
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.

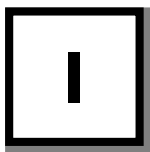
Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ	
Новичков Н.В. Маркетинг регионов: конкурентный подход	5
Прудский В.Г., Красильников Д.Г. Переход к постиндустриальной экономике и развитие западно-уральской научной школы управления	13
II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА	
Зайцева Н.В., Май И.В. Региональный опыт учета показателей риска для здоровья населения в задачах пространственного планирования . . .	30
III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ	
Букина Т.В. Специфика экономического развития старопромышленного региона (на примере Пермского края)	40
IV. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ	
Зырянова Е.В. Концептуальный подход к построению механизма управления системой бюджетных услуг в конкурентной среде региона . . .	52
V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ	
Елохов А.М. Системный подход к городу как объекту программно-целевого управления	61
VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран)	80
VII. ПОРТРЕТ УПРАВЛЕНЦА	
Василенко Ю.В. Хуан Браво Мурильо – управленец и идеолог	92

VIII. КАФЕДРА	
Бабенко Е.И., Кудрявцева Е.П. Система показателей качества как необходимое условие управления образовательным процессом магистратуры	110
ABSTRACTS	125
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	128



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.24:339.138

Н.В. НОВИЧКОВ, д.экон.н., профессор, академик РАЕН,
министр культуры Пермского края
Правительство Пермского края, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14

профессор базовой кафедры государственного и муниципального управления
НИУ «Государственный университет – Высшая школа экономики»,
г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: novichkov@gmail.com

МАРКЕТИНГ РЕГИОНОВ: КОНКУРЕНТНЫЙ ПОДХОД

Маркетинг регионов – необходимая составляющая современной управленческой деятельности. Конкуренция регионов за инвестиции, туристов, жителей – это реальность сегодняшнего дня. Поэтому важно акцентировать внимание на ряде особенностей данной деятельности, которую осуществляют и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В мировой управленческой науке маркетинг регионов, маркетинг территорий или маркетинг мест не является принципиально новым явлением. В частности, существует следующее определение: «Маркетинг территорий (М.Т.) – это специализированная деятельность, предпринимаемая на территории с целью создания, поддержания или изменения о ней мнений, намерений и/или поведения субъектов, как уже существующих и действующих на данной территории, так и ее потенциальных потребителей. Целевыми направлениями этой деятельности выступают: притягательность, престиж территории (места) в целом; привлекательность сосредоточенных на территории природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей реализации и воспроизводства таких

Данная статья раскрывает понятие маркетинга регионов, его сущность и содержание с точки зрения современной конкуренции регионов в России. В частности, обозначено, что в настоящее время конкуренция осуществляется за инвестиции, специалистов и жителей. Конкуренция за настоящих и будущих жителей представляется автору наиболее важной. По мнению автора, преимущества имеют те регионы России, в которых обеспечено высокое качество жизни и созданы основы для новой экономики.

Ключевые слова: маркетинг регионов; качество жизни; новая экономика; инвестиции; инвестиционная привлекательность; конкуренция регионов

ресурсов. М.Т. осуществляется как внутри, так и за ее пределами и ориентирован как на субъектов, внешних по отношению к территории, так и на население самой территории и на юридических лиц, осуществляющих здесь свою деятельность в сферах, значимых для развития территории. По уровням объектов своего внимания он подразделяется на маркетинг страны, региона, города, локальных мест» [7].

Известный теоретик маркетинга Филипп Котлер полагает, что «маркетинг территории» (place marketing) обеспечивает наиболее всесторонний подход к решению проблем территории, но в содержании этого подхода продвижение территории это только малая часть. Котлер обращает особое внимание на маркетинговое стратегическое планирование, которое должно осуществляться совместно жителями, бизнес-сообществом и органами управления территорией.

Стратегические маркетинговые решения, по Котлеру, предполагают совершенствование четырех групп важнейших маркетинговых факторов, а именно:

- ориентация основных услуг и инфраструктуры на удовлетворение потребностей трех важнейших целевых групп потребителей территории – жителей, бизнеса, гостей;

- создание новых позитивных черт территории в плане качества жизни, осуществление предпринимательской деятельности при поддержке общества для привлечения новых инвесторов, предпринимательских слоев и отдельных граждан;

- коммуникации и продвижение новых позитивных черт, качества жизни и в целом имиджа сообщества;

- обеспечение поддержки населением и лидерами сообщества привлечения новых компаний, инвестиций, гостевых программ.

Оптимизация этих четырех групп факторов и обеспечивает, по Котлеру, конечный успех в привлечении и удовлетворении интересов пяти целевых групп территории:

- производителей товаров и услуг;
- руководства корпораций и властей;
- внешних инвесторов и экспортеров;
- сферы туризма и гостеприимства;
- новых резидентов территории [1; 6].

Таким образом, целевыми аудиториями маркетинга регионов (или территорий) являются бизнес, туристы и жители.

Мы осознанно будем использовать здесь именно термин «маркетинг регионов», подразумевая субъектный принцип. «Территория» (как и «отрасль») в управленческой науке используется как объект управления. Применение же термина «маркетинг региона» подразумевает, что регион выступает не только в качестве объекта управления, но и его субъекта. Регион как субъект управления осуществляет управленческую деятельность через свои органы власти или соответствующие организации.

Подходы к содержанию маркетинга территорий

Регионы всегда конкурировали из-за ресурсов. До недавнего времени считалось, что маркетинг регионов – это привлечение инвестиций, увеличение их инвестиционной привлекательности с целью создания нового бизнеса (новых бизнесов), новых предприятий как потенциальных работодателей и налогоплательщиков.

В России конкуренция между регионами активно развивается за привлечение федерального инвестиционного ресурса. Наряду с республиками Северного Кавказа лидерами здесь являются Татарстан и Краснодарский край. Оценивая эффективность освоения данными регионами отечественного государственного инвестиционного ресурса, считаем нужным отметить, что данный процесс не может носить общенациональный характер в силу того, что перераспределение «федерального пирога» может осуществляться только в интересах ограниченного числа регионов, и не является универсальной маркетинговой технологией.

В определенный момент конкуренция территорий начала осуществляться за приезжающих туристов. Количество «ночевков» стало считаться не менее важным показателем, чем количество учрежденных новых коммерческих организаций и бизнесов. Число чисто туристических регионов и даже стран на рубеже веков исчислялось десятками и сотнями. Отечественные курорты пока проигрывают более качественным (а часто и более дешевым) зарубежным, например в Турции.

Для индустриально развитых регионов, стоящих на пороге постиндустриальной революции, особое значение приобрела конкуренция за иностранных и иногородних студентов, и не только как за источник инвестиций (плата за учебу и проживание), они являются также носителями (а значит, инвесторами) культуры, знаний, ценностей и потенциальными созидателями новых бизнесов и видов деятельности. По данным Института статистики Юнеско Россия в 2007 г. по числу иностранных студентов уверенно входила в «восьмерку» лидеров. Мы по-прежнему (как и Советский Союз) привлекаем учащуюся молодежь из-за рубежа. В наших университетах и академиях обучалось 3,3% всего мирового иностранного студенческого контингента. Однако Россия явно проигрывает США и Великобритании, где обучаются соответственно 21,6% и 11,6% всех студентов, получающих образование не у себя на родине. По этому показателю обгоняют Россию Германия, Япония, близки – ЮАР и Испания. В целом на долю англосаксонских стран приходится более половины всего объема иностранного студенческого контингента [2]. Стоит ли удивляться тому, что мир по-прежнему живет, исповедуя англосаксонские ценности.

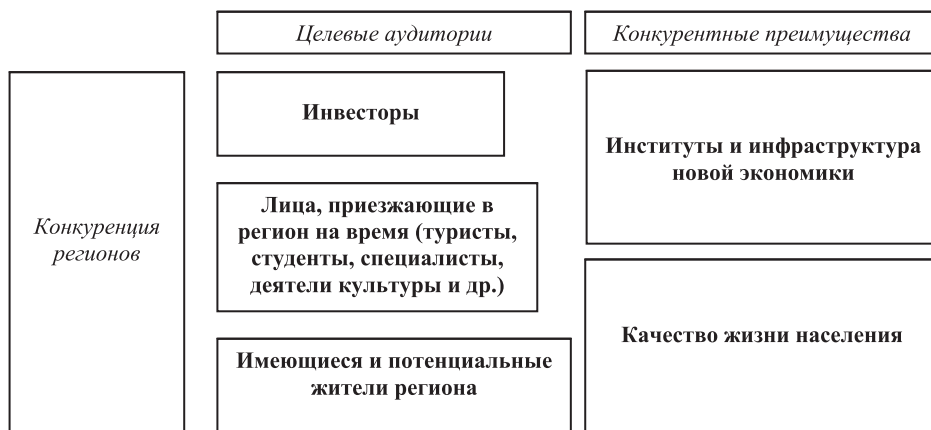
Пермский край имеет существенное конкурентное преимущество в данной сфере, хотя бы в силу того, что здесь есть ряд признанных национальных научных школ. Достаточно сказать, что Пермь вошла в число пяти городов России (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Томск), где создается больше одного национального исследовательского или федерального университета.

Здесь же можно обозначить конкуренцию за высококвалифицированных специалистов, которые, пусть и временно, могли бы приехать в тот или иной

регион для обмена знаниями, нового применения своим талантам с тем, чтобы проявить на данной территории свои способности – творческие, научные, предпринимательские и др.

Сейчас все очевиднее проявление нового уровня конкуренции – соперничество за имеющихся и потенциальных жителей – основы любого региона. В связи с этим наблюдается даже конфликт интересов: важны, например, не любые инвестиции, а именно те, которые повышают качество жизни жителя и создают условия для занятости не только нынешнего жителя, но и его детей.

Таим образом, базовыми элементами инвестиционной привлекательности региона с точки зрения имеющегося и потенциального жителя являются обеспечение качества жизни и создание элементов новой экономики – того, что обеспечит региону выживаемость в условиях глобальной конкуренции в той или иной исторической перспективе [5] (см. схему).



Брендинг регионов как инструмент маркетинга

Исключительно важны инструменты маркетинга. Ключевым из них является брендинг – определение уникальной рыночной (или иной) ниши для региона, формулирование его общественно значимого предназначения, по сути, выполнение функции столицы.

Сейчас на роль столиц претендуют множество областных/краевых/республиканских центров, что прозвучало в докладе министра культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края Бориса Мильграма на V Пермском экономическом форуме. Министр, в частности, отметил следующее: «Какие стратегии реализованы сейчас в “основных” столицах России? Это:

- Москва – реальная столица со всеми вытекающими отсюда последствиями, здесь, как говорится, все ясно;
- Санкт-Петербург – северная столица, реализующая с использованием административного ресурса стратегию “перетягивания” на свою территорию наиболее интересных и прибыльных бизнес-систем из Москвы – “Газпрома”, “Транснефти”, ВТБ и пр.;
- Ханты-Мансийск – нефтяная столица России, самый богатый и развитый нефтегазовый город нашей страны;

- Сочи – столица зимней олимпиады 2014 года – город “обвальных” инвестиций;

- Казань – “третья столица” России – запатентованная. Казань могла бы стать исключением из общего ряда, реализовав свою уникальную нишевую стратегию – города между Востоком и Западом, однако предпочла пойти по традиционному пути – “выколачиванию” федеральных инвестиций – на 1000-летие, на всемирную Универсиаду 2013 года и пр.

На статус столиц претендуют Ростов, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Красноярск, Владивосток и др. Но именно претендуют, не более того.

То есть можно назвать пять признанных российских столиц и каждая из них стала таковой не в силу реализации некой особой уникальной нишевой стратегии, а в силу сложившихся обстоятельств. Но у нас, в Пермском крае, нет ни уникального географического положения, ни изначального столичного статуса, ни грандиозных сверхресурсов.

Есть ли у нас шанс в этой конкурентной борьбе? Уверен, что есть. Мы должны быть умнее, эффективнее и энергичнее. И первый шаг – поиск и реализация своей уникальной нишевой стратегии – превращение Перми в культурную столицу» [8].

Интересна ли такая маркетинговая стратегия? Безусловно.

Дело в том, что культура, оказывается, тоже является элементом системы маркетинга региона, поскольку она на деле обеспечивает реализацию формулы «идея – событие – инвестиции». В настоящее время культура становится новым мощным инструментом социально-экономического развития территорий. Каким образом? Обозначу некоторые аспекты.

Во-первых, открытость региона выступает ресурсом экономического развития. Чем больше мы общаемся с представителями других стран и регионов, тем больше у нас возможности для привлечения инвестиций в конкретные проекты и на конкретные территории. Культурный вектор имеет очевидную международную направленность, что ставит участников культурных событий в авангард социально-экономического сотрудничества России и зарубежных государств.

Во-вторых, культурная самобытность позволяет развивать туристическую деятельность, а имеющаяся глобализация туристического рынка открывает для российских территорий новые экономические возможности, поскольку позволяет предлагать туристические продукты не только жителям своего региона или своей страны, но и гражданам, например, Европейского Союза или бурно развивающихся стран Юго-Восточной Азии.

В-третьих, как уже говорилось выше, формула современного экономического развития для территорий, небогатых природными ресурсами, но открытых для внешнего мира, – «идея – события – инвестиции». То есть оригинальная креативная идея позволяет энтузиастам организовать некое событие, интересное для зрителей, участников, а значит, и для внешних инвесторов.

Таким образом, можно с уверенностью говорить об экономических амбициях культуры.

Новая экономика как элемент конкурентоспособности региона

Приоритетом является создание условий для построения в крае новой экономики – экономики знаний, экономики интеллекта, по сути, экономики человека.

Новая экономика – экономика постиндустриального мира – базируется на двух важнейших инструментах – на знаниях и на культуре. Креативная индустрия имеет максимальную норму прибыли, и культура еще предполагает меньшие (по сравнению с другими отраслями) вложения. Культура как фактор экономического развития основывается не только на традиционных культурных явлениях (национальное достояние), но и на том, что создается художниками, исполнителями, писателями и др. прямо сейчас, что часто, для тех же туристов, не менее интересно, чем древние артефакты. Россия все еще остается сырьевой страной, ориентированной на экспорт нефти, газа и иных природных ресурсов. Культура же может стать «нефтью» и «газом» для наших потомков.

Пермский край – индустриальный гигант. Сегодня здесь не только добывают нефть, газ и хлористый калий, но и по-прежнему создаются двигатели, он остается одним из центров российского машиностроения.

Это, безусловно, важно, но так или иначе отечественной промышленности рано или поздно придется переходить на инновационные рельсы. Что имеется в виду? Промышленность должна создавать конечный продукт – изделие, прибор, дивайс; идея, чертеж, модель этого продукта родилась в индустрии знаний – в университете, в конструкторском бюро, в лаборатории. У индустриальной экономики будущее есть только тогда, когда она становится необходимым дополнением к постиндустриальной экономике. Идея от головы автора до рук потребителя проходит несколько необходимых этапов: концепция – модель – опытный образец – готовое изделие – маркетинговый образ продукта. И на этом пути гармонично переплетаются новоэкономические и индустриально-экономические составляющие. Не случайно пермский краевой Минпром официально называется «Министерство промышленности, инноваций и науки Пермского края», так как в современном мире не существует промышленности без инноваций и науки.

Сегодня новая экономика выходит на первый план. И для того чтобы конкурировать за место в будущем, Пермскому краю необходимо строить основу этой самой новой экономики, составляющими которой являются современное образование, инновационная среда, инфраструктура, творческий процесс. По большому счету, создание условий для труда ученого и художника суть одна и та же задача. При этом и художник, и ученый создают продукты новой экономики [3].

Таким образом, можно выделить два стратегических направления развития Пермского края:

- инновационная культурная среда,
- инновационное перевооружение промышленности.

Качество жизни как элемент конкурентоспособности региона

Для эффективного конкурентирования с другими регионами безусловным приоритетом является обеспечение качества жизни жителя края. Современные территории конкурируют уже не только за инвестиции или за туристов, они

конкурируют и за жителей. Не будет жителей – не будет региона. А человеку, чтобы жить на той или иной территории, необходимы безопасность, жилье, здравоохранение, образование для детей и, конечно, насыщенная интересными культурными событиями жизнь. Для всего этого необходимо создавать условия [4].

Важнейшим показателем того, удовлетворяет ли жителей региона качество жизни на данной территории, является намерение уехать/не уехать в другой регион, сменить место постоянного проживания.

Здесь информацию для размышления предоставляют результаты социологических исследований. Опрос, проведенный в Пермском крае по заказу Администрации губернатора Пермского края в январе 2010 г. среди 6 тыс. человек, показал, что не планируют покидать Пермский край в ближайшем будущем 76,7% населения. Июльский же аналогичный опрос продемонстрировал увеличение этой доли населения до 92,9%. Понятно, что сокращение числа желающих эмигрировать было незначительным, но серьезно уменьшилась доля сомневающихся в том, что Пермский край – это именно их «территория успеха». И основной причиной данного изменения является именно культурный фактор, позволивший обеспечить повышение качества жизни граждан. Здесь Пермский край наглядно демонстрирует России, что модернизационный проект возможен только тогда, когда он ориентирован на человека. Модернизацию проводят люди – со своими проблемами и интересами. Единственный способ вовлечь их в модернизационный проект – это культура. Участвуя в культурной жизни города, региона, страны, человек не только общается к прекрасному, но и становится базовым элементом национальной общности. Нацию делает единой только культура, говорил Лев Гумилев.

Не будем забывать, что, продвигая культурный проект в Пермском крае, мы получаем дополнительный общественный ресурс, а значит, серьезные конкурентные преимущества. Культура – территория свободы, территория самостоятельных личностей, а это именно то, что крайне необходимо. Мы даем сигнал не только тем, кто сейчас живет в Пермском крае, но и тем, кто потенциально может приехать в Пермь и начать здесь свое дело – в искусстве, науке, бизнесе [10].

Следует отметить, что культура – единственная сфера деятельности, которая одновременно и создает новую экономику, и повышает качество жизни населения.

