]. По общему объему фармацевтического рынка Россия уже опережает Индию (\$ 9 млрд) и приближается к показателям Китая (\$ 22 млрд) [2]. Прогнозируется, что через 10 лет объем продаж лекарственных средств в России будет составлять более 1,0 трлн руб., что соответствует средневропейскому уровню потребления лекарственных препаратов [6].

Достижению прогнозных параметров и развитию отечественной фарминдустрии будут способствовать вытеснение большого количества иностранных производителей и дистрибьюторов лекарственных средств с отечественного рынка фармацевтических препаратов, активное импортозамещение, повышение качества потребляемой фармацевтической продукции. Сегодня из более 3000 лекарственных средств, обращающихся на российском рынке, в перечень жизненнонеобходимых и важнейших лекарственных средств включены 650, из которых 248 не производятся в России [2].

Объем *мирового рынка фармацевтической продукции* по прогнозам аналитиков должен был составить в 2011 г. 967 млрд долларов США [9]. Расширению, или росту, рынка лекарств способствуют несколько различных факторов, в том числе общий рост заболеваемости из-за усиливающегося влияния техногенных факторов и ухудшения экологической обстановки; тенденция «старения населения» (на сегодняшний день в мире около 450 млн. человек, или порядка 7%, старше 65 лет, к 2020 г. эта цифра удвоится; рост уровня

доходов населения в Китае, Индии, России, странах Восточной Европы, что приводит к повышению спроса на более дорогостоящие и качественные препараты; развитие новых направлений в фармацевтике [3].

Тем самым у региональных производителей лекарственных средств имеются *большие перспективы развития с точки зрения освоения новых и расширения традиционных внутренних и внешних рынков.*

2. Наличие потенциала развития фармацевтической промышленности на территории Свердловской области и других регионов Урала. Основная идея создания кластера – возможность оптимального использования потенциала Свердловской области в сфере создания, производства и внедрения в медицинскую практику инновационных лекарственных препаратов и воспроизведенных лекарственных средств. Можно обозначить следующие базовые элементы потенциала развития фармацевтической промышленности на территории Свердловской области.

2.1. Наличие предприятий – потенциальных участников кластера.

Доля фармацевтической промышленности Свердловской области составляет всего около 3 % в общероссийских показателях, однако регион является лидером по выпуску ряда уникальных лекарственных препаратов и субстанций. На территории региона располагается 10 предприятий, имеющих лицензии на производство лекарственных средств. Среди них крупнейшие – ООО «Завод Медсинтез», ОАО «Уралбиофарм», ОАО «Ирбитский химико-фармацевтический завод».

На фармацевтических предприятиях области выпускаются 55 наименований из общероссийского перечня 650 жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, в стадии регистрации находятся 23 наименования и в перспективном освоении – 332 препарата. Лекарственные средства в основном представлены следующими группами препаратов: антибактериальные; для лечения сердечно-сосудистых и психоневрологических заболеваний; болеутоляющие, жаропонижающие; противовоспалительными; витаминные. Наибольший удельный вес (более 80 %) продукции приходится на готовые лекарственные средства.

Объемы производства лекарственных средств в Свердловской области за 2005-2010 гг. динамично росли. В 2009 году объем производства химико-фармацевтической продукции увеличился в 1,6 раза по сравнению с уровнем 2008 г. По оценкам специалистов объем выпуска фармацевтической продукции в 2010 г. составит 5,2 млрд руб. и возрастет по сравнению с уровнем 2005 г. в 5,3 раза.

Однако развитие областной и в целом в уральской фармацевтической промышленности испытывает серьезные проблемы, главными из которых являются:

- значительный износ мощностей, необходимость модернизации и приведения производства в соответствии с требованиями международных стандартов (GMP, ISO);
- практически полная зависимость от производителей субстанций и в целом импортного сырья, из которого производится большинство препаратов;
- недостаточное количество в ассортименте продукции фармпроизводителей инновационных отечественных лекарственных средств.

Данные проблемы могут быть решены в результате кластерной организации фармацевтической промышленности.

2.2. Богатый опыт предприятий и организаций в области разработки фармацевтических препаратов, *наличие научных медицинских школ и направлений, квалифицированных кадров, способных к восприятию новых знаний и современных технологий.*

На территории области работают: пять академических институтов (Институт органического синтеза им И.Я. Пастера, Институт физики металлов, Институт электрофизики, Институт высокотемпературной электрохимии, Институт химии твердого тела Уральского отделения РАН) и шесть отраслевых НИИ, имеющих серьезные наработки в области лекарственных средств; ГУП «Уральский НИИ технологии медицинских препаратов», обеспечивающий возможность доведения инновационных фармацевтических разработок до серийного производства.

В России из 48 вузов, которые готовят специалистов для фармации, всего лишь 2 – в Курске и Санкт-Петербурге – готовят технологов для фармацевтических производств. В образовательных учреждениях Свердловской области нет специальности «Промышленная фармация». Однако в области существует целая сеть образовательных центров высокого уровня, готовящих кадры для предприятий фармацевтической отрасли: УрФУ, Центр коллективного пользования УрО РАН «Спектроскопия и анализ органических соединений», лаборатория Уральского научно-образовательного центра «Перспективные материалы», научно-образовательные центры «ИОС – УрФУ», УрГМА. В регионе накоплен богатый опыт в исследовательской, экспертной областях и подготовке кадров фармацевтов, химиков-технологов, бизнес-менеджеров, экономистов, юристов и специалистов других профессий, которые будут востребованы при развитии фармацевтической отрасли. Немаловажным фактором является наличие в образовательных учреждениях области возможности для организации подготовки и переподготовки специалистов необходимой квалификации исходя из потребностей рынка труда на современной производственной базе учебных заведений.

2.3. *Наличие программно-целевых механизмов государственной поддержки фармацевтического производства со стороны региональных органов государственной власти.* В Свердловской области, одной из немногих субъектов Российской Федерации, с 2002 г. действуют программы по поддержке фармацевтического производства, предусматривающие инвестиции на реализацию проектов в сфере производства и освоения новых видов лекарственных средств, а также реализуется программа по развитию производственной кооперации, которая охватывает и фармацевтические предприятия.

2.4. *Развитая инновационная инфраструктура.* В регионе представлена достаточно развитая инновационная инфраструктура: технопарки, три бизнес-инкубатора, десять региональных промышленных центров, два венчурных фонда (Финансово-промышленный венчурный фонд ВПК; Фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Свердловской области). Ее наличие говорит об инновационной емкости и инвестиционной привлекательности региона, его готовности к созданию инновационного кластера.

3. Наличие ключевых факторов успеха у предприятий – потенциальных участников кластера:

- *присутствие креативной лидерской команды менеджмента* – идеологов комплексного развития региональной фармотрасли, работающих в ключевых, социально-критичных (непосредственно влияющих на поддержание жизненных функций человека) секторах российского здравоохранения, которые отличаются высокими рыночными рисками в связи с политизированностью данной сферы;
- наличие опыта работы по *стандартам GMP*, в состав кластера входит ООО «Завод Медсинтез», являющийся единственным фармацевтическим предприятием в России, удостоенным премии Правительства РФ и премии Содружества Независимых Государств в области качества;
- *сочетание высокоэффективного менеджмента* и конкретной, действенной *поддержки со стороны* исполнительной региональной власти, оказывающей организационное, административное, финансовое, налоговое и др. содействие созданию и разворачиванию деятельности кластера;
- *реальная кооперация и взаимодействия предприятий и служб* – потенциальных участников предлагаемого кластера;
- осуществление предприятиями кластера *высоких расходов на R&D* (расходы на исследования и разработки);
- успешно работающая *группа коммерческих топ-менеджеров, сформированная* на базе ООО «Фармацевт» и «Мединвест» и *организовавшая торговую электронную площадку* для непрерывного мониторинга и участия в торгах, тендерах, конкурсах на поставку продукции всех предприятий кластера в регионы России и страны СНГ;
- *широкие возможности реализации продукции кластера* – на госпитальном уровне и через специализированные медицинские центры, а не только через розничную аптечную сеть;
- *надежная, соответствующая международным требованиям, система доставки* по принципу «от двери до двери».

Таким образом, в УрФО существуют все предпосылки и ресурсы для формирования фармацевтического кластера, который будет способствовать удовлетворению потребностей населения округа и России в лекарственных препаратах, укреплению устойчивости и иммунитета региональной экономики, получению дополнительных доходов и оптимизации затрат бюджетов всех уровней на лекарственное обеспечение.

В декабре 2010 г. было создано и зарегистрировано некоммерческое партнерство «Уральский фармацевтический кластер», которое представляет собой комплекс предприятий и компаний, объединенных целью формирования в регионе высокотехнологического комплекса взаимосвязанных производств для разработки, выпуска и реализации современных лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения высокого качества. В настоящий момент кластер объединяет 25 участников, среди которых учреждения науки, фармацевтические и инновационные компании, банки. Структура кластера обеспечивает полный технологический цикл производства конечного продукта (включающего четыре базовых этапа – научно-исследовательский, научно-конструкторский, опытно-промышленный и промышленный, в рамках которых будет проходить разработка новых препаратов,

их доклинические и клинические исследования, доводка, масштабирование технологий и организация промышленных производств субстанций и готовых лекарственных форм препаратов, а также их реализация).

Формирование и развитие Уральского фармацевтического кластера предполагается осуществлять в три этапа.

<p>Основные задачи</p>	<p>Первый этап (2010-2011 гг.) <i>Формализация кластерной инициативы:</i> ▲ разработка и согласование с участниками кластера Концепции; определение круга потенциальных участников кластера; ▲ формирование стратегии выхода на национальный и мировой рынки фармацевтической продукции; ▲ разработка механизма координации деятельности кластера; ▲ отработка механизмов взаимодействия предприятий в кластере: организации совместного обучения (в форме создания центра развития персонала Уральского кластера медицинской промышленности; совместного финансирования учебных программ и программ тренингов; проведения учебных семинаров и научных конференций по управлению качеством, персоналом и т.д.); проведения совместного маркетинга (в форме создания общего веб-сайта, рекламы и отраслевого буклета, участия в общих торговых миссиях, выставках и др.); осуществления совместных закупок сырья, материалов, комплектующих, оборудования, услуг; организации совместных производств; совместного развития экономических фондов; ▲ сертификация производств по критериям GMP ЕС для предприятий – участников кластера, что позволит им обеспечить необходимый мировой уровень качества своей продукции. <i>Финансирование и реализация 1-й очереди инвестиционных проектов.</i></p>
<p>Результаты</p>	<p>1. <i>Активизация инвестиционной деятельности на территории Свердловской области.</i> Это обосновано тем, что в мировой практике инвесторы охотнее вкладывают средства в кластеры, чем в отдельные производства. 2. <i>Рост объемов производства фармацевтической промышленности Свердловской области.</i></p>
<p>Основные задачи</p>	<p>Второй этап (2012-2015 гг.) 1. <i>Создание инфраструктуры</i> Кластера – Уральского фармацевтического научно-исследовательского центра с группой лабораторий, опытно - экспериментальным полигоном и виварием, Ядерного медицинского центра, Центра трансфера технологий, Бизнес-инкубатора, Кадрового центра, Логистического хаба и т.д. Модернизация и создание новой инженерно-технологической инфраструктуры в г. Новоуральске и пос. Уфимский. 2. <i>Рост производства и реализации</i> на российском рынке нового поколения фармацевтических препаратов и медицинской техники. 3. <i>Развитие процессов импортозамещения</i> на инсулиновом, противовирусном, противоопухолевом, диализном и др. рынках России.</p>

Результаты	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Рост инновационной активности территории</i> за счет локализации на предприятиях кластера фармацевтических и медицинских технологий мирового уровня. 2. <i>Освоение порядка 50 инновационных отечественных и дженериковых препаратов; создание соответствующих новых производств</i> субстанций и готовых лекарственных форм препаратов.
Основные задачи	<p>Третий этап (2016–2020 гг.)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Устойчивый рост объемов продаж</i> продукции предприятий-участников Кластера в Свердловской области, на Урале, в России, <i>выход на мировой фармацевтический рынок.</i> 2. Развитие производства <i>импортозамещающей</i> продукции. 3. Разработка и принятие <i>Стратегии</i> дальнейшего развития кластера. 4. Расширение территориальных <i>границ кластера</i> (области Уральского федерального округа, а также в других регионах России).
Результаты	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Становление тактического и стратегического архетипов</i> кластера, включающих оформление системы связей предприятий отраслей-поставщиков и отраслей-потребителей, а также инфраструктуры. 2. <i>Создание новых производств и отраслей.</i> 3. <i>Расширение традиционных и выход на новые внутренние и мировые рынки</i> фармацевтической продукции и услуг на фармацевтическом рынке. 4. <i>Обеспечение не менее 50% российского фармацевтического рынка</i> отечественными препаратами.

Социально-экономическая эффективность создания кластера определяется созданием в региональной экономике комплекса новых высокотехнологичных производств конкурентоспособной фармацевтической и медицинской продукции, отвечающей современным международным требованиям. Уже к 2020 г. только в Свердловской области будут выпускать лекарства на 100 млрд. руб. против сегодняшних 3 млрд. Предприятия отдельных фармацевтических отраслей в условиях эффективной государственной поддержки даже смогут полностью выйти на самообеспечение.