Сейчас каждый регион конкурирует за человеческие инвестиции, за право сохраниться в новом постиндустриальном времени. Но сохранение происходит не через консервацию, а через саморазвитие, через привлечение ресурсов из окружающего мира, через продвижение ценностей и идеологии. Открытость – залог прогресса [3].

Задача органов государственной власти субъектов РФ

Ситуация такова, что основную роль по продвижению региона играют органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований, входящих в эти регионы.

Потенциал и конкурентные преимущества территории в меньшей степени зависят от географического положения, климата и природных ресурсов.

В большей – от человеческой воли, квалификации, энергии тех, кто этими процессами управляет [9].

В связи с этим теоретически усилия органов власти регионов сводятся к решению стандартной маркетинговой задачи:

- определить рыночную нишу и целевые аудитории,
- уточнить рыночные возможности,
- сформировать комплекс маркетинга региона,
- обеспечить его реализацию [1].

Но на практике все, как обычно, сложнее. Но иного подхода, кроме рыночного, в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития регионов быть сейчас просто не может.

Список литературы

1. *Котлер Ф.* Основы маркетинга. М., 2009.
2. *Низамов Е.* Где лучше учиться [Электронный ресурс] // Власть. 2008. № 7. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?docsid=856131> (дата обращения: 06.08.2010).
3. *Новичков Н.* Децентрализация культуры // Соль: рос. обществ.-полит. газета. 2010. URL: <http://www.saltt.ru/node/1658> (дата обращения: 14.06.2010).
4. *Новичков Н.* Полгода на госслужбе // Соль: рос. обществ.-полит. газета. 2010. URL: <http://www.saltt.ru/node/2911> (дата обращения: 23.07.2010).
5. *Новичков Н.* Форум для региона // Соль: рос. обществ.-полит. газета. 2010. URL: <http://www.saltt.ru/node/3297> (дата обращения: 07.08.2010).
6. *Панкрухин А.* Маркетинг территорий. СПб., 2006.
7. *Панкрухин А.* Маркетинг территорий: лица, образы и позиции // Гос. служба. 2010. № 6.
8. Пермь как культурная столица России: докл. министра культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края Б.Л. Мильграма на V Перм. экон. форуме // Форум.мск: электрон. газета. URL: <http://forum-msk.org/material/society/1366994.html> (дата обращения: 17.01.2011).
9. *Чиркунов О.* Государство и конкуренция // Экон. политика. 2008. № 1.
10. *Чиркунов О.* Создание города: конкуренция за людей мыслящих // Экон. политика. 2008. № 5.

УДК 330.1

В.Г. ПРУДСКИЙ, д.экон.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: rvg@psu.ru

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., профессор кафедры государственного
и муниципального управления
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

ПЕРЕХОД К ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ И РАЗВИТИЕ ЗАПАДНО-УРАЛЬСКОЙ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ УПРАВЛЕНИЯ

Экономические кризисы 1998-1999 гг. и конца первого десятилетия XXI в. убедительно показали, что, во-первых, Россия стала интегрированно-неотъемлемой частью мирового рыночного хозяйства и, во-вторых, ее экономическое развитие объективно подчиняется динамике мировых промышленных циклов.

В статье рассматриваются развитие западно-уральской научной школы управления в широком контексте модернизации и научно-технической революции, происходящих в России во второй половине XX – начале XXI в., формирование современных подходов к управлению регионом.

Ключевые слова: модернизация; макроэкономические и микроэкономическое управление; модели постиндустриального управления; функционально-целевая модель управления

В мировом хозяйственном развитии становится все более очевидным процесс перехода промышленных стран от индустриальной модели экономики (основанной на машинном производстве) к постиндустриальной модели хозяйствования (основанной на автоматизированном производстве). Он представляет собой технологическую, структурно-производственную и воспроизводственно-продуктовую перестройку национальных экономик, которая предусматривает перестройку их социально-экономических и институциональных систем и, как следствие, формирование в ведущих промышленных странах соответствующей постиндустриальной модели общественно-экономического управления.

В производственно-хозяйственных системах индустриальных стран стремительно увеличивается доля компьютеризированного труда, в структуре воспроизводства преобладающей становится сфера наукоемких услуг, в стоимостной структуре ВВП основную часть начинает формировать производство информации, технологий, знаний. Как следствие, в социальной структуре высокоиндустриальных экономик доминантное значение начинает приобретать «средний класс», т.е. социальные слои, имеющие высшее образование, занятые умственным компьютеризированным трудом и ориентированные на качественное потребление. В рыночной структуре мирового и национальных хозяйств наиболее динамично развивающейся частью становятся рынки наукоемких высокотехнологичных услуг. Информатизация мировой и национальных экономик объективно оптимизирует процессы интеграции и глобализации.

Под влиянием научно-технической революции уже во второй половине XX в. в составе основного производительного капитала экономик современных промышленных стран произошли существенные качественные изменения, которые продолжают углубляться. Они отражают всеобщую историческую тенденцию перехода мирового сообщества сначала от аграрной экономики к индустриальной в результате промышленного переворота, а затем – к постиндустриальной экономике в процессе современной структурной технологической перестройки промышленного воспроизводства.

Качественные сдвиги в материально-технической базе современного индустриального воспроизводства значимо изменяют динамику экономических циклов и характер конкурентной борьбы.

Экономические кризисы XIX – начала XX в. были связаны с развитием и периодическими массовыми переоснащениями материально-технической базы промышленного производства механическими средствами. Технологическую основу использования этих средств производства составляли процессы макроуровневого механического воздействия.

Совершенствование форм и методов промышленного управления во второй половине XIX – первой трети XX в. объективно обусловило процессы формирования крупных корпораций, расширения институтов государственного регулирования национальных экономик, концентрации финансового капитала в банковской системе, отделения управления от собственности. В сфере организации инновационной деятельности были созданы внутрифирменные научно-исследовательские отделы. Именно на этом этапе началось систематическое использование в производстве ученых и инженеров с университетским образованием, появляются национальные институты и лаборатории, что дало новый импульс развитию университетов.

В сфере микроэкономического управления поиски научных подходов в промышленном менеджменте в начале XX в. стимулируют разработку научных основ менеджмента, что ознаменовалось выходом в свет трудов Ф. Тейлора «Научные принципы управления» (1911 г.) и А. Файоля «Общее и промышленное управление» (1916 г.). В системах менеджмента корпораций возникает долгосрочное бюджетирование. Разрабатываются линейно-функциональная и дивизиональная организационные структуры управления компаниями. В 1912 году Форд на своих заводах устанавливает первый конвейер. В этот период начинают формироваться американская и западноевропейская школы научного индустриального управления.

В сфере макроэкономического управления во время Первой мировой войны сначала в Германии, а затем в других воюющих странах начинают реализовываться системы командно-административного мобилизационного регулирования индустриальной экономики [6, с. 71].

Экономический кризис 1929-1933 гг. ознаменовал собой завершение эпохи стали и электродвигателей и начало перехода промышленных стран к четвертому технологическому укладу индустриального производства, который маркирован развитием точного и сложного машиностроения и приборостроения. Именно этот кризис положил начало эпохе современных экономических циклов, в которых периодическое массовое обновление основного капитала

все больше оказывается связанным с развертыванием автоматизации производства и управления. Технологическую основу использования этих средств производства образуют процессы микроуровневого физико-химического воздействия.

В сфере микроэкономического управления эпохи господства в производстве технологий четвертого уклада, пришедшего на период с 1930 по 1980 г., в промышленно развитых странах складываются системы государственного регулирования национальных рыночных хозяйств, получают развитие государственные институты социального обеспечения. В практику управления компаниями внедряются линейно-функциональная и дивизиональная организационные модели, долгосрочное планирование. В экономиках данных стран возникают военно-промышленные комплексы. Одновременно получают развитие такие экономические институты, как транснациональные корпорации, мировые олигополии, вертикальная интеграция и концентрация производства.

В сфере макроэкономического управления во время экономического кризиса 1929-1933 гг. в США внедряется система антициклического государственного регулирования индустриальной экономики.

Для организации инновационной деятельности в большинстве корпораций индустриальных стран создаются специализированные научно-исследовательские отделы. Государство субсидирует военно-ориентированные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, вовлекается в сферу гражданских НИОКР. Транснациональные корпорации широко используют практику передачи технологий посредством лицензий и инвестиций. В 1937 году американский ученый Л. Гулик разрабатывает первую матричную организационную структуру в целях руководства и реализации сложных проектов [7, с. 70]. Университеты с их научно-исследовательским потенциалом становятся полюсами научно-технических и технологических прорывов корпораций и стран к качественно новым конкурентным возможностям.

Благодаря этим научно-техническим и технологическим новациям в 1943 году в США создается первая электронно-вычислительная машина. В 1945 году в США и в 1949 году в СССР взрывают ядерные заряды, которые знаменуют собой появление атомной энергетики. В 1948 году в США изобретают транзистор, внедрение которого приводит к революции в электронике. В 1957 году в Советском Союзе запускают искусственный спутник Земли, а в 1961 г. выводят человека в космос, что знаменует появление сверхсложной автоматизировано-самоуправляемой техники.

Экономический кризис 1957-1958 гг. показал, что закончилась повышательная фаза экономической волны, связанной с развитием точного и сложного машиностроения и приборостроения на основе преимущественно механических технологий. Начинается ее понижательная фаза, которая связана с переходом к системному применению в точном и сложном машиностроении средств автоматизации и электронно-вычислительных устройств. Начало перехода к новой технологической структуре экономики знаменует тот факт, что в 1950 г. доля стоимости услуг в общем объеме валового национального продукта США впервые превысила 50%. Как следствие, происходят

переосмысление и модернизация существующей системы менеджмента индустриального производства.

В сфере макроэкономического управления после Второй мировой войны системы антициклического либерально-демократического государственного регулирования экономики внедряются в виде тех или иных моделей и модификаций во всех рыночных промышленно развитых странах. В развивающихся странах формируются системы «догоняющего» государственного регулирования экономики в двух основных моделях – импортозамещающей и экспортоориентированной.

В сфере микроэкономического управления окончательно складываются американская и западноевропейская, а затем и японская (патерналистская) модели индустриального менеджмента. В рамках этих базовых научных систем промышленного управления получают развитие новые школы научного менеджмента – эмпирическая, ситуационная, поведенческая, количественно-системная, социальных систем.

В 50-е годы XX века в США практическое применение получает проектное управление. В 1957-1958 годы создается метод сетевого планирования управления и разрабатывается методика критического пути, а также завершаются разработка и апробация системы оценки и пересмотра планов проектов и программ. В практику управления проектами внедряются системный анализ, теория игр, исследование операций [7, с. 71-73].

Проблема формирования и реализации корпорациями инновационных конкурентных преимуществ поставила на повестку дня проблемы построения полных жизненных циклов наукоемких продуктов и, как следствие, формирования научно-инновационных промышленных кластеров, в которых университеты должны были играть роль научно-образовательных эпицентров.

Экономический кризис 1979-1982 гг. ознаменовал собой начало завершения эпохи двигателей внутреннего сгорания, нефтехимии и дал импульс переходу промышленных стран к пятому технологическому укладу индустриального хозяйствования.

Пятый технологический уклад, доминирующий в современном мире, начал формироваться в 50-60-х гг. под влиянием достижений новейшей научно-технической революции. В целостную воспроизводственную систему, образующую основу экономического роста промышленно развитых стран, он трансформировался после структурного кризиса 70 - начала 80-х гг. XX в. В качестве ведущего уклада в производственной базе этих стран он будет выступать ориентировочно до 30-40-х гг. XXI столетия.

Ядро пятого технологического уклада составляют электронная промышленность, вычислительная и оптико-волоконная техника, программное обеспечение, телекоммуникации, роботостроение, производство и переработка газа, информационные услуги. Ключевым технологическим фактором выступают компьютеры, микроэлектронные компоненты, информационные технологии.

Поворотными моментами в развитии этого уклада стало появление персонального компьютера, мобильного телефона, Интернета. Переход к новому технологическому уровню производства был обозначен в 1980 г.: объемы

продаж электронно-вычислительной техники в США впервые превысили объемы продаж автомобилей.

В сфере макроэкономического управления на фазе данного уклада получают развитие государственное регулирование стратегических видов информационной и коммуникационной инфраструктур, финансовых институтов и рынков, повышается роль государства в национальных экономиках, происходит становление институтов глобального регулирования экономических процессов, разрабатываются стратегии и механизмы регулирования территориальных социально-экономических процессов на регионально-субъектном уровне.

В практику микроэкономического управления входит стратегическое корпоративное управление, складываются системы международной интеграции мелких и средних фирм на основе информационных технологий, а также системы интеграции производства и сбыта. В менеджменте инновационной активности получают развитие горизонтальная интеграция НИОКР, проектирование производства и обучения. Формируются вычислительные сети, системы государственной поддержки инновационных технологий и университетско-промышленного сотрудничества, складываются новые режимы собственности для программного обеспечения и развития биотехнологий, а затем и нанотехнологий.

Мировой экономический кризис конца первого десятилетия XXI в. объективно показал, что эпоха компьютеров и микроэлектронных компонентов пошла к завершению и начинается переход промышленных стран к новому, шестому, технологическому укладу производства. В недрах пятого технологического уклада в начале XXI в. начинает формироваться ядро шестого технологического уклада, которое образуют нанотехнологии, биотехнологии, космическая техника, тонкая химия, высокие информационные технологии. Превращение этого уклада в целостную воспроизводственную систему начнется примерно в 20-30-е гг. XXI столетия, и примерно в его середине этот уклад станет основой экономического роста стран, перешедших к постиндустриальному хозяйствованию. Данный уклад, очевидно, будет доминирующим до 80-90-х гг. XXI в.

Системный анализ процессов циклического развития современного мирового рыночного хозяйства достаточно отчетливо выявляет его главную тенденцию – превращение науки в ведущую производительную силу общества под влиянием научно-технической революции и технологического прогресса. Как следствие, управление внедрением новейших достижений науки и техники в производство, т.е. управление инновациями, становится важнейшим направлением формирования стратегических конкурентных позиций и конкурентоспособности национальных и региональных экономик, интегрированных корпоративных структур. Эпицентр конкурентной борьбы национальных, региональных промышленных экономик и корпоративных структур под влиянием научно-технической революции постепенно смещается из области экономии индивидуальных затрат отдельных производств в сферу экономии общественного труда за счет повышения эффективности инновационного управления интегрированными производственными системами как цепочками взаимосвязанных производств.

Если в аграрной экономике ключевой сферой конкурентной борьбы выступали земельные активы и рынки продовольствия, в индустриальной экономике – финансовые активы и рынки машинно-технической продукции, то в постиндустриальной экономике такой сферой конкуренции становятся нематериальные интеллектуальные активы и рынки информации, наукоемких технологий. Потребление продукции, реализуемой на этих рынках, позволяет на порядок повысить эффективность управления процессами в технических, биологических и социальных системах, в результате чего производительность общественного труда поднимается на качественно новый уровень.

Однако тенденция нарастания инновационной компоненты в системе конкурентного хозяйствования экономических структур объективно стимулирует в мировом общественно-экономическом развитии развитие двух взаимосвязанных и в то же время противоположных тенденций.

С одной стороны, усиливается тенденция нарастания интеллектуализации и информатизации производственно-хозяйственной деятельности бизнеса в мировом экономическом сообществе. Эта тенденция выступает следствием возрастающего использования Интернета, мобильной связи, средств автоматизации, телекоммуникаций, транспортной инфраструктуры, позволяющих поднять на качественно новый уровень процессы глобализации и интенсификации информационных потоков.

С другой стороны, активизируется тенденция усиления неравномерности технологического и экономического развития отдельных стран и регионов, сопровождающаяся соответствующими изменениями в их возможностях доступа к научно-технологическим и сырьевым ресурсам, к рынкам сбыта и сферам конкурентного влияния. Эта тенденция объективно обуславливается различными уровнями эффективности управления инновациями и реализации их национальными и региональными экономиками, интегрированными корпоративными структурами, компаниями малого и среднего бизнеса.

В этих условиях для России и ее корпоративных структур все более отчетливым становится то обстоятельство, что разворачивающиеся в мире процессы структурной технологической перестройки и глобализации индустриальной экономики сопровождаются усилением конкурентной борьбы за доступ к ресурсам и рынкам сбыта, к достижениям технологического прогресса, за сферы влияния в мировом и национальных хозяйствах. Данные процессы объективно делают проблему повышения инновационной конкурентоспособности, наращивания инновационных конкурентных преимуществ национальной экономики и ее корпоративных образований стратегическим фактором успешности российского промышленного прогресса в XXI в.

Успех или неуспех тех или иных стран, регионов, корпораций будет зависеть от того, насколько адекватно и комплексно они сумеют благодаря своим управленческим стратегиям и технологиям «встроиться» в объективные тенденции, эффективно используя соответствующие особенности и характеристики динамики рыночных экономических циклов.

В этом направлении, во-первых, особое значение приобретают адекватный стратегический анализ и прогнозирование перспектив и ориентиров развития глобальных и национальных экономических циклов, их влияния на развитие

национальных и региональных экономик, интегрированных корпоративных организаций. Во-вторых, чрезвычайно актуальным становится переосмысление и развитие существующих теоретико-методологических основ, технологий и инструментов управления национальными, региональными и интегрированными корпоративными экономическими системами в условиях постиндустриальной конкурентной рыночной среды.

Таким образом, речь идет о качественном скачке в развитии современного научного менеджмента, возникшего в начале XX в., и о переходе промышленных стран к постиндустриальной модели научного управления, эффективность которой в XXI в. будет рассматриваться как один из ключевых факторов национального, регионального и корпоративного конкурентного успеха. По своему существу это будет переход от менеджмента, в основе которого были организация управления машинным производством и концепция «экономического человека», к менеджменту, основой которого станут организация автоматизированного производства и концепция «информационного творческого человека».

В то же время системный анализ пространственной эволюции глобальных и региональных процессов «постиндустриализма» в современном мире показывает, что ввиду различий в эффективности управления использование инновационных достижений научно-технической революции в мировом сообществе в XXI столетии будет происходить неравномерно, сопровождаясь периодическими сменами глобальных и национально-территориальных лидеров постиндустриального социально-экономического развития. При этом сам процесс перехода мировой экономики к «постиндустриальной» модели хозяйствования будет носить «эшелонированный характер».

В современной мировой экономике достаточно отчетливо позиционируются пять основных эшелонов перехода мирового сообщества в «постиндустриальную» экономическую эпоху. Первый такой эшелон со всей очевидностью образуют наиболее промышленно развитые страны Северной Америки, Западной Европы и Восточной Азии. Второй и третий эшелоны – «новые индустриальные страны» и трансформационные индустриальные страны с переходной рыночной экономикой в Центральной и Восточной Европе. Четвертый и пятый эшелоны перехода мирового сообщества к постиндустриальной модели экономического развития образуют промышленно среднеразвитые страны и слаборазвитые страны Азии, Африки и Латинской Америки, находящиеся на периферии современного мирового рыночного хозяйства.

Специфика и особенности разных форм постиндустриального хозяйственного развития отдельных стран неизбежно будут порождать соответствующие модели и модификации постиндустриального научного управления.

Развитие таких моделей позволяет данным странам интегрировать мировой опыт и национальные особенности, получая тем самым синергетический эффект в части повышения уровня управления в стране и, как следствие, уровня национальной конкурентоспособности. В настоящее время в странах, лидирующих в развитии мировых процессов постиндустриализма, достаточно отчетливо сформировались американская, западноевропейская, японская (азиатская) модели современного менеджмента. Закладываются основы

соответствующих модификаций научного управления экономическими системами в постиндустриальной конкурентной среде в постсоциалистических и новых индустриальных странах, а также управления догоняющим постиндустриальным развитием в среднеразвитых странах Азии и Латинской Америки.

В сложившихся условиях «стало совершенно очевидным, что стабильное развитие России может быть обеспечено только на основе структурной перестройки экономики, приоритетом которой должно стать формирование мощного отечественного производственно-технологического комплекса, ориентированного на выпуск конкурентоспособной продукции мирового уровня» [1, с. 24].

Формирование такого производственно-технологического комплекса объективно предполагает наличие в стране, регионе, корпорации конкурентоспособных технологий и оборудования мирового уровня, конкурентоспособных кадров мирового уровня и конкурентоспособного менеджмента мирового уровня.

В настоящее время перед Россией объективно встает задача разработки и развития своей модели постиндустриального менеджмента мирового уровня. В этой модели, с учетом зарубежного опыта, должна быть выстроена вертикаль, гармонизирующая три основных подсистемы современного менеджмента: государственный макроэкономический менеджмент (государственно-национальное, государственно-региональное и муниципальное регулирование экономики), корпоративный менеджмент (стратегическое управление корпоративными структурами), оперативно-тактический менеджмент (управление подразделениями корпораций и организациями малого и среднего бизнеса).

При этом следует отметить, что в современной российской социально-хозяйственной эволюции достаточно отчетливо начинают формироваться три основных эшелона движения страны в направлении «постиндустриальной» экономики.

Первый эшелон этого процесса объективно в условиях постдефолтового экономического подъема образовали Москва и Санкт-Петербург, а также нефтедобывающий район Северо-Западной Сибири. Это привело к колоссальной концентрации экономических, прежде всего финансовых, ресурсов страны в этих регионах и фактическому прорыву их в новую технологическую эпоху, к новому качеству жизни населения. Успех в развитии процессов перехода данных регионов к инновационной экономике во многом был обусловлен их достижениями в формировании современных эффективных систем регионального управления.

В период промышленного подъема первого десятилетия XXI в. к лидерам российского «постиндустриального» развития постепенно начали подтягиваться региональные столицы и соперничающие с ними крупнейшие мегаполисы страны. Сегодня выделяются примерно 10-12 субъектов Федерации с крупнейшими в стране мегаполисами, начинающих формировать второй эшелон российского «постиндустриального» развития. В их число в настоящее время объективно входят Башкортостан, Татарстан, Красноярский и Пермский

края, Волгоградская, Новосибирская, Нижегородская, Омская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Челябинская области.

В совокупности с Москвой и Санкт-Петербургом, а также нефтедобывающим районом Северо-Западной Сибири эти мегаполисы со своими регионами во втором десятилетии XXI в. сформируют, следует ожидать, второй эшелон российского «постиндустриализма».

Вслед за вторым эшелонem в начале второй четверти XXI в. в России начнется формирование третьего эшелона «постиндустриализма». Его образуют несколько десятков крупных научно-индустриальных центров, которые примыкают к ведущим мегаполисам страны. Именно переход этого эшелона российского хозяйства вместе с первым и вторым его эшелонами к новой модели хозяйствования обозначит переход страны к постиндустриальной эпохе в целом, когда использование подавляющей части материально-технических и трудовых ресурсов страны и качество жизни ее населения приобретут постиндустриальный характер.

Динамика данных процессов не будет прямолинейной и равномерной в силу действия тенденции нарастания неравномерности в современном мировом и национальном экономическом развитии. Наряду с глобальным развитием процессов «постиндустриализма» в мире (и в России, в частности) будет усиливаться конкуренция за право играть роль мировых и национально-региональных локомотивов перехода к новой инновационной модели хозяйствования, т.е. за право на преимущественный доступ к мировым и национальным ресурсам. Успех в этой конкурентной гонке в конечном счете будет определяться эффективностью формирования в стране и регионах соответствующих стратегических конкурентных компетенций (перспектив) и ключевых факторов конкурентного успеха.

В свете этих обстоятельств важнейшей национальной стратегической конкурентной компетенцией России выступает развитие в стране научного менеджмента и системы экономико-управленческого образования, соответствующих требованиям постиндустриальной конкуренции, и формирование на этой основе российской модели постиндустриального менеджмента как одного из ключевых факторов конкурентного успеха в инновационной экономике.

Соответственно, перед регионами, претендующими на роль лидеров российского перехода к инновационной экономике, встает задача развития на базе местных университетов соответствующих научных экономико-управленческих школ, рассматриваемых в качестве стратегических конкурентных компетенций (перспектив) этих регионов, формирующих научно-исследовательский потенциал ключевых факторов территориального и корпоративного конкурентного успеха в инновационной конкурентной среде.

При этом следует учитывать, что стратегические конкурентные позиции стран в глобальной экономике в решающей степени будут определяться (наряду с конкурентоспособностью национальных корпораций) формированием и развертыванием конкурентных преимуществ ведущих регионов, прежде всего за счет повышения эффективности менеджмента территориального инновационного развития. Это станет одним из ключевых факторов достижения национального конкурентного успеха России в глобальном

социально-экономическом развитии в ближайшие десятилетия. Как следствие, особое значение приобретают теоретические и прикладные исследования проблем повышения эффективности управления региональными социально-экономическими системами.

Развитие региональных научных экономико-управленческих школ должно дать импульс ускорению формирования необходимой теоретико-методологической базы российской модели постиндустриального менеджмента и внедрения его в практику управления структур российской экономики.

Научно-исследовательскими эпицентрами таких школ объективно должны выступить университеты Москвы и Санкт-Петербурга, а также ведущих мегаполисов страны – Казани, Нижнего Новгорода, Самары, Томска, Новосибирска, Омска, Красноярска, Ростова-на-Дону, Волгограда, Екатеринбурга, Перми, Челябинска, Уфы, регионы расположения которых претендуют на роль лидеров российского постиндустриализма.

Стать одним из научно-исследовательских эпицентров формирования российской модели постиндустриального менеджмента как ключевого фактора национального конкурентного успеха в глобальной инновационной конкурентной среде могла бы Пермь с ее двумя национальными исследовательскими университетами и более полувекковой научной экономико-управленческой школой.

Формирование в 50-х гг. XX в. на Западном Урале на базе Пермского государственного университета научной экономико-управленческой школы объективно было обусловлено экономическими реформами того периода, направленными на модернизацию хозяйственной системы России в соответствии с требованиями развернувшейся научно-технической революции. Наука рассматривалась как производительная сила экономики, что обусловило поворот в сфере хозяйственного управления к широкому и комплексному использованию экономических методов. Это сопровождалось смещением акцентов в развитии экономического планирования и управления в стране от отраслевого подхода к территориальному. Актуальным стало развитие системы высшего экономического образования и расширение подготовки кадров по специальности «Экономика народного хозяйства» на местах, а также формирование экономических научно-исследовательских школ в ведущих промышленных регионах страны.

Теоретико-методологические предпосылки и основные прикладные направления исследований самостоятельной научной экономико-управленческой школы на Западном Урале были разработаны в 50-х гг. XX в. ректором Пермского государственного университета, доктором экономических наук, профессором В. Ф. Тиуновым. Вышедшие в 1954, 1957 и 1958 гг. три книги его фундаментального труда «Промышленное развитие Западного Урала» сформировали теоретическую базу организации научных исследований в области совершенствования планирования и управления производства промышленных предприятий и регионального хозяйственного развития Прикамья. Создание в 1959 г. в Пермском государственном университете экономического факультета, организовавшего подготовку экономистов высшей квалификации

для планирования и управления производством на предприятиях и в отделах народного хозяйства в областных администрациях, сформировало соответствующую институциональную основу развития складывающейся научной школы.

Разрабатывая в 50-х гг. проблему специализации и комплексного промышленного развития Западного Урала, В. Ф. Тиунов впервые в экономической литературе сделал попытку определить сущность и роль регионального экономического района в системе народного хозяйства страны.

В 60-х годах в работах В. Ф. Тиунова и И.С. Сандлера выдвигаются идеи строительства ряда важных транспортных магистралей в Прикамье, организации более глубокой переработки химического сырья и создания на Западном Урале лесопромышленного и нефтеперерабатывающего территориально-производственных комплексов. С 1962 года на базе научной школы начала действовать учетно-экономическая лаборатория, руководимая В.С. Гельфаном. Лаборатория оказывала методическую и практическую помощь заводам по внедрению нормативного метода учета затрат на производство, в механизации учета заработной платы и материалов с помощью счетно-клавишных машин, в применении методов внутризаводского планирования [3, с. 121].

В 1962-1965 годах учеными научной школы были проведены расчеты перспективной численности населения Перми, а также расчеты потребностей региона в предприятиях пищевой промышленности, общественного питания, в школах, детских садах, учреждениях культуры, здравоохранения, в спортивных сооружениях. С 1965 года в Пермском государственном университете открывается аспирантура по специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством». В 1968 году издается научный труд В. Ф. Тиунова «Энергетика Западного Урала».

Экономическая реформа второй половины 60-х гг. обозначила в нашей стране поворот к отраслевому подходу в народно-хозяйственном управлении как базовому. Как следствие, главными субъектами организации экономического планирования и управления становятся отраслевые министерства и экономические службы предприятий, прежде всего ведущих промышленных научно-производственных объединений. Это дает импульс развитию в Пермском государственном университете системы подготовки экономистов высшей квалификации. Специальность «Экономика народного хозяйства» в 1966 г. сменяется специальностью «Планирование промышленности», что потребовало в 70-80-х гг. существенной перестройки учебного процесса, значительно усилилась технологическая и математическая подготовка выпускаемых специалистов по планированию и организации промышленного производства.

В 60-70-х гг. на Западном Урале происходит завершение становления и интенсивное развитие научной школы управления экономическими системами предприятий и территориальных производственных комплексов, которой начинает руководить впоследствии доктор экономических наук, профессор Р.А. Коренченко.

Учеными разрабатываются такие перспективные научные направления, как управление научно-техническим прогрессом, управление трудовыми ресурсами. Публикуются монографии Р.А. Коренченко «Экономическое

управление тылами производства» (1972), «Экономическое управление на предприятии» (1974), В.Ф. Тиунова «Индустриальные пятилетки Западного Урала» (1977), Е.С. Сапиро «Организация и эффективность технического развития предприятия» (1980).

В 70-х годах ученые этой научной школы начали широко применять электронно-вычислительную технику. В 1972 году на базе учетно-экономической лаборатории создается лаборатория вычислительной техники. На ряде заводов Урала внедряются подсистемы АСУП, получают свое воплощение теоретико-методологические и методические разработки в области анализа, учета, прогнозирования и планирования промышленного производства. Научная экономико-управленческая школа «Управление экономическими системами народного хозяйства» начинает тесно взаимодействовать с новым научным направлением «Экономико-математическое моделирование».

В 70-80-х годах научная школа, возглавляемая В.Ф. Тиуновым и Р.А. Коренченко, оказывает существенное влияние на развитие вузовской и академической экономической науки в регионе. В 1971 году создается Пермское экономическое подразделение Института экономики Уральского филиала АН СССР, впоследствии – Пермский филиал Института экономики Уральского отделения РАН. Это подразделение академического института возглавили выходцы научной школы доктор экономических наук Е.С. Сапиро (1987-1990) и доктор экономических наук А.Н. Пыткин (с 1991 г.). [5, с. 212, 214].

Одновременно оказывается активное воздействие на развитие экономических кафедр Пермского политехнического института. Здесь, опираясь на научно-консультативную поддержку Р.А. Коренченко, в 1987 г. защищает докторскую диссертацию заведующий кафедрой экономики и организации промышленного производства Ю.К. Перский, а в 1990 г. – докторскую диссертацию защищает доцент кафедры экономики и организации производства Т.Г. Шешукова.

В 80-х годах ученые пермской научной школы начинают широко привлекаться к выполнению научных работ по заказам предприятий, к разработке целевых комплексных программ развития промышленности Пермской области. В 1981 году оформляются две комплексные научно-исследовательские темы: «Совершенствование хозяйственного механизма на предприятиях и производственных объединениях промышленности в целях интенсификации производства и роста его эффективности» (по заданию Министерства высшего и среднего специального образования СССР) и «Исследование путей и резервов роста интенсификации производства за счет рационального использования производительных сил Западного Урала» (по заданию Госплана СССР) [3, с. 122].

Рыночные реформы 90-х гг. заставляют сделать резкий поворот в подходах к управлению хозяйственными процессами, что, в свою очередь, дает толчок качественными сдвигам в развитии научной школы Западного Урала. Она переориентирует свои исследования на поиск путей и резервов совершенствования управления экономическими системами предприятий (компаний) и территориального хозяйственного комплекса Прикамья в условиях конкурентной среды рыночной экономики. Повышение конкурентоспособности товаров,

предприятий и экономики Пермского края в целом становится приоритетной задачей развития исследований ученых экономико-управленческой научной школы Западного Урала. Издаются монографии по проблемам повышения эффективности управления предприятиями в рыночных условиях хозяйствования: Р.А. Коренченко «Рыночная модель экономики в России» (1991), А.Н. Пыткиным «Анализ влияния коммерческих отношений на эффективность управления многоотраслевым объединением» (1992).

В 1994 году в Пермском государственном университете начинается подготовка специалистов с квалификацией «Менеджер» по специальности «Менеджмент организации».

В 90-х годах ученые пермской научной школы начинают активно разрабатывать проблемы управления региональным социально-экономическим развитием и формирования региональной промышленной политики в условиях рыночной экономики. В этот период защищают докторские диссертации, нацеленные на повышение эффективности управления региональной экономикой Западного Урала, А.Н. Пыткин (1992 г.), Л.А. Романова (1995 г.), В.Г. Прудский (1996 г.). Публикуются монографии В.Г. Прудского и А.Н. Пыткина «Проблемы региональной конверсии военно-промышленной базы Западного Урала» (1994), Л.А. Романовой «Экономика региона: самостоятельность и государственное регулирование» (1995), А.Н. Пыткина «Региональные последствия социально-экономического роста» (1998).

Экономический кризис 1998-1999 гг. и посткризисное развитие страны и Западного Урала в первом десятилетии XXI в. объективно заставили ученых научной школы обратить внимание на следующие ключевые обстоятельства обеспечения необходимого уровня эффективности конкурентного управления в регионе. Во-первых, становится очевидным, что возникшие в регионе корпоративные структуры с их хозяйственной самостоятельностью наряду с решением вопросов организации оперативно-производственного менеджмента должны заниматься формированием системы долгосрочного стратегического управления. Во-вторых, разработка корпоративных стратегий должна конкретизироваться в соответствующих научно обоснованных инвестиционных и инновационных проектах и целевых программах. В-третьих, реализация корпоративных стратегий и проектов не может быть высоко эффективной, если отсутствует соответствующая национальная и региональная поддержка.

Как следствие, важнейшими областями и направлениями научных исследований становятся разработка проблем стратегического корпоративного управления в конкурентной рыночной среде, проектного и программно-целевого управления инновациями и инвестициями, а также стратегического политико-экономического управления региональной экономической системой как подсистемой национального рыночного хозяйства страны.

По теме теоретического решения этих проблем издаются монографии Л. Г. Бурыловой «Экономика и менеджмент природопользования» (2005), Ж.А. Мингалева «Структурные сдвиги в экономике: теория и методология» (2005), В. П. Петрова «Оптимизация систем корпоративного управления в российской промышленности» (2006), «Региональный экономический рост: тенденции и проблемы» (коллектив авторов) (2006), А. Н. Пыткина

«Механизм регионального стратегирования» (2007 г.), А. М.Елохова «Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления» (2007), «Стратегическое управление развитием муниципального образования» (2007), Т.В. Миролюбовой «Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте Федерации» (2008), Ю.А. Малышева «Теоретические и методологические основы исследования институциональных отношений в регионе, экономико-социологический подход» (2008), «Теория и методология развития институциональных отношений в инновационной сфере региона» (2009), А.Н. Пыткина «Механизм преодоления экономического кризиса в промышленном секторе региона» (2009).

В 2005 году коллективными усилиями ученых Пермского государственного университета и ученых Пермского государственного технического университета под редакцией доктора технических наук В.П. Попова издается монография «Управление инновационными проектами».