Государственная поддержка является условием полноценного функционирования фармацевтического кластера. Согласно мировому опыту большинство развитых стран мира (Дания, Франция, Нидерланды, Португалия, Шотландия и Швеция) проводят политику поддержки кластеров на общенациональном и региональном уровнях. При этом такие меры разрабатываются с учетом особенностей создания и функционирования каждого кластера и носят адресный характер. Однако, ряд стран (Бельгия и Испания) используют только региональные меры поддержки. Австрия, Финляндия, Германия, Италия и Норвегия не выделяют данную сферу как самостоятельную и определяют меры по развитию кластеров как инструменты проведения инновационной, технологической и региональной политики.

В качестве классических или традиционно сложившихся в мировой практике инструментов стимулирования инновационных предприятий, в том числе и в рамках кластерных промышленных систем, можно использовать [1]:

- прямое финансирование (субсидии, займы), которые достигают 50% расходов на создание новой продукции и технологий (используются во Франции, США и других странах);
- предоставление ссуд, в том числе без выплаты процентов (Швеция);
- целевые дотации на НИР (практически во всех развитых странах);
- создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска (Англия, Германия, Франция, Швейцария, Нидерланды);
- безвозмездные ссуды, достигающие 50% затрат на внедрение новшеств (Германия);
- снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей (Австрия, Германия, США и др.);
- бесплатное ведение делопроизводства по заявкам индивидуальных изобретателей, бесплатные услуги патентных поверенных, освобождение от уплаты пошлин (Нидерланды, Германия).

При этом важно осознавать, что меры поддержки должны носить комплексный характер, рамки государственной кластерной политики не должны быть слишком узкими. От этого зависит успешность создания и функционирования кластерных структур. Основные функции государства [5]:

- поддержание стабильной экономической политики;
- активное участие в собраниях руководителей кластеров и в процессе принятия решений, имеющих отношение к развитию кластеров;
- содействие кластерным инициативам (наиболее успешными кластерными инициативами являются совместные проекты государства и бизнеса, причем ведущую роль должны играть представители бизнеса, являющиеся ключевыми участниками кластера);
- привлечение прямых иностранных инвестиций;
- развитие специфической деловой среды кластеров;
- разработка целевых программ, направленных на развитие кластеров;
- активная деятельность по установлению связей между образовательными учреждениями, научно-исследовательскими институтами и бизнесом;
- оказание помощи в установлении международных связей.

В соответствии с «Методическими рекомендациями Министерства экономического развития РФ по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» в целом могут быть реализованы следующие направления региональной и муниципальной поддержки создания Уральского фармацевтического кластера:

1. С целью получения дополнительного финансирования из средств федерального бюджета инфраструктуры фармацевтического кластера при содействии Правительства Свердловской области начать работу по получению г. Новоуральском статуса наукограда Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ).

2. Поддержка инновационных проектов предприятий кластера по выполнению опытно-конструкторских и опытно-технологических работ по фармацевтической и медицинской тематике, а также по коммерциализации результатов проведенных НИОКР – с целью их

- *включения в ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы»*, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613;
- *финансирования* (в т.ч. на безвозмездной и безвозвратной основе) из средств «Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» и ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Российский банк развития», Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Государственной корпорации «Роснано», Инвестиционному фонду Российской Федерации.

3. Содействие в осуществлении целевых инвестиций в разработку проектной документации и развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластера, с привлечением средств:

- Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694;
- Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р;
- бюджета, имущества, гарантий и других активов и возможностей Свердловской области.

4. Предоставление субсидий и других форм поддержки со стороны исполнительной власти Свердловской области и местного самоуправления на организационное развитие кластеров и реализацию кооперационных проектов кластера для решения следующих приоритетных задач:

- повышение качества управления на предприятиях кластера, включая создание и сертификацию систем управления качеством в соответствии со стандартами GMP EC, ISO 9001 – 2000, и содействие развитию механизмов субконтракции;
- содействие выходу предприятий на внешние рынки, совместные рекламные кампании, регистрация и продвижение коллективных товарных марок, продукции и т.д., организация экспозиций кластера на зарубежных выставках и ярмарках;
- реализации коллективных маркетинговых проектов, включая сертификацию, регистрацию или другие формы подтверждения соответствия товаров и услуг, совместные маркетинговые исследования, коллективное юридическое сопровождение;
- стимулирование инноваций, развитие кооперации внутри кластера в области НИОКР и коммерциализации технологий, содействие созданию новых инновационных предприятий, бизнес-инкубаторов, технопарков, центров

трансфера технологий, развитие механизмов «технологического аудита», регистрации и правовой охраны за рубежом результатов интеллектуальной деятельности;

- перечисленные формы поддержки могут осуществляться в т.ч. в рамках реализации мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

5. Реализация мер налогового регулирования для участников кластера – в соответствии с правом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на установление льгот по уплате соответственно региональных и местных налогов и сборов, а также ставки налога на прибыль в части, подлежащей уплате в бюджет субъекта РФ.

6. Снижение административных барьеров, включая введение принципа «одного окна» и ускоренный порядок получения результатов экспертизы проектной документации и разрешения на строительство (с учетом имеющегося опыта реализации соответствующего порядка для резидентов особых экономических зон - в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ). Оказание содействие Министерством здравоохранения и социального развития РФ в получении в первоочередном порядке предприятиями кластера госзаказа (федерального и регионального) на выпускаемую ими продукцию. Освобождение от обложения таможенной пошлиной отдельных товаров (оборудования, включая комплектующие и запасные части к нему), производимых резидентами фармацевтических кластеров, осуществляющими режим «промышленной сборки» (в соответствии с утвержденным Таможенным комитетом РФ перечнем предприятий).

7. Предоставление информационной поддержки в продвижении бренда кластеров, направленной на привлечение иностранных инвестиций, содействие экспорту производимых на территории кластера товаров и услуг, в том числе с использованием инфраструктуры торговых представительств Российской Федерации за рубежом.

В целях обеспечения эффективности реализации кластерной политики администрациями муниципальных образований могут быть реализованы следующие мероприятия:

1) содействие передаче в кластер согласованных участков земли, зданий, сооружений, элементов инфраструктуры, находящихся в областной собственности – с целью создания и размещения на их основе новых фармацевтических производств и элементов инфраструктуры кластера;

2) содействие передаче в долгосрочную аренду (либо иные формы передачи) отдельных зданий и инфраструктуры Филиала ФГУ «48 Центральный научно-исследовательский институт МО РФ» – «Центра военно-технических проблем биологической защиты» в г. Екатеринбурге для размещения в них фармацевтических, в т.ч. токсичных, производств кластера;

3) содействие в вопросах включения ФГУ «Екатеринбургский научно-исследовательский институт вирусных инспекций Роспотребнадзора РФ» в состав кластера и передаче его согласованных объектов для целей создания на их базе современного производства субстанций фармпрепаратов;

4) содействие модернизации существующей и расширению сети аптек, складов и других элементов торговой, дистрибьюторской, транспортно-логистической инфраструктуры кластера в городах и районных центрах Свердловской области – в том числе на базе торгово-складских мощностей ГУП СО «Фармация»;

5) содействие в получении предприятиями кластера госзаказа (федерального и регионального) на выпускаемую ими продукцию;

6) содействие в подписании Соглашения о предоставлении ряду предприятий кластера режима «промышленной сборки» - освобождения от обложения таможенной пошлиной отдельных товаров (оборудования, включая комплектующие и запасные части к нему) в соответствии с утвержденным Порядком;

7) содействие предприятиям кластера в поиске российских и иностранных инвесторов для развития фармацевтических и других производств.

В целом, основной задачей государства сегодня является организация согласованных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти с целью вывести кластерные инструменты развития на системный уровень, на основе конструктивного взаимодействия выработать конкретный механизм государственной поддержки кластерных инициатив и кластерных организаций. Используя кластерную политику как инструмент инновационного развития, необходимо определить целевые параметры фармацевтического кластера. Механизмы государственной кластерной политики должны обеспечивать максимальное использование имеющихся конкурентных преимуществ региона. Располагая ресурсами, органы государственной власти и муниципалитетов могут регулировать приток и использование инвестиций, содействовать улучшению внутреннего инновационного климата фармацевтического кластера.

Чтобы добиться быстрого конкурентного роста, бизнес и правительство, а также прочие участники кластера должны прийти к единому: 1) видению направлений экономического роста региона его дислокации; 2) пониманию преимуществ и недостатков деловой среды, разработать меры нивелирования недостатков. Конструктивный диалог между государством и бизнесом помогает определять приоритеты при принятии и исполнении решений.

Таким образом, имеющиеся предпосылки, ресурсы и формируемые условия создания и развития Уральского фармацевтического кластера являются тем базисом, который способствует воплощению на Ураленациональной идеи объединения науки, промышленности, поддержки государства и общества в области фармацевтики, инициирует создание точек роста и модернизации экономики региона, ее перевода на инновационные рельсы. Реализация бизнес-проектов кластера обеспечит повышение лекарственной безопасности России через импортозамещение жизненно важных инсулиновых, противоопухолевых, противовирусных и других препаратов, создаст эффективный инструмент реализации государственной политики в области сохранения здоровья, трудоспособности населения и улучшения качества жизни, решения проблем демографии и народосбережения.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М., Виленский А.В., Киселев А.Н., Шестакова М.В. Принципы и механизмы интеграции малого и крупного бизнеса // Взаимодействие малого и крупного бизнеса: информ.-аналит. сб. М.: Ин-т предпринимательства и инвестиций, 2003. Апрель.
2. Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России рассмотрела вопросы развития фармакологической индустрии и производства медицинской техники. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/health/remedy/39> (дата обращения: 31.09.2009).
3. Министр промышленности и торговли Российской Федерации Виктор Христенко принял участие в заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию российской экономики при Президенте Российской Федерации. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/actions/modern/103> (дата обращения: 31.08.2009).
4. Российский фармацевтический рынок растет, несмотря на мировой экономический кризис. URL: http://www.dsm.ru/marketnews/1087_15.03.2010 (дата обращения: 15.03.2010).
5. Руководство по развитию кластеров. Алма-Аты: АО «ЦМАИ», 2006.
6. Усольцева Ю. Аптекари борются с «антителами»// Новый компаньон. 2010. № 43 (627).
7. Фармацевтический рынок: состояние, тенденции, перспективы // Лица бизнеса. 2005. № 10/2 (106).
8. Чененова Р.И., Макарова И.В. Развитие инновационных форм бизнеса // Экономика региона / Рос. акад. наук, Ин-т экономики. 2009. № 3 (19). С. 100-107.

Е.Д. БАЯНДИНА, аспирантка кафедры прикладной политологии
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики,
г. Москва, Кочновский проезд, 3
Электронный адрес: genibay@gmail.com

МИКРОУРОВЕНЬ И МАКРОУРОВЕНЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Различение макро- и микроуровней бюджетного процесса полезно при поиске ответа на вопрос, почему одни государства обладают сильной бюджетной системой с жесткой финансовой дисциплиной, а другие – слабой, подверженной давлению различных групп интересов. В данной статье этот подход будет продемонстрирован на примере бюджетной практики США и Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное бюджетирование; бюджетный процесс; инкрементализм; макробюджетирование; микробюджетирование

Бюджетный процесс, или бюджетирование, в ходе которого формируется государственный финансовый план, называют «феноменом человеческого поведения в условиях государственности» [17, р. 4]. Во второй половине XX века этот феномен оказался в фокусе внимания государственных руководителей и политических ученых США, заинтересованных в исследовании и преобразовании внутренних механизмов государственного управления. Таким образом, активно развивавшаяся теория бюджетирования неотрывно следовала за практикой бюджетной реформы, осмысляя и структурируя ее. В рамках этого процесса утвердилось различение понятий микробюджетирования и макробюджетирования, полезное в поиске ответа на вопрос, почему одни государства обладают сильной бюджетной системой с жесткой финансовой дисциплиной, а другие – слабой, подверженной давлению различных групп интересов [10, р. 18]. Эти два понятия, а также получивший распространение в академической среде взгляд на бюджетный процесс как на эволюцию от преимущественно первого к преимущественно второму станут предметом рассмотрения в первой части настоящей статьи. Вторая ее часть будет посвящена попытке использования опыта макробюджетирования в США в качестве ориентира для проводимых в настоящее время в России бюджетных и административных реформ.

Введение макроуровня в практику формирования бюджета. Начиная с 1960-х годов американские исследователи рассматривали в качестве основы теории бюджетного процесса систему индивидуальных мотиваций, формирующих процедуры составления расходной части государственного бюджета*. Наиболее продуктивным подходом к изучению бюджетирования представлялся его анализ как сферы принятия политических решений. Из года

* Ведущим исследователем в этом направлении, «Адамом Смитом бюджетного процесса», по утверждению В. Нисканена, признан Аарон Бернард Вилдавски (1930-1993), профессор университета Беркли, президент Американской ассоциации политической науки (1985-1986). В его монографии «Политика бюджетного процесса», изданной в 1964 г., впервые было предложено объяснение правил, которые формировали бюджетный процесс федерального уровня в США.

в год участники бюджетного процесса принимали три важнейших решения: сколько запросить средств? (этот вопрос решался в рамках исполнительной власти, точнее, отдельных ведомств); сколько рекомендовать израсходовать? (ответ на этот вопрос должно было дать профильное финансовое ведомство); сколько ассигновать? (этот вопрос решался в недрах законодательных органов и политических партий).

Поиск решений на эти вопросы осуществлялся в ходе переговорного процесса между акторами, которые играли в нем установленные роли. Исполнительные органы выступали «адвокатами» в попытке утвердить свои бюджеты и получить небольшую прибавку бюджетных средств. Подразделения Конгресса играли роль «попечителей», стремясь «защитить» государственную казну и сокращая поступившие запросы на финансирование [17, р. 18]. Переговоры велись между отдельными структурами, экспертами и специалистами среднего звена в исполнительной и законодательной власти, сосредотачиваясь на микроуровне бюджетного процесса. Итоговые параметры нового бюджета: объем доходов, расходов, бюджетного дефицита и долга – определялись как производная от прошлогодней материальной базы исполнительных органов, которая с каждым годом расширялась на 5-10%.

Описываемая система оказалась эмпирически верифицируемой и достаточно точно предсказывала изменение расходов бюджета на протяжении ряда лет [7; 8]. На основании этих положений была создана теория инкрементального бюджетирования (от *increment* – частичное изменение, постепенный рост), около двадцати лет доминировавшая на данном исследовательском поле.

При таком механизме формирования бюджета «снизу вверх» рост расходов не был ограничен никакими правилами и установлениями «сверху», никакими политическими решениями макроуровня. Итогом стал быстрый и неуправляемый рост бюджетного дефицита. Введение процедур макробюджетирования стало необходимым. «Дефицит спровоцировал кризис доверия по отношению к политическим лидерам (...). Члены Конгресса смотрели на попытки обуздать дефицит как на тест на профпригодность для политиков» [16, р. XVII]. На повестку дня встала бюджетная реформа, предусматривающая сокращение расходов, повышение качества финансового планирования, следование установленным национальным приоритетам и, следовательно, централизацию бюджетного процесса.

В течение 1980-х годов, в период президентства Р. Рейгана, предсказуемая система инкрементных бюджетных переговоров между акторами бюджетного процесса перестала существовать. Реформаторы в структуре исполнительной ветви власти запустили процесс изменений с целью сделать бюджетирование более рациональным и эффективным. В это время появились концепции планирования бюджетных программ, управления по целям (бюджетирование, направленное на результат), бюджетирование с нуля (составление расходной части бюджета с нуля, а не путем поправок к прошлогодним данным). Были внедрены фискальные нормы, направленные на пересмотр расходных полномочий государства, призванные ограничить рост запросов со стороны исполнительных органов и внедрить механизм планирования бюджета на несколько

лет вперед как инструмент контроля над расходами [14, p. 124]. Реформаторы со стороны Конгресса в 1974 г. провели закон, вводящий практику принятия основных решений по поводу бюджета на высшем государственном уровне. Были образованы два новых бюджетных комитета, полномочных утверждать показатели, формирующие основные параметры бюджета: объем доходов, расходов, дефицита, долга и функциональную структуру расходов.

Новые элементы бюджетного процесса далеко не сразу преобразовали традиционную систему законоотворчества. Бюджетные комитеты встали во главе процесса принятия решений о налоговой и расходной политике, при этом оставаясь политически относительно слабыми. Новое законодательство не обуздало расходы в заметной мере и не сократило в одночасье государственный дефицит, превратившийся в проблему номер один политической жизни страны [12, p. 25]. Новые бюджетные комитеты были окрещены «суммирующей машиной», когда, вместо того чтобы ужесточить дисциплину в существовавших ранее комитетах, приспособили свои программные требования к существующему положению вещей [11]. В Конгрессе было ощутимо разочарование результатами бюджетной реформы. Резкая критика последовала из уст руководителя финансового ведомства при Р. Рейгане Д. Стокмана [15].

Однако множество процедурных и политических усовершенствований привело к постепенному укоренению макробюджетирования в законодательной власти. Дискуссионный закон 1985 года способствовал не только ежегодному сокращению расходов бюджета, но также пересматривал бюджетный процесс в целом. Движение к макробюджетированию привело к изменению структуры власти в Конгрессе. Лидеры Правительства и Сената теперь работали преимущественно с бюджетными комитетами, становившимися все более влиятельными. Введение пакетной формы законопроектов, объединяющей в единое целое ряд норм о налогах, расходах, долге, было безошибочным ходом для централизации бюджетных решений.

Переход в направлении макробюджетирования был замечен и в исполнительной власти, хотя такие бюджетные реформы, как планирование расходных программ, управление по целям и планирование с нуля, поначалу спровоцировали не слишком заметные изменения [12, p. 28-29].

Возглавляемая руководителем финансового ведомства Д. Стокманом, администрация Рейгана была вовлечена в беспрецедентный эксперимент по введению бюджетирования «сверху вниз» в рамках исполнительной власти.. Несмотря на то, что основная энергия Стокмана была направлена на изменение деятельности Конгресса, при помощи обновленного Административного и бюджетного управления атаке так же подверглись процедуры бюджетирования, применяемые правительственными агентствами. Многие ведомства, долгое время практиковавшие бюджетирование «снизу вверх», были ошеломлены новыми правилами игры. Вместо того, чтобы защищать свой бюджет и добиваться увеличения ассигнований, агентства пытались предупредить полное упразднение или сокращение их программ и штатов [12, p. 29].

Характерные различия между макро- и макробюджетированием представлены на схеме.

Различия между макро- и микробюджетированием

	Микробюджетирование	Макробюджетирование
Ключевые акторы	Комитеты и субкомитеты по ассигнованиям; Агентства, эксперты Административного и бюджетного управления	Бюджетные комитеты и партийные лидеры; Президент, штаб Белого дома, директор Административного и бюджетного управления
Тип законопроекта	Отдельные законопроекты	Бюджетные резолюции, пакетные налоговые и расходные программы
Фокус политики	Бюджеты агентств, программы, ежегодные частичные корректировки	Бюджетные показатели, многолетние проекты, бюджетные полномочия, отношение бюджета к ВВП, экономические прогнозы
Бюджетный процесс	Фрагментированный, «снизу вверх»	Централизованный, «сверху вниз»

В современной практике США действуют многочисленные элементы системы бюджетирования на макроуровне, позволяющие руководителям государства удерживать контроль над основными бюджетными показателями. Элементы микроуровня и макроуровня сосуществуют и взаимодействуют, образуя целостную систему формирования бюджета. Это различие, наблюдаемое в реальности, стало принятым подходом в научном анализе бюджетирования. Исследование акторов бюджетного процесса, их ролей и стратегий подразумевает микробюджетный подход. Однако акторы не вполне свободны в своих взаимодействиях, поскольку подчинены существующим, формальным и неформальным, правилам игры. Более отстраненный и системный взгляд на бюджетирование называют макробюджетным подходом, который является доминирующим в современных исследованиях бюджета [13, р. 23].

Концепция макробюджетирования основана лишь на одном, но весьма существенном различии в бюджетной практике. Не вдаваясь в подробности относительно того, какие именно решения принимаются, она сосредотачивается на вопросах, как и почему они принимаются. Концепция стала одним из этапов осмысления бюджетирования, открыв дорогу ряду иных теоретических построений, среди которых известны теория «бюджетирования в реальном времени» И. Рубин [13], организационные теории бюджетного процесса, различные политикокультурные толкования бюджета, концепции, основанные на теории рационального выбора и постмодернизме [9].

Опыт макробюджетирования в России. Еще двадцать лет назад в России, государстве с плановой экономикой, бюджетного процесса, в понимании развитых стран, не существовало. Бюджетная система РФ создавалась практически с чистого листа, и стремительное развитие в этой сфере не сопоставимо по темпу с эволюцией бюджетирования, например, в США.

Достижениями последних лет в сфере бюджетной политики эксперты считают введение формальных оснований для оценки эффективности бюджетных

расходов, бюджетирования, ориентированного на результат, трехлетнего планирования бюджета, перехода от финансирования сети к финансированию услуг, программного бюджета [2]. В мае 2010 года правительство заявило об изменении механизма формирования бюджета, что означает переход к формированию бюджета по программному принципу, на основе более 40 госпрограмм**. Тем не менее эксперты считают, что большинство нововведений до сих пор имеют слишком неопределенные области применения, что приводит к принятию концепций и программ, слабо связанных между собой, к распылению усилий реформаторов и ресурсов и, в конечном счете, к падению вплоть до нуля темпов их реализации [3, с. 204]. Кроме того, необходимость введения новых механизмов, нацеленных на прозрачность и эффективность управленческих решений, осознается лишь узкими кругами в рамках государственного аппарата. Наталкиваясь на сопротивление, реформы приобретают непоследовательный и отрывочный характер. Разумеется, переход не может произойти в одночасье, однако эксперты высказывают серьезные опасения относительно верности тенденций в российской бюджетной политике.

Президент «Альфа-банка» П. Авен заявил, что российский бюджет все больше напоминает о последних годах перед распадом Советского Союза. Финансирование соцпрограмм увеличило госрасходы до 38% ВВП. В 2011 году на них будет потрачено 3 трлн руб. (27,7% расходов бюджета), на оборону – 1,5 трлн (14,1%). В 2013 году эти показатели возрастут до 3,5 трлн руб. (28,2%) и 2,1 трлн (16,4%). Тем временем пороговая цена нефти, при которой правительство может сбалансировать бюджет с учетом нефтяных доходов, превышает 100 долл. за баррель, против 20-30 долл. за баррель, как было до 2007 г. [4].

В 1990-е годы Россия прошла путь структурирования и сокращения социальных обязательств попутно с формированием основ рыночной экономики, что потребовало принятия ряда непопулярных решений на макроуровне бюджетного процесса. Однако сейчас государство уверенно движется в обратном направлении – в сторону все большего количества расходов на финансирование текущих затрат в сфере социального обеспечения и национальной обороны. В случае России расширение расходной части бюджета происходит не на микроуровне, не в результате переговоров множества акторов и в отсутствие правил, определяющих итоговые параметры бюджета, а на высшем уровне принятия решений.

До сих пор это движение происходило в условиях сокращения государственного долга Российской Федерации, объем которого сегодня существенно меньше, чем у многих развитых стран. В более сложной позиции оказались ряд субъектов РФ, в период экономического роста нарастивших значительные объемы внутреннего и внешнего долга***, который по многим позициям продолжает увеличиваться (см. таблицу).

** Первоначально предполагалось, что по новым принципам будет сформирован бюджет 2012 г., однако эта мера отложена до 2013 г.

*** Данные Министерства финансов РФ по состоянию на 1 мая 2011 г.

Регионы РФ	Сумма долга, млн руб.	Удельный вес к налоговым и неналоговым доходам 2010 г., %
Республика Мордовия	15 943	115,3
Северная Осетия-Алания	5 183	71,5
Республика Татарстан	73 585	65,6
Астраханская область	13 056	61,1
Костромская область	7 963	60,1
Московская область	125 001	42
Нижегородская область	28 557	32,3
Самарская область	29 197	30,8
г. Москва	314 198	28,9
Пермский край	968	1,12

С другой стороны, несмотря на то, что бюджетные реформы в России 2000-х годов привели к ограничению финансовых и политических возможностей регионов, именно за ними некоторые исследователи признают наличие потенциала модернизации, называя их «источником социально-экономической динамики» [6, с. 237-239]. Именно в регионах можно найти позитивные примеры управления бюджетным процессом на макроуровне.

В частности, незначительный размер государственного долга в Пермском крае является следствием консервативных мер, принятых руководством края во второй половине 2000-х гг. Ограничение роста бюджетных расходов было установлено на уровне главных распорядителей бюджетных средств путем фиксации существующего уровня расходов в качестве «потолка». Бюджетные расходы были разделены на несколько категорий, что позволило региону регулировать объем своих обязательств в период экономического кризиса 2008-2009 гг., сокращая инвестиционную составляющую бюджета. Кроме того, в регионе установлена связь между бюджетным планом и задачами государственного управления [3], принят так называемый «управленческий бюджет», что также определяет характер бюджетного процесса, - ограничительные рамки для его участников****. Как и во многих странах, осуществивших бюджетные реформы, данные преобразования были проведены в едином комплексе административных мер, носящих характерные черты нового государственного менеджмента (new public management) [1].

Практика макробюджетирования показывает, что в развитых странах накоплен и отрицательный опыт, принимались нерациональные решения, вызвавшие дисфункцию бюджетного и вместе с ним политического процесса, способствовавшие появлению колоссальных бюджетных дефицитов и накоплению государственных задолженностей. Сегодня российское государство обладает возможностью контролировать изменение объема своих обязательств и в этом смысле получает шанс использовать имеющийся опыт в лучшей стартовой позиции. Переход к установленным «сверху» правилам формирования

**** Задача установления связи между целями правительства России и бюджетными ассигнованиями поставлена в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 гг. и Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

финансовых планов государства, не отменяющий возможности поиска эффективных решений на микроуровне бюджетного процесса, может стать ориентиром при проведении реформ.

Правительство, намеренное установить контроль над своими расходами и обязательствами, должно обладать способностью придавать отвлеченным фискальным нормам форму конкретных задач и показателей для ведомств и отраслей, а также пересматривать программы и планы расходов в свете этих задач. В то же время некоторые установленные «сверху» нормы должны предусматривать не столько достижение определенных целей правительства, сколько оказывать влияние на различные группы (исполнительные органы власти, группы интересов, социальные группы), ограничивая их ожидания финансовой поддержки от государства [14, p. 126].

Список литературы

1. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 157-166.

2. Курляндская Г.В. Основные позитивные достижения в сфере бюджетной политики и межбюджетных отношений в Российской Федерации в период 2000-2010 гг. [Электронный ресурс]: выступление на конф. «Рубеж десятилетий: итоги и перспективы. Взгляд со стороны независимых центров экономического анализа». Москва, 1 окт. 2010 г. URL: http://www.aret.ru/files/2066/Kurlyandskaya_GV%202010-10-01.pdf (дата обращения: 06.03.2011).

3. Решетников М.Г. Бюджетирование по результатам: взгляд из одного региона // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 204-208.

4. Чечель А., Шолохов Д. Дорога к пропасти // Ведомости. 2010. № 230 (2748). URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/251170/doroga_k_propasti (дата обращения: 06.03.2011).