В этот период защищаются докторские диссертации В.П. Петровым «Теоретические и методологические основы циклической оптимизации систем корпоративного управления в промышленности» (2006), Ж.А. Мингалева «Теоретико-методологические основы приоритетного инвестирования прогрессивных структурных сдвигов в промышленности» (2006), Ю.А. Малышевым «Теория и методология развития институциональных отношений в территориальных сообществах» (2006), Е.А. Малышевым «Теория и методология эффективного регионального энергетического комплекса» (2007), К.В. Пьянковой «Продовольственное обеспечение промышленных регионов страны: теория, методология, практика» (2007), Т.В. Миролюбовой «Государственное управление развитием экономики региона: кластерный подход» (2009).

С середины 2000-х гг. складываются предпосылки для развития региональной школы государственного управления. Приход к управлению краем губернатора О.А. Чиркунова ознаменовался изменением подходов к региональному управлению, разработкой и внедрением в практику государственного управления субъектом функционально-целевой модели управления.

Одним из стартовых в выстраивании губернатором О.А. Чиркуновым новой модели управления регионом явился тезис о глобальной конкуренции, в которую включены не только хозяйствующие субъекты, но и регионы. Речь идет о конкуренции не столько за «федеральный ресурс», сколько «за бизнес, который платит налоги и создает рабочие места, за людей, которые трудятся, получают зарплату, тратят ее в регионе, создавая тем самым условия для развития бизнеса» [10, с. 198]. Ссылаясь на мнение специалистов, изучающих развитие территорий Западной Европы, О.А. Чиркунов отмечает, что «потенциал территории в меньшей степени зависит от географического положения, климата и природных ресурсов. В большей мере он зависит от человеческой воли, квалификации, энергии тех, кто этими процессами управляет» [10, с. 198]. Следовательно, конкуренция регионов – это прежде всего конкуренция их моделей развития. Каждый регион должен самостоятельно определять приоритетные направления своего развития с учетом необходимости решать «две связанные, но во многом

противоречащие друг другу задачи: обеспечение экономического роста и повышение качества жизни населения» [10, с. 199].

Рассматривая Пермский край как аналог корпорации, О.А. Чиркунов и его команда управленцев видит одну из главных своих функций в постановке целей развития региона, в определении путей их достижения, осуществлении контроля за реализацией выбранной стратегии. Поэтому построение новой модели управления началось с целеполагания. Систематизировав те продукты, которые должно производить государство на региональном уровне, управляющая команда сформулировала систему целей развития региона. Важно отметить, что система целей нашла свое отражение в Уставе Пермского края.

Сформированная губернатором и его командой система целеполагания имеет сложную структуру, включающую цели, задачи и цифровые показатели, позволяющие оценить степень и динамику достижения поставленных целей. Были выделены приоритетные направления развития региона и для каждого из них определены цели развития. Так, развитие человеческого потенциала осуществляется за счет стабилизации численности населения Пермского края, повышения качества населения; экономическое развитие – за счет роста доходов населения, роста доходов бюджета; управление ресурсами и развитие инфраструктуры – путем максимизации доходов бюджета от использования ресурсов, снижения стоимости инфраструктурных издержек, снятия основных инфраструктурных рисков и улучшения качества инфраструктуры, роста эффективности бюджетных расходов, повышения доходов; развитие территорий – за счет роста самообеспеченности муниципальных образований, роста эффективности бюджетных расходов, повышения доходов; управление государственными учреждениями – за счет повышения эффективности деятельности бюджетных учреждений, роста эффективности бюджетных расходов, повышения доходов; управление общественными финансами – за счет повышения устойчивости бюджета Пермского края, бюджета, ориентированного на результат.

Система целеполагания легла в основу функционально-целевой модели управления Пермским краем (далее – ФЦМ), построение которой началось в 2006 г. Можно выделить следующие ключевые характеристики ФЦМ, отличающие ее от традиционной модели управления регионом.

Во-первых, ФЦМ предполагает отказ от структурирования исполнительных органов государственной власти по отраслевому принципу.

Во-вторых, ФЦМ ориентирует государственные структуры на достижение конкретных результатов, выраженных в цифровых показателях. Для того чтобы стимулировать руководителей и исполнителей добиваться поставленных целей, краевой закон «О денежном содержании государственных гражданских служащих Пермского края» позволяет установить зависимость оплаты труда отдельных категорий государственных гражданских служащих края от показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности.

В-третьих, в рамках ФЦМ взят курс на переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к финансированию по результатам.

В соответствии с ФЦМ была сформирована организационная структура Правительства Пермского края. Исполнительные органы власти,

входящие в его состав, сгруппированы по принципу наибольшего тяготения в 6 функционально-целевых блоков: развития человеческого потенциала, экономического развития, развития инфраструктуры, управления ресурсами, управления государственными учреждениями, развития территорий. Кроме того, в структуре Правительства края отдельно выделены аппарат Правительства, министерство финансов и 3 приоритетных направления («Пермский край – культурная столица Европы», «Инновационный кластер» и «Реформа здравоохранения»), которые, как и блоки, курируются заместителями председателя Правительства. Наряду с министерствами, агентствами и инспекциями (по аналогии с федеральным правительством) в каждом блоке были созданы ключевые департаменты, которые вырабатывают политику блока, обеспечивают взаимодействие исполнительных органов в границах блока, а также отношения с внешней средой, осуществляют функции оперативного контроля и информационного обеспечения, координируют проектную деятельность блока.

Формирование системы межотраслевых департаментов подчиняется логике целеполагания. Если в традиционной модели управления практически все органы исполнительной власти находились на одном иерархическом уровне, то ФЦМ учитывает многоуровневый характер системы целей и целевых показателей. Межотраслевые департаменты в этих условиях выступают в роли координатора всей работы блока по достижению поставленных целей.

Новые подходы к региональному управлению неоднократно рассматривались в работах О.А. Чиркунова, В.А. Сухих, М.Г. Решетникова, других членов управленческой команды региона, в коллективном учебном пособии «Пермский край – территория конкурентного развития» (2007, 2008) [4], в докторской диссертации В.А. Сухих (2009). [4; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14].

Подводя итоги, отметим, что развитие научной управленческой школы Западного Урала создает важную предпосылку для формирования в регионе соответствующей стратегической конкурентной компетенции, особых нематериальных активов. Данные активы при соответствующей реализации способны оказывать и оказывают существенное влияние на формирование необходимых ключевых факторов конкурентного успеха региона и базирующихся на его территории корпоративных структур. Это, безусловно, создает условия для усиления конкурентных позиции Пермского края как одного из лидеров процесса перехода России к инновационной модели хозяйственного развития.

Список литературы

1. Горин Е.А., Осеевский М.Э. Влияние мирового экономического кризиса на промышленное производство: формирование новой структуры // Инновации. 2010. № 1. С. 22-29.
2. Кравченко А.И. История менеджмента: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Акад. Проект, 2003. 506 с.
3. Пермский государственный университет. Экономический факультет 1959-2009 / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. 196 с.

4. Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2008. 198 с.
5. Профессора Пермского государственного университета. Пермь, 2001. 280 с.
6. *Рапош П.* Кризисы и современный капитализм / пер. со словац. М: Политиздат, 1986. 224 с.
7. *Решетников М.Г.* О переходе к управлению, ориентированному на результат, на региональном уровне // Вопросы экономики. 2006. № 3.
8. *Сухих В.А.* Развитие теоретико-методологических основ формирования социэкономики в пространстве региона. Екатеринбург, 2009.
9. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / под. ред. проф. *М.Л. Разу*. М: КНОРУС, 2007. 768 с.
10. *Чиркунов О.А.* Государство и конкуренция // Экон. политика. 2008. № 1.
11. *Чиркунов О.А.* Здравоохранение: конкурентная модель // Экон. политика. 2008. № 4.
12. *Чиркунов О.А.* Инновационное развитие промышленного региона // Экон. политика. 2010. № 3.
13. *Чиркунов О.А.* Экономическое чудо: рынок и культура // Вопросы экономики. 2010. № 9.
14. *Чиркунов О.А.* Электронное правительство региона // Экон. политика. 2010. № 5.



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 711.41:628(470.53) **ЗАЙЦЕВА Н.В.**, д.мед.н., член-корреспондент РАМН, профессор, директор
ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий
управления рисками здоровью населения», г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 82
Электронный адрес: znv@fcrisk.ru

МАЙ И.В., д.биол.н., член-корреспондент РАЕН, профессор, заместитель
директора по научно-исследовательской работе
ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий
управления рисками здоровью населения», г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 82
Электронный адрес: may@fcrisk.ru

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УЧЕТА ПОКАЗАТЕЛЕЙ РИСКА ДЛЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЗАДАЧАХ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье на примере территорий Пермского края рассматриваются вопросы применения методологии оценки риска для здоровья населения, связанного с загрязнением среды обитания химическими веществами техногенного происхождения при решении задач регионального пространственного проектирования, при разработке генеральных планов городов и обосновании приоритетных направлений по улучшению медико-санитарной ситуации.

Ключевые слова: загрязнение среды обитания; риск для здоровья; пространственное планирование и проектирование; охрана здоровья населения

Деятельность по сохранению человеческого капитала Пермского края как важнейшая задача регионального управления требует информационно-аналитического обеспечения в части состояния здоровья населения и окружающей среды. Всемирная организация здравоохранения ориентирует лица, принимающие решения, на использование принципов и процедур HEADLAMP (Health and Environment Analysis for Decision-Making) [11] на основе методологии оценки риска для здоровья, связанного с загрязнением среды обитания. Цель анализа – получить информацию, необходимую для разработки компенсаторных, восстановительных и профилактических мероприятий в области здравоохранения и охраны природы, для оценки проводимой экологической и здравоохранительной политики.

Эколого-экономические и медико-демографические особенности Пермского края, как никакого другого региона, требуют современных подходов к

оценке системы «среда-здоровье». Развитая многопрофильная промышленность не только создает экономическую мощь региона, но является источником интенсивного воздействия на окружающую среду. Только за 2010 год в атмосферу края выброшено более 529,8 тыс. т вредных веществ, из которых порядка 334 тыс. т поступило в атмосферу от стационарных источников предприятий и организаций, около 195,8 тыс. т – от автомобильного транспорта. Со сточными водами в природные водные объекты, в том числе в источники питьевого водоснабжения, сброшено более 33,2 млн м³ загрязненных сточных вод. На начало 2010 года на территории края накоплено почти 740 млн т твердых отходов производства и потребления, которые создают угрозу загрязнения почвы, воздуха, природных вод, а также занимают значительные площади земель.

Как следствие, в городах Прикамья качество атмосферного воздуха, природных вод, почв систематически не соответствует гигиеническим нормативам [5; 6]. Уровни заболеваемости населения, в том числе по показателям, относимым Всемирной организацией здравоохранения к индикаторным в отношении качества среды обитания, остаются в городах Пермского края более высокими, чем на малоурбанизированных территориях или в городах других регионов с нормативным качеством среды обитания [2; 4; 8].

Вместе с тем положительные медико-демографические тенденции и улучшение экологической ситуации в регионе могут и должны стать факторами повышения инвестиционной привлекательности края*.

По данным агентства «Эксперт» Пермский край является субъектом Федерации с одним из самых высоких рейтингов по уровню ресурсно-сырьевого потенциала. По рейтингу трудового потенциала, интегрирующего ряд медико-демографических и социально-демографических показателей, регион выглядит слабее ряда других субъектов, в том числе ближайших соседей – Свердловской, Челябинской областей, Республики Башкортостан и пр. По уровню экологического риска – регион среди «отстающих». В результате – снижается инвестиционная привлекательность Прикамья (таблица).

В целях оптимизации управленческих решений в части охраны здоровья населения и окружающей среды в Пермском крае, повышения социальной и экологической ответственности предприятий – природопользователей и в развитие Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в регионе последовательно принимаются указы губернатора от 11 апреля 2004 г. № 55 «Об утверждении методических рекомендаций «Оценка предотвращенного риска и ущерба здоровья населения для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий» и от 28 апреля 2006 г. № 71 «Об использовании методологии оценки риска в Пермском крае». Принятие документов, особенно последнего, является важнейшим шагом не только в силу специфических методических подходов к анализу ситуации, но и благодаря использованию критериев, которые на текущий момент признаны наиболее жесткими и адекватными реальному влиянию загрязнения на здоровье населения, – критериев риска [7; 10].

* Показатель, отражающий сочетание объективных возможностей региона (инвестиционный потенциал) и условий деятельности инвестора (инвестиционный риск).

**Показатели рейтинга инвестиционного потенциала и инвестиционного риска
Пермского края в общероссийском рейтинге [9]**

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010
Инвестиционный потенциал в целом*	11	13	11	8	13	8	9
В том числе:							
ресурсно-сырьевой	5	5	5	5	5	3	3
трудовой	25	22	-	21	-	16	16
Инвестиционный риск в целом**	32	22	19	22	49	55	52
В том числе:							
экологический	64	-	56	55	54	58	52

* **Инвестиционный потенциал** – количественная характеристика, учитывающая насыщенность региона факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой, научной базой и т.п.), потребительский спрос населения и другие показатели, влияющие на потенциальные объемы инвестирования в регион. Первый рейтинг – самый высокий потенциал.

** **Инвестиционный риск** – качественная характеристика, зависящая от политической, экономической, экологической, криминальной ситуации и законодательской среды. Его величина показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них. Первый рейтинг – самый низкий инвестиционный риск.

Учет острых и хронических, канцерогенных и неканцерогенных рисков, возможности определения вклада отдельных загрязняющих веществ в общую опасность, в том числе при поступлении разными путями (с атмосферным воздухом, воздухом рабочей зоны, питьевой водой и др.), делает систему анализа гибкой и многофункциональной. Результаты анализа рисков имеют значительные практические выходы, в том числе на источники загрязнения, опасные условия воздействия, приоритетные ущербообразующие последствия и др.

Методология оценки риска была использована при обосновании «Схемы территориального планирования Пермского края» для определения возможностей Пермского края в части совершенствования структуры сложившегося хозяйственного комплекса и функциональных территориальных зон. Были выполнены анализ и прогноз риска для здоровья, а также анализ и прогноз динамики медико-демографических показателей в контексте оптимизации территориальной организации.

Нанесение на карту региона около 28 тыс. источников загрязнения сред обитания, в том числе порядка 11,5 тыс. – в городских округах, более 16,2 тыс. – в муниципальных районах, позволило выполнить углубленный анализ вероятных негативных последствий для здоровья населения.

Так, было установлено, что наибольшие уровни потенциальной экологической опасности для жителей создаются на территориях центральной, восточной и юго-восточной частей региона: в Пермско-Краснокамском и Березниковско-Соликамском промышленных узлах, в зонах городов Чусового, Лысьвы, Губахи, в территориях бывшего Кизеловского угольного бассейна (рис. 1, 2).

Именно с указанных территорий в атмосферный воздух, природные воды и почвы поступает наибольший объем загрязнений, опасных для здоровья населения: канцерогенные примеси (вещества, способные провоцировать развитие онкологических заболеваний); неканцерогенные вещества чрезвычайно высокоопасные: тяжелых металлов, реактивная органика, пыли, диоксид азот, диоксид серы, оксид углерода и т.п.

Установлено, что с учетом функционирования стационарных источников и автотранспорта на территории и вокруг Пермско-Краснокамской и Березниковско-Соликамской промышленных агломераций, городов Чусовой, Лысьвы, Губахи формируются уровни риска здоровью населения, которые квалифицируются как неприемлемые. Меньшие, но значимые риски для здоровья прогнозировали в южных районах края, особенно в районах нефтедобычи.

Размещение рекреационных территорий, зон отдыха и курортных зон, которые могли бы в современных условиях в полной мере расцениваться как «экологически чистые», зоны минимального риска для здоровья рекомендовано предусматривать на расстоянии не менее 20-30 км от города.

В крае определены 7 систем расселения высокого ранга, потенциально являющихся зонами перспективной экономической активности и привлечения инвестиций: центральная – Пермская; южная – с центрами в Кунгуре, Чайковском, Куеде, Чернушке; западная – с центром в Верещагино; восточная – с двумя центрами: северная часть – Кизел, Губаха, южная часть – Чусовой, Лысьва; Березниково-Соликамская с соответствующими центрами; северная – с центрами в Чердыни и Красновишерске; Коми-Пермяцкий округ с центром в Кудымкаре.

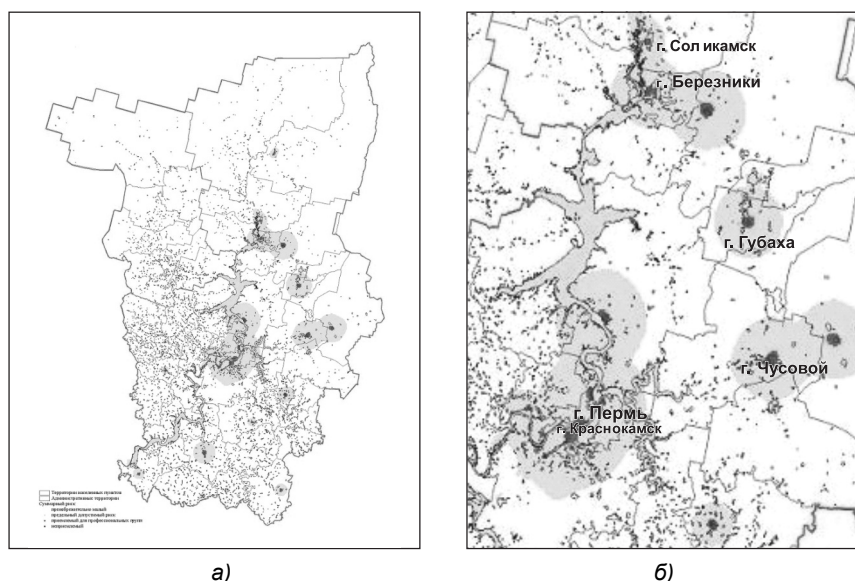


Рис. 1. Зонирование территории Пермского края (а) и центральной его части (б) по уровню канцерогенного риска, связанного с выбросами техногенных химических веществ в атмосферный воздух

Для каждой территории с учетом перспективного экономического профиля, специфики демографической и природно-экологической ситуации определены приоритетные факторы риска и предложены направления деятельности в рамках региональных или муниципальных программ и планов развития. Так, определено, что с целью минимизации рисков для здоровья населения на территории Чусовой экономической зоны должны быть запланированы и реализованы мероприятия по уменьшению объемов выбросов в атмосферу пыли, соединений марганца и ванадия; в северной (Кизеловской) зоне необходимы дополнительные усилия по предотвращению загрязнения питьевых вод хромом, никелем и кадмием, которые регистрируются в воде после затопления шахт, и т.п.