5. Чиркунов О.А. Технология государственного управления: делегирование полномочий // Государственная служба. 2011. № 2. С. 13-16.

6. Яковлев А.А. Агенты модернизации. М., 2007.

7. Evolving theories of public budgeting. Bartle J. R. (ed.). JAI Press Inc., 2001.

8. Davis M., Dempster M., Wildavsky A. A theory of the budgetary process // American Political Science Review. 1966. № 60 (9). P. 529-547.

9. Davis M., Dempster M., Wildavsky A. On the process of budgeting: an empirical study of congressional appropriations // Papers on Non-Market Decision Making. 1966. № 1. P. 63-132.

10. Guess G.M., LeLoup L. Comparative public budgeting: Global perspectives on taxing and spending. Albany: State University of New York Press, 2010.

11. Ippolito D. Congressional spending. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1981.

12. LeLoup L. From micro budgeting to macro budgeting: Evolution in theory and practice // New Directions in Budget Theory. Rubin I. (ed.). Albany, N.Y., SUNY Press, 1988. P. 19-42.

13. *Rubin I.* The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing. New Jersey., 1990.
14. *Schick A.* Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies // *Public Administration Review.* 1986. № 46 (2). P. 124-134.
15. *Stockman D. A.* Triumph of Politics: how the Reagan revolution failed. Harper & Row, 1986.
16. *White J. and Wildavsky A.* The Deficit and the Public Interest: the Search for Responsible budgeting in the 1980s. University of California Press, 1989.
17. *Wildavsky A.* The Politics of Budgetary Process. Boston: Little, Brown & Co, 1964.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

УДК 351

Е.А. КАРЛОВСКАЯ, к.экон.н., доцент кафедры финансов,
кредита и бухгалтерского учета
ГОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет»,
г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136
Электронный адрес: E.A.Karlovskay@mail.ru

СТАТИЧНОСТЬ И ДИНАМИЧНОСТЬ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье представлена сфера государственных услуг в статике и динамике ее функционирования. Описание статики сферы государственных услуг проводится через позиционирование ее сегментов, а динамики – с точки зрения принципов управления и организации эффективных ориентационных взаимодействий.

Ключевые слова: государственная услуга; сфера государственных услуг; статика; динамика

Рефлексия над феноменом сферы (сектора) государственных услуг в отечественной науке и практике началась с разработки концепций реформирования государственной управленческой системы (административная реформа, реформа бюджетного процесса, внедрение электронного правительства).

Заметим, что термин «сфера государственных услуг» употребляется в исследовательских работах без его определения.

В обобщенном виде сфера государственных услуг позиционируется, по нашему мнению, как государственный сектор сферы публичных услуг, функционирующий наряду с муниципальным, коммерческим и некоммерческим секторами. Подобное обобщение следует из авторского понимания публичных и государственных услуг как видового и родового соответственно [1, с. 18].

Возникновение и функционирование сферы государственных услуг в широком смысле рассматривается нами исходя из концепции экономической социодинамики [4]. В рамках этой концепции сфера государственных услуг в широком смысле концептуализируется как институционально оформленная часть социально-экономического пространства, функционирующая на основе государственной собственности с целью воспроизводства социального и человеческого капитала посредством продуцирования несводимых благ государством.

Множественность интерпретаций, раскрывающих феномен сферы государственных услуг в узком смысле

Подход	Определение сферы государственных услуг	Определение понятия государственной услуги
Производственный	Система разнородных отраслей общественного труда, которая участвует в совокупном производственном процессе обеспечения не вещественными несводимыми благами	Деятельность по непосредственному обеспечению несводимых потребностей
Продуктовый	Среда фиксирования и аккумуляции результатов деятельности по созданию несводимых благ	Результат деятельности по созданию несводимых благ (некоммерческий продукт, классифицированный по признаку его материально-вещественной формы)
Процессно-функциональный	Среда реализации функций и видов деятельности, которые основываются на них относительно обеспечения несводимыми благами	Процессуальное явление, выступающее средством (способом) доведения до пользователя выходов (результатов исполнения) функций по обеспечению несводимых потребностей
Организационный	Среда организационного обеспечения несводимыми благами	Деятельность по организации производства, финансирования и потребления несводимых благ
Институциональный	Совокупность институциональных единиц однородных с точки зрения функций по обеспечению несводимых потребностей и организации потребления некоммерческого продукта (государственной услуги как продукта), а также источников их финансирования из централизованных фондов государства, обуславливающих их сходное социально-экономическое поведение	Институционализированное обеспечение несводимых потребностей, где государство рассматривается в роли поставщика не вещественных несводимых благ
Коммуникативный	Пространство, в котором формируются реальные связи и взаимодействия производителя несводимого блага с его внешней средой	Взаимодействие субъектов, которое проявляется во взаимоотношениях сторон через обмен продуктами деятельности и оценку сторонами друг друга, а также возможностей взаимодействия

Важное значение в связи с системностью понимания сферы государственных услуг следует придать множественности ее интерпретаций, раскрывающих этот феномен в узком смысле с позиций различных подходов (табл. 1).

Приведенная множественность интерпретаций сферы государственных услуг и понятия «государственная услуга» дает возможность не только проследить логику развития научного знания в исследуемой области, но и определить те системные звенья (сегменты), которые нуждаются в новых концептуальных идеях и управленческих моделях.

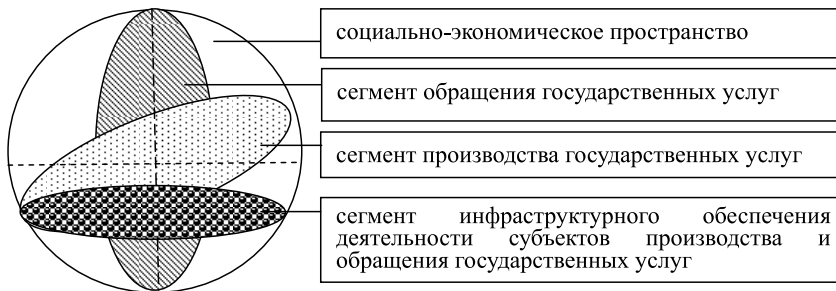
Сфера государственных услуг как объект управления рассматривается как структурированное социально-экономическое пространство, функционирующее под направляющим воздействием системы государственного управления для достижения общих целей.

Управление сферой государственных услуг возлагается на государственную управленческую систему, выполняющую функции институциональных и экономических воздействий на сферу государственных услуг (объект) с целью обеспечения устойчивой позитивной динамики социально-экономического развития.

Обозначенные подходы к исследуемому феномену в первом приближении позволяют выделить среди них подходы, раскрывающие динамические закономерности сферы государственных услуг (процессно-функциональный и коммуникативный), и подходы, способствующие выявлению статических закономерностей (все остальные).

Статика сферы государственных услуг. Значение сферы государственных услуг заключается в обеспечении государственными институтами сохранения или изменения состояния не вещественных несводимых благ, которые создаются, воспроизводятся, локализируются и распространяются в социально-экономическом пространстве.

Сфера государственных услуг структурно представляется нам как совокупность трех сегментов: производство государственных услуг, обращение государственных услуг, инфраструктурное обеспечение деятельности субъектов производства и обращения государственных услуг (рисунок).



Сегменты сферы государственных услуг

В общетеоретическом смысле производство государственной услуги заключается в продуцировании несводимого блага как явления, реализовываемом в сегменте производства государственных услуг. Производство (предоставление) государственных услуг следует понимать как деятельность исполнителя (поставщика, услугодателя, производителя) услуги, необходимую для обеспечения несводимых потребностей и организации потребления

Характеристики производителей государственных услуг

Организационно-правовая форма производителя государственной услуги		Основание оказания услуг	Форма финансирования	Вид производимого блага
Федеральный орган исполнительной власти, орган государственного внебюджетного фонда, исполнительный орган власти субъекта РФ, местная администрация		Полномочия (функции)	Бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности органов власти	Социальное благо
Государственные некоммерческие организации	Казенные учреждения	Наделение полномочиями государственных органов Государственное задание	Бюджетные ассигнования на обеспечение функций казенных учреждений, в т.ч. по оказанию государственных услуг	
	Бюджетные учреждения		Субсидии на возмещение затрат, связанных с оказанием государственных услуг	
	Автономные учреждения	Федеральный закон, предусматривающий создание компании		
	Государственные компании		Субсидии, в т.ч. в виде имущественного взноса на осуществление деятельности	
Негосударственные некоммерческие организации		Договор (соглашение) на оказание государственных услуг	Субсидии на оказание государственных услуг	Смешанное коммунальное благо
Негосударственные коммерческие организации		Возмещение государством затрат или недополученных доходов в связи с оказанием услуг	Субсидии производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи производством (реализацией) товаров, работ, услуг	
Государственные унитарные предприятия		Решение высшего органа исполнительной власти, предусматривающее создание предприятия, в т.ч. с целью реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам	Субсидии, предоставляемые в целях возмещения затрат при условии недостаточности доходов для покрытия их расходов, предусмотренных сметами доходов и расходов предприятий, связанных с выполнением заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд, а также возмещения затрат, связанных с созданием этих предприятий	

продукта деятельности в любой его материально-вещественной форме. При этом под исполнителем государственной услуги понимаем государство в лице государственных органов, коммерческие и некоммерческие организации как государственного, так и негосударственного секторов, осуществляющие деятельность, необходимую для обеспечения несводимых потребностей. Основаниями их деятельности в части предоставления государственных услуг являются **полномочия (функции) государственных органов, государственное задание, договор (соглашение) на оказание государственных услуг и другие** (см. табл. 2).

Рассмотрение государственной услуги с учетом сущности несводимых благ позволяет в процессе осуществления производительной функции интегрировать сферу государственных услуг в рыночное пространство.

Выделение сегмента обращения государственных услуг опосредовано современной тенденцией удаления производства от потребления услуг, на которую, в частности, указывает М.М. Хайкин [5]. Сегмент обращения государственных услуг выполняет функцию связи между производством и «первичным» потреблением с целью преодоления «временной», «пространственной», «субъективной», «информационной» дистанций. В этом сегменте услуги формируются вокруг потребностей и запросов, а не компетенции производителей. Сегмент обращения в сфере государственных услуг представляет цикл воспроизводственной деятельности, связывающей производство и потребление с целью движения сообщения о потребности по участникам процесса и преобразования запроса в результат (оказание услуги).

В настоящий момент сегмент обращения находится в стадии становления и охватывает только властные государственные услуги, которые оказывают государственные органы. К данному сегменту мы относим деятельность многофункциональных центров предоставления государственных услуг. В соответствии с Правилами организации деятельности многофункциональных центров [2] на их базе предоставляются государственные услуги по четырем направлениям: социальная поддержка населения, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя, регулирование предпринимательской деятельности.

Считаем, что к сегменту обращения следует отнести и портал государственных услуг, несмотря на его регламентацию законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] в качестве государственной информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. В данном случае осуществляется взаимодействие с исполнителем услуги посредством обращения не через многофункциональный центр, а через сеть Интернет.

Сегмент инфраструктурного обеспечения деятельности субъектов производства и обращения государственных услуг представлен организациями, видами деятельности, призванными обеспечивать и создавать условия для нормального функционирования услугодателей и организаций сегмента обращения. Их роль состоит в том, что они опосредованно влияют на формирование социального и человеческого капитала через повышение эффективности

производства-потребления государственных услуг, которые предоставляются самими организациями сегментов производства и обращения. Исключительно в рамках государственного сектора находится финансовое, организационное и правовое обеспечение. Следует отметить, что границы сегмента инфраструктурного обеспечения выходят за рамки государственного сектора, поскольку научно-методическое, материально-техническое, информационное и кадровое обеспечение деятельности производителей государственных услуг и субъектов сегмента обращения может осуществляться и негосударственными субъектами. В этом случае для таких производителей государственных услуг, как органы исполнительной власти, казенных и бюджетных учреждений, реализация обеспечения приобретения товаров, работ и услуг осуществляется посредством национальной системы государственных закупок.

В соответствии с законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] «услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг ...» Данную правовую норму рассматриваем как основание для отнесения к государственным услуг, оказываемых учреждениями и организациями в рамках выполнения государственного заказа. Подтверждение этому можно найти и в Бюджетном кодексе РФ. К бюджетным ассигнованиям (ст. 69.1) на оказание государственных услуг относятся и ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Таким образом, несмотря на законодательное отнесение деятельности по выполнению государственного заказа к государственной услуге, услуги инфраструктурного обеспечения (для государственных нужд) не относятся нами к государственным услугам как продукту, но включаются в сферу государственных услуг.

Динамика сферы государственных услуг. Нетрудно заметить, что приведенное структурирование сферы государственных услуг на три сегмента имеет статический формат. Узкое понимание государственных услуг и соответственно сферы государственных услуг в статическом разрезе ограничивает рассмотрение условий и перспектив развития сферы государственных услуг.

Между тем исследование сферы государственных услуг в динамическом срезе возможно лишь при учете доминантной роли фактора взаимодействия, ибо именно в процессе взаимодействия продукт (государственная услуга) превращается в реальную услугу у потребителя, а деятельность способна стать услугой только при конструировании обменных процессов. Признак взаимодействия сторон вытекает из таких общих для категории услуг и характерных для государственных услуг свойств, как неосвязаемость и нераздельность предоставления от потребления. Поэтому особый интерес представляет коммуникационный подход к характеристике сферы государственных услуг, позволяющий «улавливать» стохастическую динамичность ее контуров.

С точки зрения коммуникационного подхода сущность сферы государственных услуг состоит в том, что она играет роль механизма межсубъектной коммуникации, понимаемой как совокупность процессов взаимодействия

субъектов, которые проявляются во взаимоотношениях сторон через обмен продуктами деятельности и оценку сторонами друг друга, а также возможностей взаимовлияния. Подобная роль определяет динамический характер взаимодействия.

При этом следует воспринимать межсубъектные взаимодействия как особый феномен социально-экономического развития. Это экономически ценный ресурс, реализующийся посредством целенаправленной трансформации движения внутренних потоков производителей государственных услуг, происходящей при их взаимодействии с внешней средой. Это обуславливает для участников взаимодействия положительный результат, повышающий эффективность как взаимодействия, так и функционирования каждого субъекта.

Определение субъектов взаимодействия возвращает нас к статическому срезу рассмотрения сферы государственных услуг. Одна сторона взаимодействия идентифицируется в сегментах производства и обращения государственных услуг – организации и физические лица, принимающие непосредственное участие во взаимодействии и присваивающие «первичный потребительский эффект». Внешние субъекты, действующие в непосредственном окружении услугодателя и оказывающие прямое воздействие на идентификацию целей и способов реализации функций последнего, в совокупности образуют целевое окружение (целевую среду). Вместе с услугодателем целевое окружение формирует систему, обеспечивающую производителя государственных услуг необходимыми ресурсами и потребляющую его услуги.

Характер межсубъектных взаимоотношений описывается как двуединый процесс активного прямого воздействия, с одной стороны, целевого окружения на производителя государственных услуг (оценивается возможностями роста социально-экономического развития и целедостижения), с другой – услугодателя на внешнюю среду в целях обеспечения процесса воспроизводства социального и человеческого капитала.

В значении достижения определенного состояния в развитии субъекта взаимодействия и, согласно вышеизложенному, цели обеспечения устойчивой позитивной динамики социально-экономического развития следует вести речь об ориентационном взаимодействии, отражающем динамический процесс целедостижения. Речь идет об экономическом процессе ориентации, обеспечивающем целедостижение субъекта-инициатора взаимодействия за счет инициирования и достижения целей субъектов внешнего окружения. Ориентационным следует считать взаимодействие субъектов, идентифицирующих собственные цели исходя из целей друг друга, трансформирующих для их достижения внутреннюю среду и одновременно реализующих их посредством обмена результатами своего функционирования.

Таким образом, ориентационные взаимодействия предполагают высокую организационную динамику, т. е. решения вопросов, связанных с постоянным изменением целей, задач, функций, стратегии, систем, технологий и инструментальных средств, уровня подготовки кадров, организационной структуры. Динамика тем сильнее, чем сложнее продукт, потому что в процесс вовлечено больше сторон и в расчет берется больше ценностных установок.

Следовательно, решение проблемы динамичности может заключаться в создании механизма, улавливающего новые продукты и сохраняющего производство прежних, с привлечением для этого внешних субъектов.

Основой создания такого механизма может стать концепция субъект-ориентированного управления в сфере государственных услуг. В отличие от существующих подходов концепция предполагает достижение целей публично-правового образования (субъект-инициатор или ориентируемый субъект) путем реализации интересов внешнего субъекта из целевого окружения (целевого субъекта-ориентира).

В субъект-ориентированном управлении субъектом управления выступает ориентируемый субъект, объектом – система взаимодействий с субъектом-ориентиром. Отсюда субъект-ориентированное государственное управление можно трактовать как процесс определения и достижения целей публично-правовых образований в целом и производителей государственных услуг в частности за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей целевого субъекта-ориентира, а также установления долгосрочных отношений с ним.

Основой такого подхода к управлению в сфере государственных услуг выступает процесс целеполагания как способ агрегирования индивидуальных потребностей. Такое управление ориентировано на цели обмена, т. е. на потребителя, его нужды и потребности. Другими словами, в процессе становления сферы государственных услуг модель изоляции от потребителя в управлении должна смениться на модель ориентации на потребителя. Такой подход разворачивает государственную систему управления – ее цели и способы их достижения – к общественному спросу на услуги, предполагает взаимное участие в управлении, решение проблем взаимодействия путем выстраивания сбалансированной структуры отношений и изменение культуры при реализации программы по управлению отношениями с целевым окружением. При этом и пользователям государственных услуг предстоит осознать, что получение государственной услуги требует лояльности, сотрудничества, активного участия в общественной жизни и приводит к увеличению человеческого капитала и росту благосостояния в обществе.

Ориентация на потребителя индуцирует интерес к клиент-ориентированному государственному управлению как разновидности субъект-ориентированного управления. Клиент-ориентированное государственное управление представляет собой процесс определения и достижения целей производителей государственных услуг за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей клиентов (получателей государственных услуг), а также установления долгосрочных проактивных отношений с ними.

Под ориентационным управленческим процессом будем понимать процесс внутренней трансформации управляющей системы (субъекта управления) и исполнительного механизма (объекта управления) ориентируемого субъекта, происходящий в результате ориентационного взаимодействия.

Максимальная ориентация на потребителя означает, что фактически каждый элемент цепочки взаимодействия производителя государственных услуг должен обеспечивать определенный эффект для пользователя государственных

услуг. При этом административное воздействие в новой схеме взаимодействий распространяется в рамках цепочки взаимодействия не только в направлении к потребителю, но и в обратную сторону.

В этой связи следует вернуться к ранее приведенным определениям понятий «государственная услуга» и «сфера государственных услуг» в рамках коммуникационного подхода и уточнить указанное в них взаимодействие как ориентационное.

Статическое описание сферы государственных услуг позволило выделить три сегмента, характеризующие ее состояние в настоящий момент времени. Выявленная, таким образом, статическая закономерность сферы государственных услуг не отражает динамической закономерности, выражающейся во внутренней упорядоченности действий, согласованном взаимодействии с целью развития сторон, участвующих в функционировании каждого из сегментов. Авторская позиция заключается в том, что фиксация динамики исследуемой сферы возможна лишь в коммуникационном пространстве.

Только целостность и взаимопроникновение статичных и динамичных составляющих поможет понимать и обеспечивать интегральный эффект функционирования сферы государственных услуг.

Список литературы

1. *Карловская Е.А.* Роль и значение государственных услуг в современном государственном управлении: монография. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2010. 179 с.
2. О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 октября 2009 г. № 796. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. *Рубинштейн А.Я.* Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008. 560 с.
5. *Хайкин М.М.* Концептуальные основы формирования и реализации сервисного капитала [Электронный ресурс]: автореф. ... д-ра экон. наук. URL: <http://vak.ed.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2011).



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352(4-012.1)

А.В. КУРОЧКИН, к.соц.наук, доцент, зам. декана факультета политологии
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»,
г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, 7-й подъезд
Электронный адрес: alexkur@bk.ru

СЕТЕВЫЕ ФОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ СОВРЕМЕННОЙ ФИНЛЯДИИ

Тема сетевого управления стала одной из наиболее популярных в научной литературе по вопросам государственного управления и местного самоуправления в течение последних десяти лет. Неслучайно, что и само понятие «сеть» используется в социальных науках сегодня наравне с такими устоявшимися терминами, как «структура», «организация» или «актор». Это понятие используется экономистами, политологами, социологами и правоведами в самых разнообразных контекстах и на различных уровнях анализа: от исследования структуры конкретной организации до создания самостоятельной сетевой концепции современного общества. Так, в западной политической науке и теории государственного управления распространено мнение о том, что мы сегодня являемся свидетелями изменения политического и управленческого порядка от иерархий/организаций (и рынков/анархий) к сетевым структурам. Содержание этого процесса заключается в том, что социум более не контролируется исключительно централизованными структурами. В современном мире инструменты контроля рассеяны между множеством разнообразных акторов и их координация не является более результатом «централизованного руководства», а возникает в процессе целенаправленного взаимодействия отдельных акторов [4, с. 3].

Статья посвящена анализу современного опыта реализации сетевой модели управления на региональном и муниципальном уровнях Финляндии. Автор рассматривает различные формы организации сетевых структур и их сравнительную эффективность, показывает значение финского опыта для современной России.

Ключевые слова: сетевые организации; региональное и местное управление; межмуниципальное сотрудничество

Распространение и обоснование такого рода гипотез привело к созданию самостоятельной социологической теории, представляющей современное общество как сетевое. В законченном виде теория сетевого общества была

разработана и представлена одним из известнейших современных социологов Мануэлем Кастельсом в его работах «Информационная эпоха: экономика, общество и культура», «Расцвет сетевого общества», «К социологии сетевого общества». М. Кастельс исходит в своем анализе современного общества из идеи изменения организационных форм, связанных с деюкратизацией управленческих организаций, основанной на распространении сетей и передаче бюрократией власти информационным работникам, которые оперируют в сетях [1].

В сфере государственного управления и публичной политики сетевое управление актуализирует взаимозависимость традиционных субъектов политики (правительство, парламент, отдельные ведомства) и различных общественных акторов. Сетевое управление трактуется прежде всего как гибкая модель принятия публичных решений, основанная на использовании открытых сетей. Ключевая идея сетевого управления, таким образом, заключается в том, что в процессе принятия решений иерархическая модель отношений государства и общества замещается долгосрочными отношениями взаимозависимости между акторами, действующими в различных государственных и общественных структурах. Как отмечает финский исследователь Саарелайнен, сетевое управление «переопределяет отношения между государством, рынком и обществом посредством конституирования новых правил, регулирующих соотношение социальных сил в обществе» [6, с. 8]. В методологии сетевого управления акцент ставится на особой роли сетей, координирующих разрозненные организации и усилении участия различных акторов в политическом процессе.

Основную причину появления и широкого распространения методов сетевого управления большинство авторов видит в том, что государство не в состоянии в одиночку эффективно справляться с новыми экономическими, социальными и культурными вызовами. Другими словами общественный сектор сегодня значительно более зависим от частного и неправительственного секторов, нежели двадцать-тридцать лет назад. Соответственно, значительный объем политико-административных решений вырабатывается и реализуется посредством взаимодействия между публичными и частными акторами.

На субнациональном уровне управленческие сети представляют собой эффективный способ обеспечения участия в региональном и местном процессах принятия решений или, по меньшей мере, средство влияния на данный процесс.

Цель данной статьи – проанализировать практику реализации сетевых форм регионального и местного управления в современной Финляндии. Данное государство выбрано не случайно. Именно Финляндия демонстрирует сегодня многочисленные позитивные примеры разработок и внедрения различных инноваций на всех уровнях публичного управления. Ее справедливо считают одним из наиболее продвинутых по пути формирования информационного общества государств (см. напр. [3]). Не является исключением и огромный опыт развития в Финляндии сетевых методов и форм управления, особенно на региональном и местном уровнях.

Региональный уровень управления в Финляндии претерпел существенные изменения в 2010 г. До этого времени, в течение 170 лет*, территория Финляндии была разделена на 8 губерний (ляней), являющихся региональными административными единицами первого порядка. В ходе реформы 1997 г. они были преобразованы в 6 новых, более крупных губерний: Южную Финляндию, Западную Финляндию, Восточную Финляндию, Оулу, Лапландию, а также автономную губернию Аландские острова. Через 13 лет губернии и, соответственно, должности назначаемых президентом страны губернаторов были упразднены вовсе и их место заняли агентства регионального управления**. Основной региональной единицей, таким образом, стали 20 регионов, или областей (фин. *Maakunta*), подразделяемые, в свою очередь, на 72 района (фин. *Seutukunta*).

В результате региональный уровень управления в Финляндии на сегодняшний день формируют две взаимопересекающиеся структуры: представительства государственной администрации (прежде всего отдельных министерств) и муниципальная администрация на уровне региона. Функционально региональная государственная администрация фокусирует внимание на экспертно-аналитической и информационной работе по каждому из курируемых отдельными министерствами направлений государственной политики. Муниципальная администрация на уровне региона представлена 20 региональными советами, которые являются законодательно установленными межмуниципальными органами управления. Их компетенция ограничена по большей части вопросами регионального планирования и развития, т.е. теми проблемами, которыми отдельные муниципальные образования заниматься самостоятельно не могут. Таким образом, региональное управление в Финляндии имеет сложноорганизованный, фрагментированный характер, что в значительной степени предопределило востребованность на этом уровне сетевых структур.

Сетевые управленческие структуры представлены на региональном уровне Финляндии Комитетами регионального управления, находящимися в ведении бюро региональных советов и представляющими собой формально установленные сетевые структуры, ответственные за вопросы регионального развития, а именно координацию исполнения и финансирования региональных стратегических программ. Комитеты регионального управления формируют представители следующих групп акторов: муниципалитетов, государственной власти, представителей бизнеса и неправительственных организаций. Они вырабатывают и согласовывают предложения в годовой план реализации соответствующих программ, также эти сетевые структуры ответственны за эффективную реализацию общеевропейских программ, реализуемых под эгидой ЕС. Последнее выступает серьезным мотивирующим фактором формирования и участия в таких сетях, поскольку они могут реально влиять на процессы перераспределения средств из фондов Евросоюза. Для этих структур

* Такое административное деление стало результатом губернской реформы Великого княжества Финляндского, проведенной в 1831 г. Николаем I.

** Возможен вариант перевода наименования данного ведомства – «управление органов государственной власти по конкретной территории».

характерны, с одной стороны, достаточно высокая степень формализации отношений, но с другой – весьма широкие полномочия по принятию управленческих решений.

Таким образом, сетевые формы управленческих организаций на региональном уровне Финляндии активно востребованы в процессе принятия решений, имеют реальные полномочия и хорошо мотивированы для кооперации. К тому же они выполняют дополняющую роль по отношению к государственным и муниципальным структурам, помогая преодолеть институциональную фрагментарность власти на региональном уровне.