Апробированные подходы по использованию показателей риска для здоровья в задачах пространственного развития нашли свое логичное продолжение при разработке схемы территориального планирования губахинского муниципального образования, генеральных планов городов Чусового, Краснокамска и др.

Наиболее масштабные работы по оценке риска для здоровья в связи с качеством среды обитания были выполнены в рамках разработки Генерального плана развития Перми – опорного ядра системы расселения Пермского края.

Город и прилежащие территории являются зоной активных транспортно-инфраструктурных, трудовых, деловых, культурно-бытовых рекреационных, управленческих, информационных связей между составляющими элементами системы расселения. Привлекательность краевого центра по критериям экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности является предпосылкой оптимизации демографических и социально-экономических процессов. Однако исторически сложившаяся планировка города отличается отсутствием четкого разграничения жилой и промышленной застройки, большой площадью территорий ограниченного использования (санитарно-защитные, водоохранные зоны и пр.), правовой режим которых соблюдается слабо. Как следствие, практически все население города (более 980 тыс. человек) проживает в условиях длительного многокомпонентного загрязнения среды обитания.

Установлено, что загрязняющие вещества, выбрасываемые в воздух краевого центра, формируют риски для здоровья населения, которые превышают приемлемый уровень, установленный международными и отечественными нормативными документами, а именно: для органов дыхания – в 4,24 раза; для системных нарушений – до 3,6 раза; для центральной нервной системы – до 2,4 раза; для иммунной системы – до 1,8 раза; для крови – до 1,2 раза и т.п.

Основными факторами загрязнения воздуха, формирующими неприемлемый риск в г. Перми, являются: пыли разного вида (вклад в уровень риска – от 10 до 55% в разных зонах города); азота диоксид (вклад в индекс опасности – от 18 до 45%); марганец и его соединения (вклад в индекс опасности – до 28% в отдельных зонах); медь (вклад – до 10%); хром (вклад в отдельных зонах – до 8%); формальдегид (вклад – до от 2 до 16%); бензол (вклад – от 2 до 5%), ацетальдегид, фенол, ряд других примесей.

Результаты моделирования загрязнения атмосферного воздуха вокруг транспортных магистралей города (в расчет приняты результаты натурных

измерений интенсивности и структуры транспортных потоков в 1294 точках на линейных участках и перекрестках, которые охватывали 90% площади улично-дорожной сети) позволили установить, что вклад автотранспорта в формирование рисков возникновения нарушений функции органов дыхания горожан составляет от 5 до 82% в зависимости от места расположения жилой застройки (рис. 2).



Рис. 2. Пространственное распределение загрязнения атмосферного воздуха вокруг транспортных магистралей г. Перми

На основе полученных данных были разработаны рекомендации для Стратегии развития и Генерального плана города, предусматривающие в том числе развитие общественного транспорта, прежде всего электрического, создание иерархии дорог, ограничение въезда в город транзитного грузового транспорта, вывод ряда улиц под пешеходные зоны, опережающее внедрение на территории города автомобильных топлив с улучшенными экологическими характеристиками и т.п.

Прогноз ситуации на базе методологии оценки риска показал, что переход на использование высококачественных бензинов и низкосернистых дизельных топлив позволяет снизить детерминированные низким качеством атмосферы риски нарушения здоровья жителей города. Прогнозируется сокращение дополнительных случаев онкологических заболеваний в полтора раза при использовании транспортными средствами около 50% топлив стандартов Евро-3, Евро-4, при использовании 90% указанных топлив – в 7-8 раз. Прогнозируется уменьшение случаев возможной смертности от сердечно-сосудистых и респираторных заболеваний (с 5-6 случаев смертей до 1-2 случаев в год), уменьшение случаев обращения за скорой медицинской помощью по поводу болезней органов дыхания и т.п.

На основе сопряжения результатов расчетов рассеивания более 100 химических веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, и натурных данных 7 постов экологического мониторинга Росгидромета в г. Перми с использованием интерполяции по методу триангуляции Делоне по уравнениям (1, 2) получена картина пространственного распределения загрязнения атмосферного воздуха жилой застройки города (расчеты выполнены для более чем 17,5 тыс. точек):

$$K_i = \frac{C_i^r}{C_i^p},$$

где K – коэффициент соответствия; i – номер поста; C_i^y – асчетные концентрации загрязняющего вещества на i -м посту наблюдений; C_i^p – активские концентрации загрязняющего вещества на i -м посту наблюдений.

$$C^r(x, y) = K(x, y) \cdot C^p(x, y),$$

где K – коэффициент соответствия в точке (x, y) ; C^p – расчетная концентрация загрязняющего вещества в точке (x, y) .

На основе полученных данных и информации о качестве потребляемой питьевой воды выполнена оценка риска для здоровья населения всего города. Выделено 5 приоритетных зон с наиболее высоким уровнем риска для здоровья жителей. Установлено, что в зонах повышенного риска расположены порядка 40% детских дошкольных учреждений города. Для каждой из зон разработана и частично реализована на базе детских организованных коллективов программа специфической медико-профилактической помощи детям с риском возникновения экологически обусловленных нарушений здоровья.

В целом анализ ситуации, основанный на результатах оценки размещения и мощности источников загрязнения среды обитания на территории города, интенсивности воздействия на население и рисков для здоровья, позволил сформулировать ряд принципиальных положений для задач генерального плана:

- оптимальное концентрирование производственных мощностей – источников негативного воздействия на среду и население – на четко описанных и ограниченных и экранированных от жилой застройки промышленных территориях;
- строгое соблюдение размеров и режимов использования санитарно-защитных вокруг промышленных узлов, групп предприятий и отдельных предприятий источников вредного воздействия;
- вынос из жилой застройки или перепрофилирование производственных предприятий, расположенных в границах селитебных территорий и оказывающих негативное воздействие на население;
- размещение на территории города только малоотходных предприятий, соответствующих по уровню технологии и аппаратному оформлению наиболее высоким отечественным и мировым стандартам.

Расчеты показали, что изменение функционального назначения территорий промышленного узла «Рязанский», промрайонов «Авторемонтный завод», «Автопарк», «Нижекурьинский», коммунально-складских районов «Беляевский», «Октябрьский» и др. позволит снизить риск формирования нарушений здоровья у более чем 30 тыс. жителей города, которые в настоящее время проживают в условиях, которые нельзя квалифицировать как благоприятные.

Порядка 470 га городских земель, которые сейчас имеют статус ограниченного использования, смогут свободно обеспечивать муниципальные нужды. Около 500 жилых зданий не будут располагаться в зонах, где их размещение не допускается российским законодательством и граждане имеют право на расселение. Прогноз изменения уровней риска для здоровья населения в зоне расположения комплекса предприятий Кировского района г. Перми приведен на рис. 3.



Рис. 3. Риск возникновения болезней органов дыхания у жителей Кировского района г. Перми: а) существующее положение; б) условия реализации положений Генплана по перепрофилированию и/или выносу предприятий промзла

Таким образом, оценка риска для здоровья населения как инструмент обоснования пространственных, в том числе архитектурно-планировочных, решений открывает широкие возможности в части как анализа, так и прогноза ситуации. Использование критериев безопасности для здоровья, признанные и применяемые во всем мире, позволяет избежать недоучета опасностей, предъявить сообществу и лицам, принимающим решения, систему доказательств, основанную на приоритете здоровья населения. Следует принимать во внимание факт, что градостроительная документация проходит процедуру общественных слушаний. Ориентация на понятные, социально значимые, основанные на показателях здоровья населения планировочные решения может служить фактором повышения авторитета властей, установления креативных, доверительных отношений между органами управления и гражданским обществом.

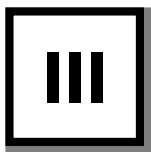
Расширение практики применения методологии оценки риска для здоровья в задачах пространственного и градостроительного проектирования и управления регионом и территориями требует:

- создания и развития инфраструктуры пространственных данных, обеспечивающей доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных организаций и других заинтересованных сторон к пространственным данным и их эффективное использование в планировании и прогнозировании;
- формирования материальной, научно-технологической, финансово-экономической и социальной базы, позволяющей применять современные наукоемкие технологии при рациональном размещении производств и трудовых ресурсов на территории Пермского края;
- создания правового поля, обеспечивающего формирование и поддержку системы обновления данных на уровнях «регион – муниципальный район – поселение» и доступ к информации органов и организаций, выполняющих задачи анализа и прогноза в интересах органов управления;
- подготовки нормативно-правовой и методической базы постепенного, но полного перехода на критерии учета рисков для здоровья населения при обосновании проектов допустимых выбросов, сбросов, разделов оценки воздействия на окружающую среду, технико-экономических обоснований инвестиций в проекты, реализация которых может оказать воздействие на население региона;
- подготовки кадров как в научном, так и практическом секторах управления, способных разрабатывать и применять современные технологии анализа и прогноза ситуации в интересах населения как основного ресурса региона.

Список литературы

1. Анимца Е.Г., Новикова Н.В., Сухих В.А. Качество жизни как комплексный показатель развития региона // Журнал экон. теории. 2009. № 1. С. 14-35.
2. Баранов А.А., Щеплягина Л.А. Состояние здоровья детей как фактор национальной безопасности // Рос. педиатр. журнал. 2005. № 2. С. 1-64.
3. Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае / ред. С.Н. Бобылев, соред. Н.В. Зубаревич, П.И. Блусь, В.Г. Былинкина. Пермь: НП «Профессиональный интерес», 2010. 126 с.

4. Зайцева Н.В. Аверьянова Н.И., Корюкина И.П. Экология и здоровье детей Пермского региона. Пермь: Книга, 1997. 148 с.
5. О санитарно-эпидемиологической обстановке в Пермском крае в 2008 г. / Управление Роспотребнадзора по Перм. краю, ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае». Пермь, 2009. 268 с.
6. О санитарно-эпидемиологической обстановке в Пермском крае в 2009 г. / Управление Роспотребнадзора по Перм. краю, ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае». Пермь, 2010. 273 с.
7. Основы оценки риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду / Г.Г. Онищенко и др. М.: НИИ ЭЧ и ГОС, 2002. 408 с.
8. Потапов А.И., Гильденскиольд Р.С., Винокур И.Л. Гигиенические проблемы здоровья населения // Здравоохранение Рос. Федерации. 2008. № 2. С. 3-4.
9. Рейтинги регионов по инвестиционному риску и потенциалу (данные 2003-2010 гг.) [Электронный ресурс] // Рейтинговое агентство «Эксперт РА». URL: <http://www.raexpert.ru/> (дата обращения: 16.06.2011).
10. Руководство по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду. М.: Федер. центр Госсанэпиднадзора Минздрава России, 2004. 143 с.
11. WHO Informal Consultation on Health and Environment Analysis for Decision-Making (HEADLAMP) / Methods and Field Studies – Summery Report. Doc. WHO/ENG/94/15. Geneva, 1995. 221 p.



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.1(470.53)

Т.В. БУКИНА, к.геогр.н., доцент кафедры экономической теории
НИУ «Государственный университет – Высшая школа экономики»,
кафедра экономической теории, Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: bukinatv@mail.ru

СПЕЦИФИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТАРОПРОМЫШЛЕННОГО РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Успех развития любого региона определяется тем, каковы перспективы его развития в будущем и как на сегодняшний момент реализованы возможности региона в части формирования привлекательности и эффективного использования ограниченных ресурсов территории. В свете предстоящих в России процессов модернизации и инновационного развития инновационное обновление производственного комплекса страны в целом неразрывно

связано с развитием производственных комплексов ее регионов, тесно интегрированных в структуру общего комплекса. Отсюда особую важность приобретают поиск направлений технологического преобразования производства, повышение наукоемкости выпускаемой им продукции, придание ей конкурентоспособности и востребованности на рынках сбыта. Эти проблемы встанут перед большинством регионов России, но, пожалуй, наиболее остро перед так называемыми старопромышленными регионами.

«Старопромышленный регион – это территория субъекта Российской Федерации, на которой исторически сложилась концентрация индустриальных отраслей, располагающая потенциалом для увеличения производства наукоемкой продукции, путем инновационной трансформации своего

Анализируется и обосновывается высокая зависимость современного экономического развития старопромышленного региона от сложившихся в прошлом трендов. Содержится анализ основных трендов экономического развития Пермского края. Автор приходит к выводу, что модернизация экономики и инновационное развитие, являющиеся важнейшими приоритетами современного развития России, сопряжены со значительными трудностями.

Ключевые слова: старопромышленный регион; структура экономики; валовой региональный продукт; промышленно-производственные основные фонды; виды экономической деятельности; тренды экономического развития; темпы роста ВВП; темпы роста ВРП

производственного комплекса в рамках совершенствования экономических отношений» [1]. Для таких территорий характерна особая острота проблем: демографических, социальных, экологических и т.д. Основная проблема регионов такого типа – избыток производственных мощностей, представленных крупными и средними предприятиями с устаревшими оборудованием и технологиями и высокой степенью износа основных фондов.

Специфика развития старопромышленных регионов во многом определяется сложившимися трендами, в связи с чем в данной статье проведен анализ влияния основных трендов на современное экономическое развитие одного из старопромышленных регионов – Пермского края.

Развитие Пермского края, как и других территориальных образований, в советский период определялось основными принципами административно-командной экономики. В основе организационной формы управления лежал отраслевой принцип, недостаточная эффективность которого приводила ко многим негативным последствиям в развитии территориальных образований. В результате были предприняты попытки реформирования модели экономического развития в 1965 г. и 1979 г., но они не имели успеха и не позволили стране пойти по пути эволюционных реформ. На начало 80-х годов ситуация в экономике характеризовалась как застойная. Изменения начались с 1985 г. Однако при проведении экономической политики в период 1985-1988 гг., направленной на ослабление нарастающих кризисных явлений, был допущен ряд критических ошибок, которые привели к тому, что подступающий кризис был не только не ослаблен, но даже усилен [15].

Все это определяло характер экономических процессов во всех территориальных образованиях, в т.ч. и в Пермской области*. Анализ структуры экономики Пермской области в 1989 г. показал, что основной отраслью являлась промышленность, на долю которой приходилось 49,5% производства продукции, на долю капитального строительства – 25,4%, на торговлю и оплату услуг – 21%, на сельское хозяйство – 4,1%. Вышесказанное позволило сформулировать первый тренд экономического развития области – значительное преобладание промышленности над другими отраслями.

Характеризуя структуру промышленности Пермской области того периода (табл. 1), необходимо выделить: машиностроение и металлообработку, составивших 29% общего объема продукции (работ, услуг) промышленности; химическую, нефтехимическую, химико-фармацевтическую промышленность – 17%, лесопромышленный комплекс – 9%.

При этом предприятия, относящиеся к данным отраслям, имели союзное подчинение и производили продукцию всесоюзной специализации. Это определило формирование второго тренда – преимущественного развития отраслей, ориентированных на вывоз производимой продукции за пределы региона.

Третий тренд развития экономики Пермской области к началу 90-х гг. связан с нарастающими трудностями в обеспечении предприятий всех отраслей сырьевыми и энергетическими ресурсами, комплекующими товарами, в финансировании

* Датой образования Пермского края считается 1 декабря 2005 г. Прежде это была Пермская область.

Таблица 1

Структура промышленности Пермской области в 1987-1989 гг., %

Наименование отраслей	1987	1988	1989	1987-1989
Электроэнергетика	5,4	5,9	6,1	5,8
Нефтедобывающая	2,8	2,7	2,7	2,7
Нефтеперерабатывающая	7,5	7,4	7,4	7,4
Черная металлургия	5,6	5,7	5,6	5,6
Цветная металлургия	2,5	2,5	2,5	2,5
Химическая и нефтехимическая с химико-фармацевтической	16,2	16,6	17,0	16,6
Машиностроение и металлообработка	29,1	29,2	29,1	29,2
ЛПК	10,6	6,6	10,0	9,1
Легкая	8,3	7,8	7,7	7,9
Пищевая	6,6	6,5	6,4	6,5

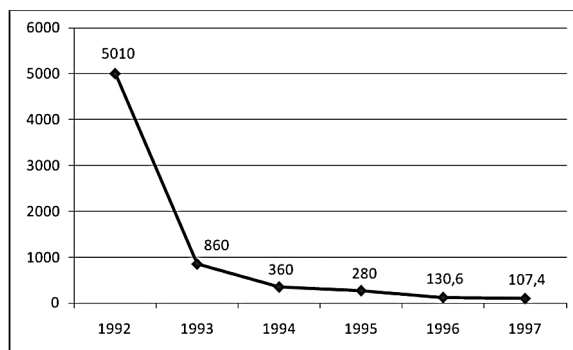


Рис. 1. Динамика цен производителей промышленной продукции в Пермской области в 1992-1997 гг., % к декабрю предыдущего года [12]

предприятий всех уровней подчинения, что осложняло как производственную деятельность, так и развитие материально-технической базы производства при том, что отрасли, получившие развитие в регионе, характеризовались значительной фондоемкостью и капиталоемкостью.

В 1991 году усиливаются негативные процессы и появляются новые, что приводит к необходимости

перехода от административно-командной экономики к рыночной. С января 1992 г. в Пермской области, как и во всей стране, начались рыночные реформы. Переход к рынку требовал институциональных преобразований экономики, которые охватили период 1992-1998 гг.

В этот период сформировались следующие тренды экономического развития Пермской области.

В 1992-1995 годы рост индексов цен производителей промышленной продукции характеризовался высокой неравномерностью: в 1992 г. индекс цен составлял 5010% годовых; в 1995 г. — 280% годовых. Данный рост индексов цен на промышленную продукцию в г. Перми может характеризоваться как гиперинфляция — ростом цен 50% в месяц и продолжительностью не менее шести месяцев (рис. 1). Затем, в 1996 и в 1997 гг., можно говорить о дезинфляции по сравнению с предыдущим периодом 1992-1995 гг., т.е. о снижении темпов инфляции, которые в 1996 и 1997 гг. составили соответственно 131% и 107%.

Изменение цен производителей промышленной продукции в период с 1997 по 2007 г. свидетельствует о следующих процессах. Во-первых, о резком снижении уровня цен в 1999 г. по сравнению с 1998 г., которое составило 18,5%. Во-вторых, об относительной стабилизации уровня цен в период 1999-2007 гг. по сравнению с периодом 1992-1995 гг.: средний уровень цен за данный период составил 102%. Максимальное отклонение от данного значения наблюдалось в 1999 г. и составило всего 2% (рис. 2). Таким образом, в 90-х гг. один из определяющих трендов экономического развития Пермской области был связан с резко изменяющимися ценами производителей промышленной продукции.

В период становления и развития рыночных отношений претерпевает изменения структура экономики Пермской области, система ее показателей: для характеристики с 1994 г. используется показатель валового регионального продукта (ВРП). Структура ВРП за 1997-2004 гг. существенно изменяется. Так, за данный период происходит сокращение удельного веса промышленного производства в ВРП и постепенное увеличение удельного веса услуг (рыночных и нерыночных) (рис. 3). Однако тренд преобладания промышленности над другими отраслями сохраняется и в этот период (рис. 3).

Следующий тренд развития экономики Пермского края – изменение отраслевой структуры промышленности региона (рис. 4).

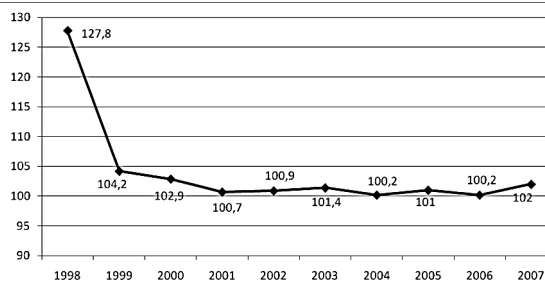


Рис. 2. Динамика цен производителей промышленной продукции в Пермской области в 1998-2007 гг., % к декабрю предыдущего года [13;14]

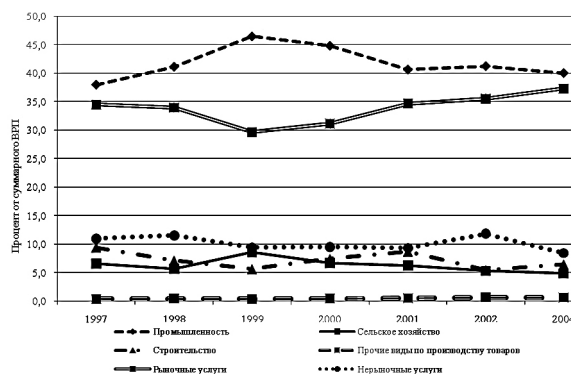


Рис. 3. Изменение структуры ВРП в Пермской области (1997-2004 гг.) [5; 6; 7; 8]

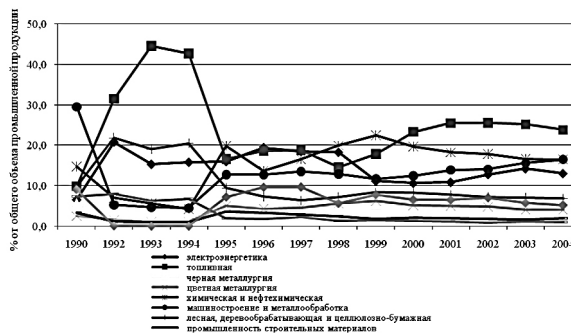


Рис. 4. Изменение отраслевой структуры промышленности Пермской области (1990-2004 гг.) [5; 6; 7; 8]

Главенствующие позиции в период 1990-2004 гг. принадлежат топливной промышленности (рис. 4), на долю которой в среднем приходилось 24,2% общего объема производимой промышленной продукции. Второе место – химической и нефтехимической промышленности (15,2%). Третье место – электроэнергетике (14,5%).

Учитывая, что основная роль в экономике региона принадлежит отраслям промышленности, необходимо также отметить, что данные отрасли являются фондоемкими и капиталоемкими, т.е. характеризуются наличием значительных основных производственных фондов, необходимых для производства продукции. Однако в период с 1991 по 2000 г. объем ввода основного капитала был ниже необходимого уровня более чем в 2 раза. Кроме того, необходимо учитывать степень износа основных промышленно-производственных фондов (ОППФ), что составило в 2004 г. по основной деятельности по области 48%. При этом степень износа ОППФ для разных отраслей промышленности является различной: наибольший показатель степени износа имеет черная металлургия – 75%, наименьший – пищевая промышленность – 28%.

Это еще один из немаловажных факторов, оказывающих влияние на современное развитие экономики Пермского края и ее отраслей, поскольку сохранение значимой роли в экономике региона фондоемких производств определяет необходимость обеспеченности их основными производственными фондами и своевременного их обновления.

Характеристика ОППФ предполагает анализ коэффициентов обновления и выбытия. На рис. 5 показана динамика коэффициентов ликвидации и обновления ПФ в Перми в 1990-2004 гг., поскольку они характеризуют процесс обновления производственных основных фондов.

Сравнивая коэффициенты обновления и выбытия ПФ необходимо отметить, что большие значения этих коэффициентов наблюдаются тогда, когда на предприятии идет интенсивная замена оборудования вследствие реконструкции или модернизации производства. Для Пермской области в течение 1990-2004 гг. характерным является состояние относительно невысоких значений коэффициента обновления, составившего в среднем по области 7,2%, и коэффициента выбытия, среднее значение которого за 1990-2004 гг. было 2%. (рис. 5). Другими словами, процесс обновления производственных основных фондов является недостаточно эффективным, а учитывая факт высокого износа основных производственных фондов, настораживающим. Свидетель-

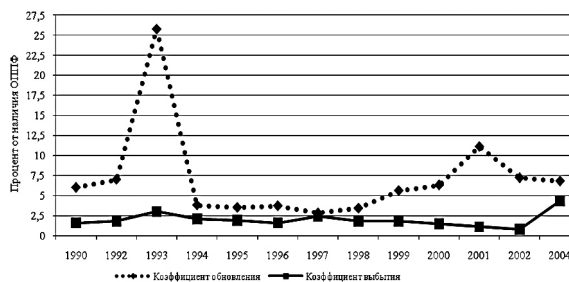


Рис. 5. Коэффициенты обновления и выбытия ОППФ в Пермской области (1990-2004 гг.) [10]

ством того служат чрезвычайные ситуации, возникающие на тех или иных производствах.

Рассмотрим, как проявляется влияние ранее сформировавшихся трендов на развитие экономики Пермского края в настоящее время. Это нашло отражение в следующем.

Пермский край характеризуется достаточно умеренной динамикой роста ВРП по сравнению с темпами роста ВВП (рис. 6). Для региона характерна большая амплитуда колебаний данного показателя, что делает его менее устойчивым к негативным последствиям.

Также следует отметить, что Пермский край характеризуется преимущественным развитием отраслей, ориентированных на вывоз производимой продукции за пределы региона. Динамика оборота основных секторов экономики Пермского края, свидетельствующая о том, что 54% производимой в регионе продукции направляется либо в другие страны, либо в другие регионы и 46% – на удовлетворение внутрирегиональных нужд, представлена в табл. 2.

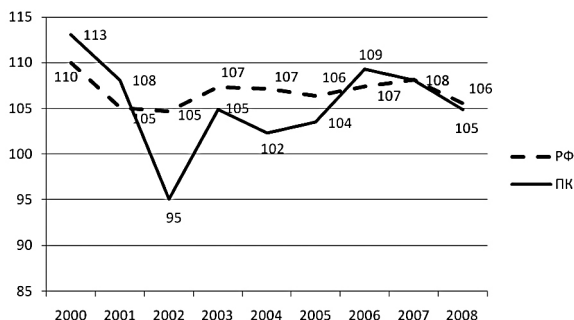


Рис. 6. Темпы роста ВВП России и ВРП Пермского края (2000-2008 гг.)

Таблица 2

Оборот основных секторов экономики Пермского края в 2005-2008 гг., %

Виды секторов	2005	2008
Всего	100,0	100,0
Сектор, ориентированный на мировой рынок	36,2	32,2
Сектор, ориентированный на национальный рынок	23,7	22,0
Сектор, ориентированный на региональный рынок	40,1	45,8

К сектору, ориентированному на мировой рынок, относятся добыча полезных ископаемых, химическая и нефтехимическая промышленность, черная металлургия, ЛПК. В сектор, ориентированный на национальный рынок, входят такие отрасли, как электроэнергетика, машиностроение, транспорт. Другими словами, развитие основных отраслей-«локомотивов» региона зависит от внешней конъюнктуры и, следовательно, они подвержены риску ее изменения.

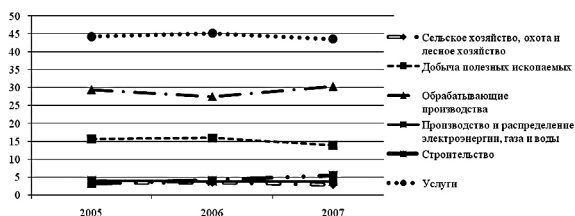


Рис. 7. Структура ВРП Пермского края (2005-2007 гг.) [11]

Анализ структуры ВРП Пермского края в 2005-2007 гг.** показал, что в настоящее время для экономики региона характерным является расширение видов экономической деятельности, связанных с предоставлением услуг (рис. 7).

** В связи с трудоемкостью подсчета ВРП статистика на сегодняшний день предоставляет данные только за 2007 г.

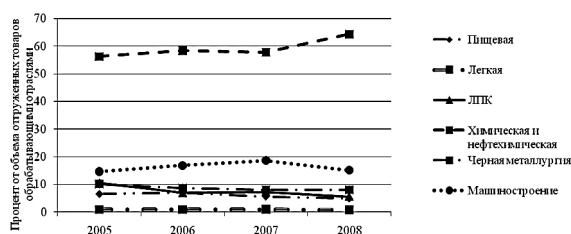


Рис. 8. Отраслевая структура вида экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в Пермском крае (2005-2008 гг.) [11]

Тем не менее производство товаров остается преобладающим видом деятельности предприятий Пермского края (рис. 8).

Рассматривая производство в Пермском крае, необходимо отметить, что преобладающим видом экономической деятельности в регионе является

развитие обрабатывающих производств, на долю которых в 2007 г. приходилось 30% ВРП.

Отраслевая структура, выделенная из основных видов экономической деятельности, в Пермском крае в 2005-2007 гг., представлена на рис. 8.

Ведущие позиции в обрабатывающих производствах Пермского края принадлежат химической промышленности — 64% объема отгруженных товаров обрабатывающими производствами. Второе место принадлежит машиностроению — 15%. На третьем месте находится черная металлургия — 8%.

Представленные выше виды экономической деятельности характеризуются наличием значительных ОППФ. В связи с этим представляется актуальным анализ их износа за период 2005-2008 гг. В среднем по краю за данный период износ всех основных фондов составил 56%. Наиболее высокие показатели изношенности основных фондов имеют следующие виды деятельности: гостиничный и ресторанный бизнес — 68,5%; производство и распределение электроэнергии, газа, воды — 62,9%; транспорт и связь — 62,9%. Наименьшая степень изношенности основных фондов наблюдается в следующих видах экономической деятельности: операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг — 37,2%; оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования — 23,6%; финансовая деятельность — 20,8%. Анализ показал, что проблема изношенности основных фондов остается актуальной для Пермского края.

Сохранение тренда опережающего развития секторов экономики в регионе, ориентированных на мировой и национальный рынки, определяет зависимость региона от внешней конъюнктуры. И если в условиях экономического роста данный фактор имел позитивное значение, то в условиях экономического кризиса воздействие данного тренда носило негативный характер. Так, индекс промышленного производства по трем видам экономической деятельности (добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство, передача электроэнергии, газа, воды) за январь-апрель 2009 г. составил 78,3% к аналогичному периоду 2008 г., тогда как за январь-апрель 2008 г. данный индекс составил 107,3% по отношению к январю-апрелю 2007 г.

Таким образом, анализ основных трендов экономического развития Пермского края показал следующее.

Тренды экономического развития, сформировавшиеся в период с 1990 по 2007 г. сохраняются и определяют современное развитие экономики Пермского края. Являясь старопромышленным регионом, край в своем арсенале имеет виды экономической деятельности, которые характеризуются высоким уровнем изношенности основных фондов, что приводит к чрезвычайным ситуациям, возникающим на тех или иных производствах, и может стать одной из причин техногенной катастрофы. В экономике Пермского края не наблюдается значимого роста в натуральном выражении, что объясняется, во-первых, естественными ограничениями (исчерпаемостью природных ресурсов), во-вторых, ограничением производственных мощностей, в-третьих, незначительной долей инновационных отраслей в ВРП. Влияние мирового экономического кризиса отразилось на экономике Пермского края следующим образом. Из трех видов экономической деятельности здесь наиболее высокие темпы падения наблюдались в обрабатывающих производствах: индекс промышленного производства по обрабатывающим производствам в январе-апреле 2009 г. составил 73% к аналогичному периоду 2008 г., тогда как за январь-апрель 2008 г. данный индекс составил 109,9% по отношению к январю-апрелю 2007 г.

Значительно снизились темпы роста грузооборота всех видов транспорта: в январе-апреле 2009 г. данный показатель составил 74,1% к аналогичному периоду 2008 г., тогда как за январь-апрель 2008 г. данный индекс составил 109,9% по отношению к январю-апрелю 2007 г.

Проведенный анализ структуры экономики старопромышленного региона с сырьевой экономикой – Пермского края позволяет сделать вывод о том, что процессы модернизации экономики и инновационного развития, являющиеся важнейшими приоритетами современного развития России, будут значительно осложнены в таких регионах.

Логика экономического прогресса и связанные с ним структурные трансформации привели к тому, что некогда опора государства – старопромышленные регионы – стали в большинстве своем проблемными, депрессивными территориями, которые, особенно в контексте задач инновационного развития, нуждаются в соответствующей трансформации [4].

Вышесказанное определяет настоятельную необходимость в разработке механизмов адаптации старопромышленных регионов к процессам модернизации и инновационной экономики. Разработка указанных механизмов является одной из важнейших задач региональной политики.

Рассмотрим некоторые основные инструменты, которые применялись для регулирования промышленного развития регионов в направлении трансформации, и попытаемся оценить возможность их использования для осуществления региональной политики в Пермском крае.

Итак, Н.В. Зубаревич [3], проанализировав проводимые политики поддержки территорий в развитых странах, отмечала значительные изменения механизмов при их реализации.

Первым был инструмент поляризованного развития, предполагающий размещение в отстающих регионах более современных промышленных

производств, чтобы сформировать вокруг них зону роста и модернизации. Последующее развитие показало, что технологические инновации на периферии могут прижиться, но модернизации территории это не обеспечивает. Политика создания «полюсов роста» широко применялась в странах Европы в 1950-1960-е гг., а затем в Бразилии и других развивающихся странах, но многочисленные провалы поставили ее под сомнение [3].

Старопромышленным территориям в России, в свете поставленной в «Стратегии – 2020» цели перехода к инновационной экономике («экономике знаний»), предопределяются иные место и роль. Можно предположить, что стране необходима новая государственная региональная политика пространственного развития, адекватная существующей социально-экономической и политической ситуации не только в стране, но и в глобализующемся мире [1]. По мнению К.М. Глonti, концептуальным основанием такой политики в России должен стать переход к политике поляризованного развития, опирающейся на опережающий рост нескольких базовых территорий. Эти базовые, или опорные, территории должны стать центрами инновационного развития, призваны демонстрировать новый тип экономического и социального роста для других территорий [1]. В Пермском крае осуществление политики поляризационного развития для перехода на модернизационный и инновационный пути развития повлечет за собой риски, связанные с тем, что основная доля добавленной стоимости достанется центрам с высокой концентрацией человеческого потенциала, а остальные территории превратятся в сырьевую, технологически отсталую периферию, фактически в «центры затрат» [2]. Учитывая, что концентрация центров деловой активности и высококачественного человеческого потенциала – это г. Пермь, описанные выше риски будут порождать еще большие диспропорции в территориальном развитии края и усиливать территориальное неравенство.

Следующим инструментом было прямое субсидирование развития отстающих территорий, но данный инструмент не позволил добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базовый посыл – привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы и каникулы) и инвестиции государства в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов.

В Пермском крае в качестве инструмента региональной политики использовалось введение налоговых льгот, в частности льготы по налогу на прибыль. Рассмотрим, насколько данный инструмент является оправданным, ведь размер льготной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, зачисляемой в бюджет региона, ниже аналогичного показателя регионов-конкурентов. Построение регрессионной модели иллюстрирует обратную взаимосвязь между величиной налоговых поступлений и размером налоговой ставки в бюджет края. Данная взаимосвязь говорит о возможном увеличении налоговых доходов в результате снижения величины налоговой ставки в бюджет Пермского края, что указывает на эффективность текущей налоговой политики и благоприятный налоговый климат региона.

Подтверждением данного вывода выступает кривая Лаффера по налогу на прибыль Пермского края, фиксирующая оптимальные налоговые ставки 13,5% и 15,5% в зависимости от определенного вида экономической деятельности, действующие в регионе на сегодняшний день (рис. 9).