Ситуацию на муниципальном уровне управления отмечает еще более широкое распространение сетевых форм кооперации, а также их значительное разнообразие. К началу 2011 г. в Финляндии насчитывалось 336 муниципалитетов^{***}. Они существенно отличаются друг от друга по размерам территории и экономическому благополучию. Так, в Хельсинки проживает более 500 тыс. жителей, в то время как малонаселенные островные муниципалитеты могут насчитывать не более пары сотен жителей. Экономические и социальные условия развития крупных и средних муниципалитетов южной Финляндии существенно отличаются от таковых в малонаселенных сельских муниципалитетах северной и восточной частей страны. Несмотря на эти различия спектр муниципальных функций в Финляндии очень широк. Например, такие затратные полномочия, как обеспечение услуг здравоохранения, одинаково ложатся на плечи такого крупного города, как Тампере с населением 200 тыс. человек, и сельского муниципалитета Улово с населением всего 1000 жителей [7]. В результате возникает проблема перегруженности муниципальных образований, когда задачи местного самоуправления слишком велики по сравнению с ресурсами, которыми они обладают. Эта проблема стала для Финляндии особенно актуальной за последнее 10 лет, когда год за годом правительство увеличивало количество функций муниципалитетов, а граждане, проживающие в них, требовали все более качественных услуг. При этом рост цен и ограниченность ресурсов существенно снижала возможности самих муниципалитетов. Перегруженность муниципального уровня управления фиксируется также серьезным ростом числа муниципалитетов, имеющих дефицитный бюджет. С 2003 по 2009 год, согласно данным министерства внутренних дел Финляндии, их число выросло почти в 2 раза [6].

Еще один существенный фактор, повлиявший на развитие сетевых форм правления, – урбанизация. Очевидно, что это глобальное явление, характерное и для других европейских стран. Но в Финляндии движение мигрантов из малонаселенных сельских районов в быстро развивающиеся городские центры демонстрирует значительно большую скорость, чем в других государствах. Это требует опять же серьезных управленческих инноваций, чтобы обеспечить высокий уровень и достаточное количество муниципальных услуг в городах. Такими инновациями стало прежде всего развитие различных сетевых форм кооперации и управления.

^{***} Число муниципалитетов в Финляндии за последние 10 лет стремительно сокращалось за счет слияния небольших и малонаселенных коммун. Еще в 2005 г. их насчитывалось более 400.

Формирование межмуниципальной кооперации и местных сетевых структур было избрано в Финляндии одним из направлений реформы местного самоуправления, инициированной правительством в 1989 г. На первом этапе этой реформы (именуемом в Финляндии «свободный муниципальный эксперимент») она включала в себя ряд шагов по повышению автономии муниципалитетов, их политической и экономической свободы. Через несколько лет параллельно с этим экспериментом в Финляндии началось введение программы нового публичного менеджмента, предполагавшей увеличение экономической независимости агентств и введение контрактной системы предоставления услуг. Результатом этого этапа реформы стало обновление бюрократической модели управления и ее постепенная трансформация в более гибкую, экономичную, ориентированную на запросы потребителя. В рамках реализации целей нового публичного менеджмента в 1993 г. в Финляндии была введена система правительственных грантов, заменившая существовавшую ранее систему предоставления госсубсидий, что значительно повысило конкуренцию среди поставщиков государственных и муниципальных услуг. К концу 1990-х гг. местные власти получили значительную свободу кооперации в рамках межмуниципальных договоров. Кроме того, в стране были инициированы несколько государственных программ развития межмуниципальной кооперации и сетевых форм управления, таких как программа развития региональных центров, программа развития центров экспертизы, программа SEUTU.

Последняя – яркий пример развития межмуниципальной кооперации и межсекторного взаимодействия. Она включала в себя новые законодательные нормы обеспечения сетевой кооперации, финансовую поддержку государства, оказываемую с целью повысить доступность и качество муниципальных услуг, обеспечение эффективной реализации муниципальных планов развития территорий и охраны окружающей среды. Результатами всех этих реформ стали децентрализация власти на местном уровне, большая свобода органов местного самоуправления в принятии решений и значительное увеличение разных форм сетевой кооперации и управления.

Особый интерес представляет финский опыт развития сетевых форм управления в сельских муниципалитетах Финляндии. Здесь сетевые структуры создаются прежде всего для привлечения местного населения к вопросам управления, усиления мотивации гражданского участия, а также для развития кооперации государства, бизнеса и общественных организаций. Чаще всего сетевое взаимодействие на этом уровне происходит в свободной, не установленной законом форме и может быть отнесено к одному из двух основных типов муниципальной кооперации – *сельским ассоциациям* или *местным партнерствам*. Сельские ассоциации организуются для обсуждения и выработки решений по вопросам развития территорий достаточно спонтанно. Как правило, они создаются гражданами самостоятельно и действуют независимо от муниципальных властей. Однако иногда эти ассоциации встраиваются в процесс принятия решений муниципалитетами и формально институционализируются. В Финляндии насчитывается около 3900 таких сельских ассоциаций, из которых только 2700 официально зарегистрированы.

Партнерства чаще всего создаются для обеспечения взаимодействия муниципальных властей и местных жителей. Наиболее активными акторами в этой форме сетей выступают некоммерческие организации. Значительно реже активность здесь проявляет частный сектор (прежде всего отдельные фермерства и фермерские союзы). Партнерство выступает в качестве инструмента кооперирования акторов на местном уровне, при этом вклад каждого является существенным для успешного развития сетевого взаимодействия. Развитие партнерств становится свидетельством движения систем муниципального управления Финляндии к новым моделям кооперации по горизонтали и в конечном счете построению сетевого общества. Развитие сетевой кооперации и управления в сельской местности в Финляндии получило новый импульс после вступления страны в Евросоюз. В основном это связано с развитием стратегии группового действия, предложенной в рамках европейской программы LEADER. Данная модель предполагает создание и поддержку местных инициативных групп различными субъектами муниципальной кооперации: отдельными гражданами, бизнесом, сельскими комитетами, ассоциациями и советами в муниципалитетах. Их главная задача – обсуждение насущных местных проблем и поиск совместно с муниципальной властью их консолидированного решения.

В конечном счете все эти инициативы способствуют формированию так называемой модели мультиуровневого управления, объединяющей инициативные группы, партнерства, муниципалитеты и регионы в рамках одной сетевой структуры. Типичным примером такой структуры являются региональные комитеты. Обычно такие комитеты объединяют несколько сельских поселений и создаются как общественные проекты по обеспечению гражданского участия на местном уровне, поддерживаемые государством. Как правило, они содействуют принятию решений и обеспечивают наиболее эффективное использование местных ресурсов. Такие комитеты могут иметь независимый статус и свой собственный бюджет. Основная структурная единица – это рабочая группа, действующая не на постоянной основе, но способная оперативно принять необходимое решение.

Кратко рассмотрев опыт реализации сетевых управленческих структур на региональном и местном уровнях Финляндии, можно отметить следующее. Становление сетевых структур управления происходит в современной Финляндии в рамках процесса смены старой легалистско-бюрократической парадигмы государственного управления новой, являющейся комбинацией основных постулатов нового публичного менеджмента и концепции руководства (governance). В этом аспекте развитие различных форм сетевого управления является не просто проявлением инициативы властей на местном и региональном уровнях, направленной на решение локальных задач. Это важный этап в процессе формирования структуры государственного и муниципального управления нового типа, имеющего отчетливо межсекторный характер и нацеленного на повышение степени участия в процессах принятия решений различных акторов.

В то же время развитие сетевых форм в Финляндии имело ряд специфических стимулов, связанных с социально-экономическими и административно-

территориальными особенностями страны. Во-первых, это перегруженность большинства сравнительно небольших муниципалитетов по линии социальных функций. Во-вторых – большая фрагментированность регионального уровня управления, не имеющего в отличие от других стран Северной Европы самостоятельных административных и представительных органов власти, чья компетенция, а также отношения с другими уровнями государственного управления были бы четко установлены законом.

Чем финский опыт развития сетевых форм управления может быть полезен для России? Во-первых, отметим, что в РФ принятием в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был задан импульс развитию межмуниципального сотрудничества, особенно в части развития сетевых форм кооперации и управления. В этом смысле любой позитивный опыт такой кооперации может быть востребован.

Во-вторых, большинство российских исследователей и управленцев-практиков отмечают схожие с финскими проблемы, требующие активного развития межмуниципального сотрудничества в РФ. К таковым относят:

- «ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием» [2, с. 1].

Развитие сетевых структур по финскому образцу, на субрегиональном, а возможно, и на межрегиональном уровнях, позволило бы сконцентрировать различные виды ресурсов (финансовые, кадровые, инфраструктурные и др.) муниципалитетов, обеспечить функционирование системы бенчмаркинга (обмена лучшими практиками управления и актуальным опытом), сформировать эффективную систему планирования развития территории в масштабах нескольких муниципалитетов.

При этом, безусловно, должны быть учтены специфика административно-территориального и государственного устройства РФ (прежде всего наличие субъектов Федерации и двухуровневой системы организации местного самоуправления), особенности правового регулирования МСУ (наличие федеральных, субъектных и местных правовых актов), а также невысокая пока еще готовность бизнеса и некоммерческого сектора активно участвовать в решении местных и региональных проблем.

Список литературы

1. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004.
2. Фомин А.Г. Пример Ивановской области по заключению межмуниципальных соглашений для решения вопросов местного значения. URL: <http://umsu.rkomi.ru/left/info/opit/2912/> (дата обращения: 05.04.2010).

3. Химанен П., Кастельс М. Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. М.: Логос, 2002.
4. Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2003. Vol. 16, № 4.
5. Hyryläinen T., Rannikko P. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka: paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino, 2000.
6. Saarelainen T. Managing local networks: impacts of network management on the implementation of new public management and citizen participation. Rovaniemi: University of Lapland, 2003.
7. Saarelainen T., Komulainen I. Community governance in rural Finland: the network management of the Yläkemijoki Area Committee. In: Bovaird, Löffler & Parrado-Diez: Developing local governance networks in Europe, 2002.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327(470+571)(510):621.311 Т. Фан, аспирантка факультета мировой политики
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова», г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы
Электронный адрес: fangtingting09@mail.ru

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КИТАЯ И КИТАЙСКО-РОССИЙСКОЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В XXI ВЕКЕ*

Энергетическая безопасность в дискурсе международных отношений – явление относительно новое, однако уже сейчас оно стало серьезной глобальной проблемой. Сегодня энергетическая безопасность становится частью и внешней политики Китая.

Бурно развивающаяся экономика, быстрая урбанизация и постоянный рост уровня жизни населения обуславливают потребности в различных видах энергии, особенно это касается нефти и природного газа. Двадцать лет назад Китай был самым крупным экспортером нефти в Восточной Азии. Сегодня он не только второй потребитель нефти в мире, но и второй ее импортер. Согласно «Energy Information Administration (EIA)», в этом году потребности Китая в нефти возрастут на треть [9].

В связи с растущими потребностями в энергетических ресурсах энергетическая безопасность становится для Китая все более актуальной. 26 декабря 2007 г. Китай издал первый за прошедшее десятилетие правительственный документ о своей энергетической политике. В нем говорится о том, что Китай будет развивать различные энергетические ресурсы и налаживать международное сотрудничество в этой сфере [18]. В понятиях геополитики энергетика России для энергетической безопасности Китая является очень важной. Как мы все знаем, Россия, сосед Китая и его стратегический партнер, обладает крупнейшими запасами нефти и природного газа в Сибири и дальневосточном

В статье анализируются проблемы энергетической безопасности Китая, характер и перспективы китайско-российского сотрудничества в энергетической сфере.

Ключевые слова: энергетическая безопасность; китайско-российские отношения; энергетическое сотрудничество

* Перевод с англ. – Ю.В. Василенко.

регионе. Энергетическое сотрудничество между Китаем и Россией является значимым для обеих стран.

В этой статье будут проанализированы нынешняя политика Китая, направленная на обеспечение энергетической безопасности и развитие китайско-российского энергетического сотрудничества, ее результаты для КНР и России, а также возможные вызовы, с которыми обе нации могут столкнуться, сотрудничая в данной сфере. В частности, будут рассмотрены принципы «энергетической безопасности» Китая, определены движущие силы и раскрыты проблемы китайско-российского сотрудничества по нефти и природному газу, обозначены возможные варианты их решения.

Энергетическая безопасность Китая. *Что значит «энергетическая безопасность» в действительности?* С тех пор как в 1970-х гг. появился концепт «энергетическая безопасность», мир изменился принципиально. Сегодня мы много слышим и об энергетике, и о безопасности. Однако согласие по вопросу об их важности еще не означает согласия в определении данных понятий.

Исторически эксперты и политики говорили о «безопасности нефтяных поставок». И только недавно они начали беспокоиться о безопасности природного газа и поставок сжиженного природного газа (СПГ). Еще совсем недавно исследователи и политики ограничивали концепт энергетической безопасности странами-потребителями. Теперь же изменился и он. Несколько главных операторов убедили экспертов и политиков в том, что энергетическая безопасность – это сфера ответственности и потребителей, и производителей [1]. Страны-потребители декларировали, что они хотят «безопасности поставок», т.е. обеспечения их надежности и качества самих ресурсов по разумным ценам. Страны-экспортеры, будь то Россия или Ближний Восток, подходят с другой стороны и говорят о «безопасности спроса», т.е. достаточной доступности рынков и потребителей, что позволило бы обосновывать их будущие инвестиции (и защищать государственные доходы) [24].