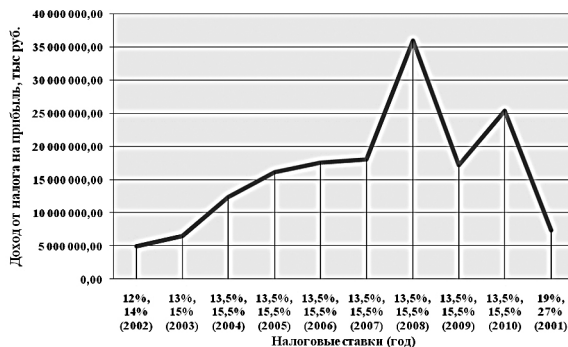


Рис. 9. Кривая Лаффера по налогу на прибыль в бюджет Пермского края (2001-2010 гг.)

Современный этап на региональном уровне характеризуется переходом к кластерной политике. Государство способствует объединению фирм, людей и знаний с целью укрепления инновационного потенциала и конкурентоспособности регионов. Изменения в региональной промышленной политике нацелены на поддержку таких связей. Одно из средств – поддержка конкурентоспособных кластеров. Кластеризация – это удобная и прагматичная организационная модель, позволяющая концентрировать ресурсы и выстраивать партнерское взаимодействие [3].



Рис. 10. Соотношение трансформационных процессов в Пермском крае и систематизированной проблематики

В Пермском крае в долгосрочной перспективе инновационная деятельность будет связана с развитием кластеров инновационной экономики и созданием благоприятных условий для этого развития. В настоящее время уже есть определенные успехи в формировании кластеров. Именно при их создании применяются технологии, которые относятся к инновационным, и, следовательно, формирование данных кластеров оказывает влияние на развитие региональной инновационной системы в целом. В Пермском крае идет процесс формирования кластера здравоохранения, кластера образования, кластера управления, транспортно-логистического кластера [2].

В качестве примера рассмотрим формирование кластера здравоохранения, где первым шагом является внедрение конкурентной модели, осуществляемое через трансформационные процессы как способ перехода к качественно новому состоянию организации данного вида деятельности.

Соотношение трансформационных процессов и систематизированной проблематики в здравоохранении Пермского края представлено на рис. 10.

Данная схема отражает наличие причинно-следственных связей в сфере здравоохранения, анализ которых может быть продуктивен при переходе к формированию кластера.

Однако, по мнению Н.В. Зубаревич [3], следует учитывать, что использование кластерного подхода в региональной политике связано с некоторыми рисками. В частности, кластеры могут идентифицироваться сверху и снизу, но чаще используется комбинированный подход. Регионы могут конкурировать за поддержку их кластерной политики, но существуют и неконкурентные процедуры отбора, например, для регионов со стратегически важными отраслями. Суть в том, что кластерная политика – это политика поощрения взаимодействия и инновативности, а не выделение конкретных отраслей (например, металлургии, химии и др.) и предприятий, развитие которых будет поддерживаться государством.

Применение вышеуказанных инструментов региональной политики в Пермском крае тем не менее не обеспечивает региону «прорыв» и завоевание конкурентных преимуществ. Объяснение, по нашему мнению, кроется в недоучете сложившихся в регионе трендов промышленного развития, которые в настоящее время превратились в барьеры для инновационного развития региона. Это проявляется в отсутствии явно выраженного роста как в ресурсных составляющих инновационной деятельности, так и в результатах их деятельности; в сохранении высокого удельного веса продукции с низкой долей добавленной стоимости и низкого удельного веса инновационной продукции в общем объеме производства [3].

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что при проведении региональной политики необходимо учитывать тренды его развития. В противном случае отдача от применяемых механизмов не будет адекватно, а значит, достижение определенной эффективности при принятии тех или иных управленческих решений, проблематично.

Список литературы

1. Глonti К.М. Старопромышленные регионы: проблемы и перспективы развития. Проблемы федерализма [Электронный ресурс] // Регионология. 2008. № 4. URL: <http://regionsar.ru/node/197?page=0,2> (дата обращения: 17.09.2010).
2. Доклад о развитии человеческого потенциала в Пермском крае / ред. С.Н. Бобылев, соред. Н.В. Зубаревич, П.И. Блусь, В.Г. Былинкина. Пермь, 2010. С. 122.
3. Зубаревич Н.В. Территориальный ракурс модернизации // Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2009. № 10. С. 32-54.
4. Кушлин В.И. Траектории экономических трансформаций. М., 2004. С. 12.
5. Основные показатели развития городов и районов Пермской области / Перм. обл. комитет гос. статистики. Пермь, 2001.
6. Основные показатели развития городов и районов Пермской области / Перм. обл. комитет гос. статистики. Пермь, 2002.
7. Основные показатели развития городов и районов Пермской области / Перм. обл. комитет гос. статистики. Пермь, 2003.

8. Основные показатели развития городов и районов Пермской области / Перм. обл. комитет гос. статистики. Пермь, 2004.
9. Пермская область: стат. ежегодник / Перм. обл. комитет гос. статистики. – Пермь, 2003.
10. Пермский край: стат. ежегодник / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Пермскому краю. Пермь, 2007.
11. Пермский край: стат. ежегодник / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Пермскому краю. Пермь, 2009.
12. Регионы России: социально-экономические показатели / Росстат. М., 2000.
13. Регионы России: социально-экономические показатели / Росстат. М., 2005.
14. Регионы России: социально-экономические показатели / Росстат. М., 2007.
15. Советская экономика: неизбежность кризиса и реформ [Электронный ресурс] // Ясин Е.Г. Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. URL: <http://www.twirpx.com/file/38929/> (дата обращения: 11.09.2010).



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

УДК 338.24:336

Е.В. ЗЫРЯНОВА, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: evzyryanova@appk.permregion.ru

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ В КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЕ РЕГИОНА

При разработке концептуального подхода к управлению системой бюджетных услуг принципиальным вопросом является выбор метода финансирования данного процесса. Решение этого вопроса особо актуально в конкурентной среде.

Бюджетная услуга рассматривается как услуга, оказываемая органами государственной власти или бюджетными учреждениями в соответствии с государственным заданием за счет бюджетных средств (полностью или частично). Получателями бюджетных услуг являются физические или юридические лица, для которых эта услуга оказывается безвозмездно или по тарифам, устанавливаемым в порядке, определенном законодательством. Получая бюджетные услуги, граждане, как правило, не задумываются о механизмах их производства и реализации, не оказывают влияния на их оплату, однако зачастую не удовлетворены их качеством. Соответственно потребители услуг не предъявляют претензий к качеству бюджетных услуг, а органы государственной власти, как правило, стремятся к удовлетворению требований финансовых органов и не настроены на удовлетворение потребностей населения. Основная причина такого положения вещей, объективно, заключается в том, что оказание государственных услуг не сориентировано на достижение конечного результата. Законодательно в бюджеты всех уровней встроены управленческие механизмы, действие которых направлено

В статье рассматривается механизм управления системой бюджетных услуг на региональном уровне. Автор аргументирует необходимость создания конкурентных механизмов управления государственными учреждениями и сферой оказания бюджетных услуг в частности; предлагает внедрять в бюджетный сектор принципы управления по результатам.

Ключевые слова: система бюджетных услуг; бюджетное финансирование; конкурентная среда; управление по результатам

на финансирование самого процесса оказания услуг (лечения, обучения и т.д.), а не на его истинные результаты, определяемые конечными (содержательными) параметрами – доля здорового, высокообразованного населения с высоким уровнем культуры.

Имеется целый ряд причин, обуславливающих оказание бюджетных услуг в неконкурентной среде сети бюджетных учреждений: вне конкурсных процедур; на основе затратного механизма формирования цен; при отсутствии критериев качества и акцепта оплаты со стороны получателя; при наличии искаженных форм стимулирования сотрудников и субсидиарной ответственности бюджета. Кроме того, из-за сохраняющегося в сфере государственного управления примата административных рычагов, неразвитости системы институтов (политических, правовых, экономических, морально-нравственных, культурных и др.) еще не нашли широкого применения собственно экономические модели управления, которые в течение длительного времени в бюджетном секторе практически не использовались.

В настоящее время бюджетные учреждения традиционно продолжают финансироваться по так называемой смете, представляющей собой простой перечень затрат на содержание учреждения в соответствии со статьями бюджетной классификации. В силу своей природы расходы по смете всегда будут тяготеть к росту, так как они не имеют ограничителей и ориентиров для анализа и контроля объемов. При этом данный перечень связан с целями второго уровня, т.е. процессом оказания бюджетных услуг, включает в себя затраты на оплату труда работников, расходы на коммунальные услуги в соответствии с действующими тарифами, налоги и др.

Все указанные расходы финансируются независимо друг от друга, поэтому можно утверждать, что финансовые рычаги управления сетью бюджетных учреждений явно недостаточно ориентированы на результат деятельности учреждений и, следовательно, такое финансирование не имеет целевой направленности. Таким образом, независимо от качества работы бюджетных учреждений их финансирование всегда будет производиться в полном объеме. Более того, действующий Бюджетный кодекс предусматривает субсидиарную ответственность бюджетов различного уровня за хозяйственно-финансовую деятельность бюджетных учреждений, что, с одной стороны, защищает их от финансовой несостоятельности, а с другой – снижает их ответственность за итоги деятельности.

Решая задачи реформирования сферы оказания бюджетных услуг, в первую очередь необходимо определиться с концепцией финансирования бюджетной услуги как основным фактором влияния и обязанностью государства по отношению к своим гражданам. В целом можно считать, что сметный принцип финансирования бюджетного сектора является основным препятствием при переходе от процессного метода управления к методам, ориентированным на результат.

В отличие от бизнеса, где смета имеет второстепенное значение и формируется в зависимости от объемов оказанных услуг и их качества, в бюджетном секторе смета – первичный и единственный финансовый рычаг. Анализ эффективности при сметном финансировании учреждений значительно

затруднен и требует аудита эффективности, т. е. сравнения затрат с нормативами, что не всегда возможно и дорого. Поэтому не случайно, что основным рычагом управления бюджетными учреждениями является ориентация на целевое использование бюджетных средств, что не может отражать их эффективного расходования.

В рамках сметного финансирования определенное значение имеет использование в практике управления бюджетным сектором метода подушевого бюджетного финансирования на основе нормативов. Наиболее широкое применение данный метод бюджетного финансирования нашел в сфере образования.

Нормативное финансирование представляет собой выделение финансовых ресурсов для финансового обеспечения деятельности учреждений пропорционально нормативу (объем ресурсов на единицу нормирования) и числу единиц нормирования. В качестве единицы нормирования в системе образования может выступать один учащийся (воспитанник), одна образовательная программа, одно образовательное учреждение, отдельный вид расходов и иные показатели.

На примере региональных государственных учреждений образования нормативное финансирование:

- является средством для выравнивания условий доступа молодежи к гарантированному государственным финансированием образованию – обучение каждого учащегося обеспечивается из бюджета одинаковой суммой средств;
- повышает обоснованность и планируемость финансирования образовательных учреждений из бюджета – величина норматива обосновывается на стадии ее разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений становится в значительной степени технической процедурой;
- рассматривается как гарантия того, что соответствующие деньги в образовательное учреждение поступят, а их объем будет определяться исходя из численности учащихся и стабильных нормативов, а не на основе административных решений;
- должно стать основой бюджетной политики, поскольку нормативы нужно выполнять не только на стадии исполнения бюджета, но и при его формировании;
- должно повышать активность образовательных учреждений в направлении большей эффективности использования бюджетных средств;
- является фактором оптимизации сети образовательных учреждений, развития элементов конкуренции между ними и т. д.

Переход от сметного финансирования к нормативному финансированию может дать достаточно весомый импульс к развитию процесса внутрисетевой конкуренции в бюджетном секторе за учащегося. Вместе с тем представляется, что запуск конкурентных механизмов в системе бюджетных учреждений может привести к неуправляемой реструктуризации, вплоть

до ликвидации отдельных учреждений, к непредсказуемым социальным последствиям.

Негативы, присущие нормативному финансированию бюджетных учреждений, сводятся главным образом к тому, что выделяемые средства по существу не направлены на достижение значимых конечных результатов деятельности бюджетных учреждений, а ориентированы на содержание и эксплуатацию материальных объектов системы образования. Кроме того, объемы финансирования, определенные на основе имеющихся нормативов, не учитывают сложившихся различий между бюджетными учреждениями, прежде всего в материальной базе. Поэтому трудно определить, каким должен быть единичный объект нормативного финансирования.

Несмотря на затратный характер, метод нормативного финансирования все же выгодно отличается от метода сметного финансирования тем, что расчет потребности в бюджетных средствах производится с использованием действующих норм и нормативов планирования.

Наличие определенных противоречий, присущих методу нормативного финансирования, требует пересмотра вопроса его практического применения.

В связи с изложенным назрела необходимость создания принципиально иных, конкурентных механизмов управления государственными учреждениями и сферой оказания бюджетных услуг в целом. Приоритетная задача реформирования заключается в переориентации методов финансирования бюджетных услуг на достижение результатов деятельности бюджетного сектора. При этом именно региональный уровень оказания бюджетных услуг, т. е. определенный сегмент государственных и муниципальных услуг населению в конкретном регионе, является одним из наиболее значимых аспектов деятельности региональной исполнительной власти и определяет стратегию в реформе сферы оказания бюджетных услуг населению региона в конкурентной среде. Неотъемлемым элементом конкурентных отношений является возможность оценки результатов деятельности субъектов, поскольку получаемые результаты являются выражением их конкурентных преимуществ. Возникла объективная необходимость в развитии методов управления, нацеленных на достижение результатов. Такой подход уже нашел свое отражение в теории управления в части управления по результатам.

Разработка сущностных основ теории и практики управления по результатам (Management By Objectives) восходит к концу 40-х гг. XX в. Это была реакция на управленческие проблемы, с которыми столкнулся бизнес практически во всех странах с развитой рыночной экономикой после Второй мировой войны.

Суть проблемы заключалась в том, что действующие участники рынка в лице различных компаний, в своем большинстве формировались в довоенные годы в условиях устойчивости макроэкономической и микроэкономической среды. Стабильность прибыльности и эффективности деятельности в компаниях осложнялась чрезмерной бюрократизацией, неспособностью

адаптироваться к быстрым рыночным изменениям. Management By Objectives неслучайно несла с собой новую философию, принципиально иной взгляд на управление бизнесом. Бизнес начал осмысливаться в расширительном толковании как последовательность неповторяющихся, уникальных тактических и стратегических задач, которые в сочетании с приоритетами, ориентирами, методами работы должны находиться в постоянном движении, изменяясь в зависимости от рыночной ситуации, по мере появления новых технических и технологических возможностей.

Здесь на первый план выдвигается новая конкуренция – конкуренция качества, конкуренция за человека, личность. Ясно, что при этом сохранение прежней затратной схемы управления и финансирования в государственном секторе, не ориентированной на результатные показатели бюджета, войдет в непреодолимое противоречие с современными экономическими и социальными реалиями.

В основе функционирования системы управления по результатам лежат два базовых принципа. Во-первых, это принцип декомпозиции задач (плановых заданий) «сверху вниз», т. е. разложение задач (заданий) на подзадачи на всех ступенях управленческой иерархии, обеспечивающий достижение исходной, главной цели как завершающего результата деятельности. Во-вторых, это принцип обратной связи «снизу вверх» как один из важнейших признаков системы и системности, предусматривающий возможные корректировки задач, уровни их приоритетности и сроки решения. Эти и другие принципы управления по результатам объективно приводят к изменениям в самой концепции управления. Из «надзорно-наладочного» инструмента, нуждающегося в контроле, управление превращается в искусство прогнозирования, постановки новых задач в расчете на достигаемые результаты. При управлении по результатам в бюджетном секторе центральное место принадлежит управленческому рычагу, в качестве которого выступает принцип бюджетного финансирования (бюджетирования).

Принципы управления по результатам в бюджетном секторе направлены на достижение конечных результатов, описанных перечнем показателей и критериев. В процессе формирования бюджета сначала определяются основные цели и желаемые результаты, выстраивается дерево целей, устанавливаются параметры конечных результатов. Цели формируются от целей верхнего уровня и декомпозируются на показатели среднего и нижнего уровней. Показателями нижнего уровня – уровня бюджетного сектора, критериями на нижнем уровне планирования бюджета региона могут выступать параметры региональных бюджетных услуг.

Когда та или иная программа социально-экономического развития региона формулируется на основе планируемых результатов, то фокус бюджетного контроля со стороны директивных органов может быть смещен с формирования бюджета по конкретным бюджетным статьям (вводимые ресурсы) и контроля за расходованием средств на достижение результатов в соответствии с заданными для них параметрами (количество, качество,

своевременность) в пределах установленной общей суммы. В связи с таким изменением акцента в пользу результатов, как правило, возникает необходимость в развитии систем контроля за результатами деятельности и их оценкой. При этом бюджетные ресурсы утверждаются на основе планируемых результатов или групп результатов, которые формируются по группам однородных результатов.

Возвращаясь к принципам бюджетного финансирования как к решающему рычагу при управлении по результатам, необходимо обратить внимание на процесс эволюции методов бюджетного финансирования, который составляет основу бюджетной политики и развивается от решения простых задач к решению более сложных.

В условиях конкуренции следование концепции управления на результат объективно ориентирует экономические субъекты на повышение качества деятельности. Носителями (субъектами) конкурентных отношений являются уже не только бизнес-системы, но и само государство – его отдельные территориальные образования – регионы и муниципалитеты. Переход к управлению результатами дает преимущества для всех участников процесса. У парламента и правительства появляется более качественная и прозрачная информация о результатах использования бюджетных средств, возможность прямого контроля за эффективностью работы государственного сектора. Министерства и подведомственные им организации получают возможность целенаправленно, адресно планировать бюджетные ресурсы в соответствии с объемами реализуемых полномочий; самостоятельность в оперативном управлении расходами; возможность стимулировать персонал по конкретным результатам деятельности. Таким образом, создаются необходимые предпосылки для эффективного использования бюджетных ресурсов на основе прямых и обратных связей. Это означает одно важное обстоятельство: бюджетное планирование приобретает ключевые признаки системности, адекватно вписываясь в институциональную среду рыночной экономики.