В чем же тогда заключается всеобъемлющий принцип «энергетической безопасности»? Даниэль Ергин, известный аналитик в данной области, говорит, что данный принцип диверсифицируется как в отношении нефтяных ресурсов, так и других энергоносителей и именно диверсификация является точкой отсчета для любой интерпретации энергетической безопасности [24]. Если же говорить о странах-экспортерах, то диверсификация их экспортных потоков является ключевым моментом в развитии их энергетической безопасности.

Что такое энергетическая безопасность для Китая? Китайские аналитики полагают, что данная проблематика включает в себя следующие моменты: быстрый рост энергетических потребностей Китая; единственный источник для импорта сырой нефти в страну; носители сырой нефти находятся под контролем других стран (см., например, [15; 22]). Китай – самая населенная и быстроразвивающаяся страна. Согласно Национальному бюро статистики (НБС) Китая, в 2009 г. ВВП страны достиг 4,92 трлн долларов

США, т.е. вырос на 8,7% [13]. Китай обогнал Германию и Францию и стал третьей экономикой мира. Однако быстрый экономический рост сталкивается с трудностями в удовлетворении энергетических потребностей. Например, подсчитали, что учитываемое потребление нефти выросло примерно на 3,7% и достигло в 2009 г. 408 млн тонн; данный показатель – второй в мире после США [23]. Согласно китайским экспертам, в 2010 г. учитываемое потребление нефти в Китае должно увеличиться на 5% [23]. Китайская нефтяная промышленность неспособна справиться со столь быстро растущими потребностями. В 2009 году импорт нефти в Китае составил 218 млн тонн, а его зависимость от иностранной нефти и импорта сырой нефти увеличилась на 51% [20]. Согласно «Всемирному энергетическому прогнозу – 2009» («World Energy Outlook 2009»), на 2007-2030 гг. увеличение спроса на нефть в Китае проектируется в среднем на 3,3% в год, в то время как для мира в целом этот показатель должен составить лишь 0,9% [6].

Быстрый рост энергетических потребностей – проблема не единственная. 55% китайского нефтяного импорта поступает из стран Ближнего Востока и более 20% – из Африки. В этих регионах наблюдаются серьезные политические и экономические беспорядки, отягощаемые постоянными региональными конфликтами и атаками террористов. Правительство Китая обеспокоено тем фактом, что ВМФ США контролирует морские пути из Персидского залива в Южно-Китайское море, по которым в Китай идет нефтяной импорт. И если китайско-американские отношения обострятся, США смогут использовать свою военную мощь для разрушения нефтяных носителей Китая [21]. Поэтому международная обстановка для использования мировых ресурсов не выглядит для Китая оптимистической. Китай нуждается в близком и надежном партнере, и Россия выступает как раз таким партнером. Понятно, что Средняя Азия также является соседом Китая, однако разработка ее энергетических запасов нуждаются в огромных инвестициях как в плане добычи нефти и газа, так и в плане инфраструктуры для их транспортировки. Китай же нуждается в ресурсах уже сегодня.

Движущие силы и проблемы китайско-российского энергетического сотрудничества. После 2003 г. лишь две страны определяли глобальный энергетический рынок – это Китай и Россия [3]. Но начиная со второй половины 1990-х гг. Китай больше обращал внимание на развитие двустороннего энергетического сотрудничества, чем Россия [28]. Экспорт российской сырой нефти в Китай, осуществляемый по железной дороге, резко возрос с 572 тыс. тонн в 1999 г. до более 15 млн тонн в 2009 г. [8]. Как представляется, на развитие китайско-российского энергетического сотрудничества оказывали свое влияние внутренние и внешние факторы, подпитываемые соображениями, связанными с извлечением экономической выгоды и политической безопасностью.

Во-первых, энергетическое сотрудничество может укрепить основы китайско-российского стратегического партнерства [8]. Консолидация этого партнерства была одним из достижений российской дипломатии во времена правления В.В. Путина. Стратегическое партнерство по нефти и природному

газу значительно укрепило политическое партнерство между Китаем и Россией. Одновременно говорится о том, что уровень экономических отношений между этими странами заметно ниже политических. Отсюда дальнейшее укрепление стратегического партнерства положительно скажется в первую очередь на экономической взаимозависимости [27].

Во-вторых, каждая сторона может извлечь свои выгоды. Россия переживает социально-экономический кризис со времен распада СССР. Глобальный финансовый кризис, разразившийся в 2008 г., также стал для нее серьезным ударом. И пока энергетически обеспеченная Россия страдала от низких цен на перегонку нефти и природного газа, Китай пережил экономический кризис благодаря правительственным инвестициям в размере 586 млрд долларов. Китай увеличил свои резервы иностранной валюты на 2 трлн долларов, чтобы закупить энергетические и природные резервы за границей [16]. Таким образом, Россия заинтересована расширять свое энергетическое сотрудничество с Китаем, чтобы преодолеть свой социально-экономический кризис. Для Китая же Россия может предоставить более доступные в плане безопасности нефтегазовые ресурсы, чем те, которые добываются в Персидском заливе и Африке. Увеличение импорта нефти и газа из России позволит Китаю диверсифицировать источники своего энергетического обеспечения и укрепить свою энергетическую безопасность.

В-третьих, энергетическое сотрудничество могло бы стать важной частью китайско-российского сотрудничества в целом. Энергетический сектор мог бы стать самым мощным локомотивом для обеих стран в деле развития экономической взаимозависимости и, соответственно, укрепления политического доверия между Пекином и Москвой.

В-четвертых, «Энергетическая карта» геополитической стратегии России благоволит китайско-российскому сотрудничеству. Конкурентами России в нефтегазовой сфере являются страны северо-восточной Азии и даже США. Поэтому Россия заинтересована в развитии новой энергетической инфраструктуры на восточном направлении, чтобы капитализировать свои возможности на новых рынках в азиатско-тихоокеанском регионе. Энергетическая стратегия России до 2030 г., принятая в ноябре 2009 г., говорит о планах, связанных с развитием нефтегазовых носителей в восточной части страны, нацеленных на экспорт в данный регион. Согласно этой Стратегии, Россия намерена увеличить нефтяной экспорт в азиатско-тихоокеанский регион с 8% в 2008 г. до 14-15% в 2020-2022 гг. и до 22-25% к 2030 г.; экспорт натурального газа – с нуля в 2008 г. до 16-17% в 2020-2022 гг. и до 19-20% к 2030 г. Китай в энергетической стратегии России на восточном направлении объявляется, естественно, главным потребителем.

Проблемы китайско-российского энергетического сотрудничества. Несмотря на очевидные выгоды для обеих стран, прогрессивная реализация китайско-российских энергетических проектов сталкивается с множеством проблем. Например, в сентябре 2001 г. Китай и Россия подписали соглашение о том, что экспорт российской сырой нефти возрастет с 20 млн тонн в 2005 г. до 30 млн тонн в 2010 г. Первоначально соглашение должно было

соединить ангарское нефтяное месторождение с Дакингом («ангарско-дакинская линия»). Почти одновременно с этим Япония арестовала российские нефтяные танкеры. И уже к концу 2002 г. «Russia Oil Pipeline Transport Company» стала работать по новому транспортному пути – Ангарск-Находка, отказавшись от прежней «ангарско-дакинской линии». Так называемый «Китайско-японский scramble» за сырую нефть России оказалась на первых полосах новостей во всем мире.

В чем же тогда корень всех проблем китайско-российского энергетического сотрудничества? Во-первых, и китайские и японские аналитики считают, что Россия крайне медленно прогрессирует в деле строительства своего нефтепровода в Китай, порождая тем самым недоверие (см., например [8; 25]). В Китае после провала проекта «ангарско-дакинской линии» аналитики начали выражать серьезное беспокойство относительно будущего китайско-российского энергетического сотрудничества (см., например [25; 26]). Как мы все знаем, российское правительство следует принципу отстаивания национальных интересов. Максимальная защита экономических интересов стала в России важным принципом в процессе принятия дипломатических решений. Энергетическая дипломатия России также основывается на этом принципе. Поэтому многие китайские аналитики считают, что поведение России в данном вопросе не принесет ей выгоды и будет только подрывать китайско-российское энергетическое сотрудничество (см., например, [14; 11]). Очевидно, что задержки с прохождением газа через Украину в 2006 и 2009 гг., притом что Москва в этом была не виновата, лишь усиливают сомнения китайских чиновников относительно возможностей России.

Наравне с этим в геополитическом мировоззрении России по-прежнему присутствует так называемая «китайская угроза». В настоящее время она проистекает из слабости самой России, особенно это касается обширных и все еще экономически неразвитых и слабозаселенных восточных регионов. При этом российские аналитики говорят то же самое, что и китайские, в отношении диверсификации своих экспортных энергетических потоков; и Китай, согласно им, должен понять, что Россия, выбирая тот или иной нефтепровод, лишь преследует свои экономические интересы, а не политические [10].

Вторая проблема китайско-российского энергетического сотрудничества связана, по мнению китайских аналитиков, с японской конкуренцией (см., например, [4; 25]). Хотя причина всех проблем, конечно же, не в Японии. В настоящее время в северо-восточной Азии все страны ищут новые нефтяные источники и стремятся диверсифицировать свои энергоносители; при таком положении дел конкуренция – вещи неизбежная. Россия лишь использует эту конкуренцию, с тем чтобы преследовать свои геополитические и экономические интересы. Мы приходим к такому выводу, наблюдая, как Россия постоянно дебатировать о том, что лучше строить («ангарско-дакинскую линию» или «ангарско-находскую линию») и где лучше расположить китайско-российские нефтепроводы.

В китайско-российском энергетическом сотрудничестве имеются и потенциальные проблемы: по-прежнему нестабильными выглядят поставки нефти из России. Американский географ Лесли Динс выступает с пессимистическими заявлениями, утверждая, что нынешний нефтяной бум в России вскоре прекратится по геологическим и географическим причинам: из-за ошибок в геологоразведке, совершенных еще в советские времена; неблагоприятного делового климата и институционального кризиса, заставляющего ведущие нефтяные компании сокращать свои инвестиции; из-за сложностей, связанных с эксплуатацией территорий в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке [5]. Российские аналитики также касаются этих тем: современный энергетический комплекс России находится в очень тяжелой ситуации, что непосредственно влияет на реализацию его экспортных потенциалов [2].

Будущее китайско-российского энергетического сотрудничества. Будут ли Китай и Россия укреплять взаимное доверие? В современных китайско-российских отношениях энергетическое сотрудничество должно составить значительную часть «китайско-российского стратегического партнерства». По мере увеличения конкуренции за энергетические ресурсы Китай должен будет диверсифицировать их источники и получать нефть и газ не только с Ближнего Востока, но и из России. Россия одновременно стремится усилить энергетическую зависимость Китая, поскольку Китай – второй энергопотребитель в мире. И речь при этом идет не только о нефти и газе, но и об электричестве и ядерной энергии. При этом китайско-российское сотрудничество – это не двусторонняя, а многосторонняя кооперация, связанная с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС). Энергетические потребности Китая могут быть удовлетворены благодаря огромным энергетическим резервам России, что, в свою очередь, будет содействовать экономическому и торговому развитию России. Проблемы на этом направлении постоянно будут затруднять наше стратегическое партнерство. Их решение будет усиливать взаимное доверие между Китаем, являющимся вторым потребителем энергии в мире, и Россией, находящейся на втором месте по обеспеченности энергоресурсами.

В апреле 2009 г. Пекин и Москва наконец-то заключили межправительственное соглашение о строительстве нефтепровода на участке «Восточная Сибирь – Тихий океан», идущего в направлении Китая. Нефтепровод, длина которого составит 70 км от Сковородино до китайской границы, а затем более 900 км по китайской территории до Дакинга, должен быть завершен к концу 2010 г. Несмотря на мнение японских аналитиков о том, что «из-за финансового кризиса геополитические маневры Москвы быстро прекратятся» [8], китайские аналитики полагают, что Китай и Россия, диверсифицируя свою энергетическую стратегию, будут развивать свое сотрудничество и дальше (см., например, [12; 19]). Тем более что в настоящее время китайско-российское стратегическое партнерство достигло беспрецедентного уровня. Обе страны согласны в том, что их отношения переживают сейчас наилучший период за всю их историю. И столь дружественные отношения между

двумя нациями создают, несомненно, крайне благоприятную политическую атмосферу для положительного решения энергетических проблем.

Северо-Восточная Азия: энергетическое сотрудничество или энергетическая конкуренция? Американский эксперт по вопросам энергетики К.Е. Кард отмечает, что регион, простирающийся от энергетически богатого Сахалина до энергетически бедных китайских провинций Fujian и Guangdong, включая Северную Корею и Японию, является «кризисным регионом Северо-Восточной Азии». Он доказывает, что энергия – это палка о двух концах для стран всего региона, обладающих столь большими различиями как в плане геополитики, так и природных ресурсов. «С одной стороны, энергия может порождать конфликты между большими государствами и усиливать внутрирегиональные трения; с другой – эти конфликты могут разрешаться посредством новых форм сотрудничества. Активно продвигаемое энергетическое сотрудничество скажется очень позитивно на всех странах Северо-Восточной Азии» [17].

В настоящее время и Китай и Япония полагают, что сотрудничество между ними намного предпочтительнее конкуренции, которая порождает неопределенность. В действительности, не Китай, не Япония, а именно Россия стремится поставлять большие объемы газа и нефти на рынки Северо-Восточной Азии по наименьшей цене [7]. Но если Россия действительно хочет не только с наибольшей выгодой использовать свои природные ресурсы, но и восприниматься в качестве «ответственного игрока», обеспечивающего энергетическую безопасность в Северо-Восточной Азии, она должна меньше заниматься геополитикой и развивать энергетическое сотрудничество в регионе. Именно поэтому политические маневры Москвы с Китаем и Токио вокруг ESPO не были успешны. Россия не учитывает того обстоятельства, что для Токио соперничество с Пекином не всегда является ключевым фактором при принятии решений; при этом Китай также надеется добиться своего скорее посредством конкуренции, нежели сотрудничества.

В этом контексте китайско-российское энергетическое сотрудничество и энергетическое сотрудничество в Северо-Восточной Азии не противостоят друг другу. Вместе с тем китайско-российское сотрудничество по нефти и газу не исключает присоединения и других стран: американские, северо-корейские, японские и европейские компании стремятся присоединиться к нему посредством своих инвестиций и технологий, извлекая выгоды из мультинационального сотрудничества. Страны, присоединившиеся к Китаю и России, содействуют развитию многостороннего сотрудничества, а также процветанию, миру, стабильности и прогрессу в восточноазиатском регионе и на планете в целом.

Подводя итоги, отметим, что быстрый экономический рост привел к превращению Китая из энергетического экспортера в крупного потребителя энергии. Как следствие, проблемы энергетической безопасности достигли в повестке китайского правительства накала. Стремление Китая к энергетической безопасности существенно повлияло на его внешнюю политику.

Чтобы избежать судьбы стран, не обладающих нефтяными запасами, китайская энергетическая стратегия направлена на диверсификацию энергетических потоков. Между тем, не считая страны ОПЕК, самым большим производителем и экспортером нефти является Россия, обладающая поистине богатейшими ресурсами и значительным производственным потенциалом. Формулируя свою энергетическую стратегию, Россия также стремится к энергетической безопасности, для чего диверсифицирует рынок энергетических ресурсов и стимулирует иностранных инвесторов вкладывать средства в ее энергетические проекты.

Таким образом, Китай и Россия дополняют друг друга в энергетической сфере и выгоды китайско-российского энергетического сотрудничества очевидны и являются основой китайско-российского стратегического партнерства. Несмотря на многочисленные неблагоприятные факторы, это сотрудничество имеет огромный потенциал и открывает многообещающие перспективы. Мы надеемся, что это сотрудничество будет продолжено и в будущем станет еще шире, что в конечном итоге выгодно не только Китаю и России, но и всему миру.

Список литературы

1. *Alhajji*. What Is Energy Security? // Middle East Economic Survey. 2007. № 45.
2. *Andrianov V.* Perspektivy ennergtricheskogo vzaimodeiistviiia v konteksti sotrudnechistva ‘Rossiia-Kitaii-ATR’ v usloveiakh merovoi fenancovoi nestabel’noce [Prospects for Energy Cooperation in the Context of “Russia-China-Pacific” in Terms of Financial Instability] // Kitaii v mirovii e riegeonal’noii poletekie [China in the global and regional policy]. M., 2009. P. 178-187.
3. BP (British Petroleum). “World resources statistics annual Report” Energy Geo-Strategic Policy. Moscow, 2004.
4. *Diao Xiuhua*. Zhongge liangguo de nengyuan anquan yu hezuo [The Energy Security and Cooperation Between China and Russia] // Dongbeiyu luntan [Northeast Asia Forum]. 2007. Vol. 16, № 6. P. 47-52 (in Chinese).
5. *Dienes L.* Observations on the Problematic Potential of Russian Oil and the Complexities of Siberia // Eurasian Geography and Economics. 2004. № 45. P. 319-345.
6. (IEA) International Energy Agency. World Energy Outlook 2009.
7. *Itoh Shoichi, Ivanov V., Zha Daojing*. China, Japan and Russia: The Energy Security Nexus. // Niklas Swanstrom, ed., Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia, Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silkroad Studies Program. 2005.
8. *Itoh Shoichi*. Sino-Russian Energy Relations: True Friendship or Phony Partnership? // Russian Analytical Digest. 2009. № 73. P. 9-18.
9. *Keller G.* Global Oil Demand Seen Higher in 2010. Paris, 2010. Available from URL: <http://www.ap.org/>.

10. *Kotlov M.* Konciepciiia neftianoi biezopasnocte KNR [The Concept of China's Oil Security] // *Enniergrticheskie izmereniia mezhdunarjdnykh otnosheneii e biezopasnoste v Vostochnoi Azee* [Energy Measurement of International Relations and Security in East Asia]. Moscow, 2007. P. 710-121 (in Russian).
11. *Li Zhonghai.* Zhongge nengyuan hezuo [Sino-Russian Energy Cooperation] // *Guoji liaowang* [International Outlook]. 2009. № 1. P. 52-54 (in Chinese).
12. *Lu Nanquan.* Zhongge nengyuan hezuo: yuanhe jinnian qude zhongda tupo? [Sino-Russian Energy Cooperation: Why They Have Achieved a Major Breakthrough This Year?] // *Shijie zhishi* [Knowledge of the World]. 2009. № 22. P. 46-47 (in Chinese).
13. NBS (National Bureau of Statistics of China's). China's GDP in 2009. Available from URL: <http://www.stats.gov.cn/>.
14. *Ou Lika.* Zhongge shiyou hezuo zhiyue yinsu fensi [Constraints of Sino-Russian Oil Cooperation]. Beijing, 2007 (in Chinese).
15. *Pan Zhongqi.* Zhongguo nengyuan anquan de diyuan zhengzhi [The Geopolitics of Chinese Energy Security] // *Guoji wenti yanjiu* [International Studies]. 2004. № 11 (in Chinese).
16. *Ramzy A.* Russia and China: An Old Alliance Hinges on Energy. URL: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1930344,00.html>
17. *Ren Haiping.* Dongbeiya diqu shiyou xiafei yu jinkou xianzhuang ji qushi [The Oil situation in North-East Asia and China's petroleum security] // *Zhongguo keji caifu* [China Science and Technology Fortune]. 2004. № 4 (in Chinese).
18. SCIO (Information Office of the State Council of the PRC). China's Energy Conditions and Policies. 2007. Available from URL: <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File229.pdf>. P. 13.
19. *Shi Cunyang.* Shenshi jinrongweiji beijingxia de zhongge nengyuan hezuo [Sino-Russian Energy Cooperation in the Context of the Financial Crisis] // *Dangdai shijie* [Contemporary World]. 2009. № 7. P. 55-57 (in Chinese).
20. *Shihua* (Shihua Financial Information). Zhongguo 2009 nian shiyou xiaofeilian chaoguo 4 yi dun [China's Oil Consumption was More Than 400 million tons in 2009]. 2010. Beijing, Available from URL: <http://content.caixun.com/NE/01/ro/NE01rog8.shtm> (in Chinese).
21. *Strecker Downs E.* Implications of China's Energy Security Activities // *China's Quest for Energy Security*, Santa Monica, Rand, 2000. P. 43-52.
22. *Tian Chunsheng.* Sino-Russian Energy Cooperation and Geo-Strategic Issues // *China & World Economy*. 2005. Vol. 13, № 3. P. 80-91.
23. Xinhua (Xinhua News Agency). Analysis: China's oil demand to grow faster in 2010, leading to heavier dependent. 2010. Beijing, Available from URL: <http://www.istockanalyst.com/article/viewiStockNews/articleid/3899196>.
24. *Yergin D.* What Does 'Energy Security' Really Mean? // *Wall Street Journal*, 2006.
25. *Zhang Jianrong.* Zhongguo nengyuan hezuo zhong de wenti ji dui zhongguo de yingxiang [Problems in China-Russia Cooperation on energy and

Its Impacts on China] // Shehui kexue [Social Sciences]. 2006. № 1. P. 59-69 (in Chinese).

26. *Zhang Yuan*. Shilun 21 shijichu zhongguo yu eluosi de nengyuan hezuo wenti [The Energy Cooperation between China and Russia in the Early 21st Century] // Jinlingkejixueyuan xuebao [Journal of Jinlin Institute of Technology]. 2007. Vol. 21, № 3 (in Chinese).

27. *Zhao Huasheng*. Zhonghe Guanxi Jinru Xinshidai [Sino-Russian Relations Enter a New Era] // Eluosi Zhongya Dongou Yanjiu (Russian, Central Asian & East European Studies). 2005. № 1. P. 78-79 (in Chinese).

28. *Жизнин С.* Энергетическая дипломатия России: экономика политика, практика. М.: Ист Брук, 2005. С. 328-337.

ABSTRACTS

FREE-ACCESS TRIBUNE

Mau V.A. Challenges for the Economic Policy (a plenary report in Perm Economic Forum VII «Russia 1990 – 2000 – 2010. How To Move On?», Perm, 22 April, 2011)

The report is devoted to the analysis of the crucial issues of modern Russia economic policy in the framework of the global economic crisis. The issues of demography, country competitive performance, exit strategy of the national elite, “resource curse” of Russia are considered as the factors determining the political and economic agenda for the nearest decade to come.

Key words: economic policy; demography; competitive performance; national elite emigration strategy; corruption; modernisation

THEORIES OF POLITICS AND GOVERNING

Magdanov P.V. Modern Approach to Strategic Planning

The article considers the historical, economic and management basis for the strategic planning development as a management method. A special emphasis is laid on the key papers on corporate strategy, strategic planning and strategic management. The article comes to the conclusion about the condition, original sources and development perspective of the strategic planning as a management method for the time being. The conducted research helps the author to articulate the key aspects, which characterize the current understanding of the strategic planning as a management method.

Key words: strategic planning; development strategy

FEDERAL POLICY AND ADMINISTRATION

Romanova O.A. National Model of Economic Development and Industrial Policy Shaping

The article considers the influence of the national model of economic development on the country’s industrial policy; the leader’s role in economy modernization. The Urals is given as an example for the structural economy modernization possibility. New industrial tools such as backbone companies, technological platforms and clusters development, are justified as prospective for the application at the regional level.

Key words: national model; industrial policy; government effectiveness; region; technological platform; cluster policy; investment climate

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CON-TEMPORARY ISSUES**Sofjin D.M. Conservative Monarchy Discourse: Imperial Power Understanding by Russian Conservatives of the End of the XIX – the Beginning of the XX Centuries**

The article examines the theoretical heritage of Russian conservatives, their understanding of the nature and essence of the imperial power in Russia.

Key words: conservatism; church; monarchy; autocracy; emperor; bureaucracy

THE PROBLEMS OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT**Musin D.A. Ethnocultural Policy in Krasnodarskiy Krai: Transformation Experience**

The article analyzes the transformation possibilities, factors and mechanisms of the ethnocultural policy at the regional level as exemplified by Krasnodarskiy Krai. It also deals with the historical and ideological implications for the ethnocultural policy shaping in Krai; positive and negative trends in the field of interethnic relations, including such aspects of ethnocultural policy implementations as migrants adaptation, the right to acquire ethnocultural education and to preserve mother tongue, traditional folk culture support, interaction with ethnic public associations and others. Legislative and regulatory support in the field of ethnocultural policy is discussed.

Key words: ethnocultural policy; ethnopolitical process; instrumentalism; ethnic minority; ethnocultural identity, ethnocultural risks reduction; interethnic relationships harmonization; target-oriented approach; Krasnodarskiy Krai

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT**Petrov A.P., Makarova I.V. Clusters in Pharmaceutical Industry: Prerequisites, Resources and Conditions for Formation**

The article substantiates the practicability of clustering pharmaceutical business in regions. The prerequisites, structure and the stages of formation of the Ural pharmaceutical cluster are considered. Estimation of efficiency is given. The measures of supporting the creation and development of clustered structures by regional authorities and municipalities are systemized.

Key words: innovative structure; pharmaceutical cluster; mechanisms of state support

Bajandina E.D. Micro and Macro Levels in Budgetary Process: Evolution in Theory and Practice

The distinction of macro and micro levels in budgetary process is very useful in explaining why some nations seem to have stronger, more disciplined budget systems and others are weak in response to spending pressures from interests. In this paper this point will be demonstrated with some examples of budget practices in the USA and the Russian Federation.

Key words: public budgeting; budgetary process; incrementalism; macrobudgeting; microbudgeting

STATE POLICY AND ADMINISTERING STATE-FUNDED INSTITUTIONS

Karlovsckaya E.A. Static and Dynamic Character of Public Services

The article considers static and dynamic character of public services performance. The description of public services in static is held by positioning of their segments, while the dynamics is described in terms of the principles of management and organization of effective orientation interactions.

Key words: public service; static character; dynamics

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIES DEVELOPMENT

Kurochkin A.V. Net Forms of Regional and Local Government: Present Day Experience of Finland

The article analyzes the present-day experience of implementation of the net model for regional and local government in Finland. The author considers various forms for the net structures organization and their comparative efficiency as well as the significance of Finnish experience for modern Russia.

Key words: net organizations; regional and local government; intermunicipal cooperation

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Fan T. Energy Security of China and Energy Cooperation between Russia and China in XXI Century

The article analyzes the issues of energy security of China, the character and the prospects of cooperation between Russia and China in energy sphere.

Key words: energy security; China-Russia relations; energy cooperation

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный 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 автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи 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 для рукописей

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, адрес 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**. 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: 01.03.2009). 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 «Российского индекса научного цитирования».

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что 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 университет, кафедра государственного и муниципального управления. Тел./факс (342) 23-96-89. E-mail: arsadmag@yandex.ru

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2011. № 1

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

Подписано в печать 29.04.2011. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 8. Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 500 экз. Заказ 17951

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