Сущность управления и финансирования, ориентированных на результат, заключается в переносе в государственный и муниципальный секторы региональной экономики принципов распределения ресурсов, оценки результативности и эффективности расходов, характерных для корпоративного сектора в рамках жестких бюджетных ограничений:

- планирование по видам расходов заменяется на планирование социально-экономической результативности деятельности учреждений бюджетной сферы (по параметрам бюджетных услуг);
- распределение бюджетных средств зависит от достижения показателей социально-экономической результативности;
- бюджетные средства распределяются по бюджетным программам;
- бюджетные программы формулируются на основе общих целей, задач и приоритетов, согласованных с законодательными органами и населением;
- распорядители (получатели) бюджетных средств свободны в выборе способов достижения поставленных перед ними целей и задач;

- ответственность распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за конечный результат усиливается;
- контроль использования бюджетных средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием средств к внутреннему контролю за эффективностью расходов.

Одной из важнейших проблем (если не самой важной), которую необходимо решить при внедрении управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является: что именно считать результатом деятельности администраторов бюджетных средств? От правильной формулировки результата зависят итоги управленческой деятельности региональных органов власти.

Основные компоненты реформирования бюджетного процесса в направлении бюджетного финансирования, ориентированного на результат, включают:

- создание такого механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств; система показателей, на основе которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;

- предоставление распорядителям и получателям бюджетных средств большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной, с точки зрения достижения поставленных целей, структуре расходов;

- повышение ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности;

- внедрение эффективной системы стимулирования государственных служащих, иных работников бюджетной системы, а также руководителей государственных органов и их подразделений по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение таких результатов.

В соответствии с этими принципами при подготовке проекта бюджета главные распорядители бюджетных средств должны обосновывать объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

- стратегические цели деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с закрепленными за ними основными функциями;

- основные задачи, через решение которых реализуются поставленные стратегические цели и соответствующие им конкретные направления деятельности, связанные с оказанием услуг определенного качества и объема и достижения определенного эффекта от их предоставления конечным потребителям (населению, предприятиям и т.п.);

- внутриведомственные и межведомственные (федеральные целевые и иные) программы, посредством которых обеспечивается реализация конкретных направлений деятельности и решение основных задач.

Главное отличие ныне действующей системы бюджетного финансирования от управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, состоит в том, что бюджет, ориентированный на результат, стимулирует государственные органы сосредоточить внимание на целях и результатах своей деятельности. Так, отправной точкой управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является определение конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей, т.е. удовлетворенность населения объемом и качеством оказанных бюджетных услуг.

Система управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, преследует общую цель – повышение эффективности управления государственным сектором. Так, результатом такого подхода должно стать более эффективное распределение государством бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственной политики (между конкурирующими статьями расходов) и повышение эффективности их использования. Для общества ценность рассматриваемого подхода состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство, насколько они отвечают потребностям населения и в какой степени правительству удастся достичь поставленных целей.

Основными критериями оценки работы государственных органов в соответствии с принципами управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, являются экономическая эффективность государственных программ, т. е. соотношение объема предоставленных услуг и затрат на их предоставление, и социальная эффективность, под которой понимается степень достижения конечных результатов, последствий, социальных эффектов программ.

Отличительной особенностью бюджета, ориентированного на результат, является гибкость, которая заключается в том, что администратор программы может корректировать годовой финансовый план по итогам системного мониторинга результативности управления, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию государственного управления, а также для поощрения субъектов, достигших наилучших значений показателей. Кроме того, переход к формированию бюджета, ориентированного на результат, дает возможность повысить прозрачность бюджетных расходов и их ориентацию на достижение конечных результатов, что означает возможность повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Концепция управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является механизмом содержательного анализа проводимой государственной политики в различных направлениях. Иными словами, цель здесь – выбор эффективных направлений государственной политики. Под эффективными в этом смысле следует понимать наиболее актуальные, востребованные обществом, реализующие стратегию развития задачи и направления деятельности. Механизм управления и бюджет-

ного финансирования, ориентированного на результат, предназначен для совершенствования процесса производства государством общественных услуг, т. е. для наиболее эффективной реализации государственной политики.

Список литературы

1. *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. 75 с.
2. *Решетников М.Г.* Бюджетирование по результатам: взгляд из одного региона // Экон. политика. 2008. № 1. С. 204-208.
3. *Чиркунов О.А.* Государство и конкуренция // Экон. политика. 2008. № 1. С. 196-203.
4. *Чиркунов О.А.* Региональная политика: Условие развития – конкуренция // Ведомости. 2009. № 136 (1663).



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352

А.М. ЕЛОХОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15.

Электронный адрес: kafedraepm@mail.ru

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ГОРОДУ КАК ОБЪЕКТУ ПРОГРАММНО- ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В правительственной программе повышения эффективности бюджетных расходов обосновано применение программного метода бюджетирования, в соответствии с которым территории, министерства и ведомства разрабатывают долгосрочные целевые программы. Переход на программный бюджет запланирован в 2012 г. В этой ситуации целесообразно проанализировать готовность городов Пермского края реализовать новую модель управления.

В статье анализируются причины низкой эффективности программно-целевого управления социально-экономическим развитием городов Пермского края. Автор предлагает использовать системный подход к рассмотрению города как объекта программирования. Реализация системного подхода позволит конкретизировать и моделировать программные задачи социально-экономического развития городов.

Ключевые слова: город; программно-целевое управление; системный подход; моделирование развития города

Изучение практики местных органов власти в России позволяет выявить, что программирование социально-экономического развития широко используется во многих муниципальных образованиях. Опрос руководителей 500 российских городов показал, что применение программного подхода к планированию местного социально-экономического развития практикуется в 69,3% муниципалитетов [3, с. 11]. Во многих городах, особенно крупнейших, одновременно реализуются десятки целевых программ (ЦП). На примере г. Перми об этом свидетельствуют данные табл. 1.

Из таблицы 1 видно, что бюджетное финансирование ЦП удвоилось. Объем целевого финансирования одной программы в 2010 г. вырос до 21,0 млн руб., что превышает уровень 1998 г. в 4,0 раза. Очевидно также, что при расширении сферы программирования происходит ослабление интереса к программам (доля программ в бюджете уменьшилась в 4,3 раза). Программирование постепенно превращается в набор типовых мероприятий, ежегодно

Таблица 1

Динамика программирования в г. Перми

Показатель	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Количество ЦП	16	18	20	22	11	8	8
Объем средств из бюджета, млн руб.	83,1	70,1	109,8	64,9	169,9	210,7	168,2
Доля программ в бюджете, %	3,9	2,4	2,0	1,1	1,9	1,3	0,9
Объем средств на программу, млн руб.	5,2	3,9	5,5	2,95	15,5	26,3	21,0

Таблица 2

Показатели развития городов Пермского края в 2000/2010 гг.

Город	Численность постоянного населения, тыс. чел.	Жилье, кв.м. / чел.	Число занятых в экономике, тыс. чел.	Количество преступлений на 10000 чел.	Реальная зарплата, тыс. руб./мес. (2009 г. к уровню 2000 г.)	Рейтинг города по сумме мест
Пермь	1009,3 / 991,5	17,9 / 21,0	442,7 / 330,4	357,2 / 438,5	2402,5 / 6386,3	4 / 1
Березники	179,9 / 156,5	17,8 / 20,1	78,5 / 62,4	337,3 / 439,7	2543,3 / 5443,3	2 / 4
Кудымкар	35,2 / 28,9	13,0 / 15,7	13,9 / 9,1	276,0 / 321,9	1312,5 / 3917,6	11 / 13
Кунгур	75,9 / 66,1	15,1 / 17,3	25,9 / 20,6	203,0 / 215,1	1569,2 / 4031,0	8 / 8
Соликамск	103,9 / 97,2	19,0 / 20,9	42,3 / 38,6	316,3 / 356,5	2530,8 / 4920,3	1 / 3

осуществляемых городскими ведомствами без видимых конечных результатов. Этот вывод подтверждают данные табл. 2 [4; 6].

Содержание таблицы 2 свидетельствует о том, что с 2000 по 2010 г. комфортность проживания ухудшилась в большинстве городов Пермского края, несмотря на реализацию ЦП. Широкомасштабная практика использования целевых программ в системе городского управления столкнулась с кругом проблем, к решению которых местные власти оказались не готовы [3, с. 82].

Во-первых, до настоящего времени процесс разработки и реализации городских ЦП законодательно не закреплён. При разработке ЦП местные органы власти вынуждены руководствоваться только федеральным законодательством либо рекомендациями региональных властей, собственными нормативными документами, сложившейся практикой. Нормативные документы муниципальных властей, касающиеся программирования, имеют ряд недостатков. К их числу относятся пренебрежение сложившимися научными представлениями о программно-целевых методах, оторванность от федеральных и региональных программ, несистемность.

Во-вторых, программно-целевой подход к решению местных проблем используется, как правило, вне рамок стратегического управления. Городские власти стремятся к увеличению ресурсов для оперативной деятельности на подведомственной территории по чрезвычайно широкому кругу предметов ведения (экономика, социальная сфера и все другие вопросы местного значения). Возникает весьма существенное противоречие между целевым характером приоритетов развития, формальностью процедур отбора программ, недостаточной ответственностью отраслевых ведомств за их выполнение. Программы становятся инструментом неэффективного тактического менеджмента, а не средством стратегического развития муниципалитета. Так, например, от 67% до 80,8% всех пермских ЦП, реализуемых в разные годы, являлись продолжающимися [3, с. 85].

В-третьих, разработка и реализация целевых программ как особой формы концентрации ресурсов для решения острейших социально-экономических проблем, предполагающей к тому же многокритериальный отбор программ, осуществляются без использования надежных финансового, методологического и организационного механизмов, определяющих роль и место программ в общей управленческой деятельности городских властей. До сих пор нет четкого и однозначного определения того, кто реализует, кто координирует, кто контролирует, кто отвечает за каждую часть работы, за всю работу и за конечный результат реализации программ. Руководители ЦП – должностные лица местной администрации и ее структурных подразделений (ведомств) являются, как правило, и заказчиками, и разработчиками, и исполнителями программ. Программная проблема определяется отраслевыми ведомствами и решается в рамках действующей организационной структуры управления. При таком подходе процветают ведомственные интересы, не всегда совпадающие со стратегическими задачами развития муниципалитета и в основном связанные с перераспределением в свою пользу финансовых ресурсов.

Таким образом, оценив использование программного подхода в городском управлении, можно констатировать ситуацию управленческого кризиса, когда «на пепелище» системы муниципального планирования начали спешно громоздить тотальную систему псевдопрограммирования. В сложившихся условиях очевидна необходимость в совершенствовании методологии городского социально-экономического программирования. Ввиду ограниченности рамками статьи выскажем только «ключевые» соображения.

По нашему мнению, одним из коренных недостатков городского программирования является его несистемный характер, который проявляется в том, что программы разрабатываются без учета города как сложной социально-экономической системы. Принятые законодательные документы отражают сложившуюся ситуацию. В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к муниципальным образованиям относят городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения [5]. В новом законе понятие муниципального образования определяет только виды муниципальных образований, а его системная сущность вообще не рассматривается.

Термин «муниципалитет» происходит от лат. слов *munis* – тяжесть, тягота, бремя и *recipio, capio* – беру, принимаю. Иными словами, самоуправление – это бремя общественных дел. В этом смысле город как муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения местных задач. Вместе с тем город в современном мире – это не только поселение. Он носитель культуры, ценности, традиций и сущностных особенностей организации жизнедеятельности современного общества. Города предполагают разнообразие потенциалов, человеческих ресурсов и знаний. В них концентрируются и наиболее четко проявляются многие проблемы качества жизни населения и развития экономики. Наконец, город – это местное сообщество со специфической социально-экономической, материально-производственной, экологической средой обитания и жизнедеятельности населения. В городе, как особой системе расселения, сформирована специфическая среда для удовлетворения большей части многообразных и в значительной степени индивидуальных потребностей людей. Многообразие потребностей превращает город как механизм для удовлетворения нужд людей в сложную многоуровневую социально-экономическую территориальную систему, в пределах которой протекают многочисленные взаимосвязанные процессы внешнего и внутреннего обеспечения жизнедеятельности населения.

При изучении города следует применять системный подход. *Системный подход* – это общенаучная концепция, реализующая системность в принципах и методах решения проблем управления. При системном подходе сложная задача не делится на части, а, напротив, сознательно усложняется, пока не будут учтены все существенные взаимосвязи. В основе системного подхода лежит общая теория систем. *Общая теория систем* (по Л. фон Берталанфи) – фундаментальная наука, охватывающая всю совокупность проблем, связанных с исследованием и конструированием систем. Она формирует методологические основания системного подхода в целом и теоретическую базу системного анализа города. *Системный анализ* – это взаимосвязанное и комплексное рассмотрение всех вопросов, относящихся не только к организации, функционированию и ликвидации города, но и к методам руководства с учетом правовых, экономических, природно-географических, политических и других аспектов [6]. Применительно к муниципальному управлению задачи системного анализа состоят в разработке методов содержательного и формального системного описания объектов управления, выявлении закономерностей их функционирования и развития, построении системной теории и создании практических методов управления этими объектами. Иными словами, системный анализ должен обеспечить реализацию основных функций теории муниципального управления как науки – описательную (что это?), объяснительную (как действует?) и прогнозную (как и куда развивается?).

Становление рыночных отношений, появление частной собственности, возникновение и развитие институтов демократии, децентрализация государственного управления изначально идут об руку с формированием новой городской социально-экономической системы. *Система* (греч. «составленное из частей», «соединение», от «соединяю, составляю») – объективное единство

закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе. В системе действуют другие законы, чем в окружающей среде, законы, определяющие ее функционирование. В соответствии с системной парадигмой, если меняется система внешних или внутренних отношений, предпочтений, экономических, культурных и иных процессов и институтов, то изменяются и элементы системы муниципального жизнеобеспечения и весь муниципалитет в целом. *Город – это социально-экономическая система, обладающая определенной свободой выбора формы деятельности и представляющее собой единую организационную структуру, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют для достижения общей цели* [2]. Город как социально-экономическая система имеет определенные классификационные признаки.

Городские системы относятся к классу *искусственных* систем, т.е. организаций, созданных и управляемых людьми, где люди составляют главный и определяющий компонент. Искусственность предполагает также большую степень разнообразия городов. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) исходя из принципа взаимосвязи территориальных и функциональных основ местного самоуправления и необходимости одновременного решения двух задач: приближения местного самоуправления к населению и обеспечения эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, – выделены три типа муниципальных образований с закреплением за каждым из них соответствующих полномочий.

Первый тип – муниципалитеты. Городские муниципалитеты (города районного значения и поселки городского типа) возникают, как правило, на базе территории одного населенного пункта. Муниципалитеты наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Второй тип – муниципалитеты с правами (полномочиями) муниципального округа, которые создаются, как правило, на базе городов федерального, краевого, областного значения и реализуют на своей территории полномочия как муниципалитетов, так и муниципальных округов. Часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления, образует внутригородскую территорию.

Города можно отнести к *динамичным системам*. Города подвержены прогрессивному и регрессивному развитию, делению и слиянию и т.д. Всекие изменения, происходящие в них, называются процессом. Желательно все эти процессы предвидеть, влиять на их развитие в положительном для муниципалитета направлении. Городские системы являются *вероятностными системами* – их функционирование может быть предсказано с определенной степенью вероятности на основе изучения прошлого систем. Это значительно повышает роль индивидуальных, творческих начал в управлении муниципалитетами, роль мониторинга тех факторов, которые делают развитие муниципального образования более предсказуемыми. Муниципалитеты имеют

материальный характер, который означает объективность их существования и тот или иной уровень материальных и финансовых затрат. Муниципалитеты являются системами *открытого типа*, с многочисленными связями с окружающей средой (рис. 1).

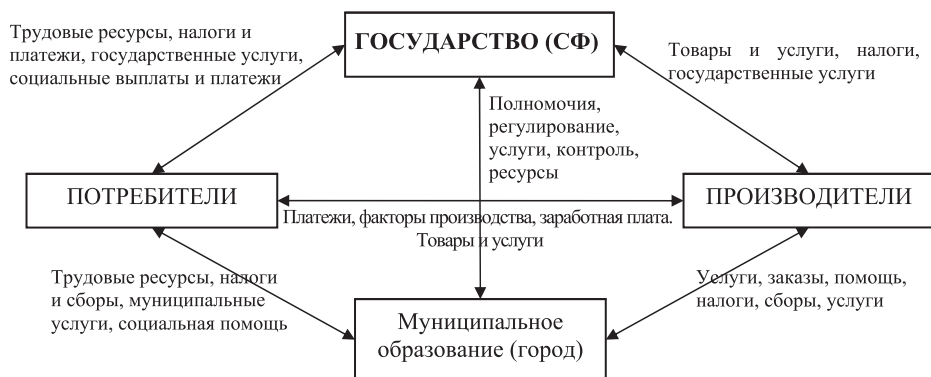


Рис. 1. Связи в экономической системе города

В понимании открытости города важным моментом является характер его отношений с другими системами (государство, субъект федерации), составляющими в совокупности окружающую среду, частью которой и является сам город. Город относительно независим от окружающей среды, откуда следует, что он реагирует на воздействие окружающей среды и развивается, но при этом сохраняет качественную определенность и свойство (как местное самоуправление), отличающее его от других систем (государственного и регионального управления).

Города как социально-экономические системы обладают рядом специфических свойств, которые необходимо учитывать при их анализе. Важно, что эти свойства всегда проявляются комплексно, одновременно. В зависимости от целей анализа на первый план могут выступать те или иные свойства. Рассмотрим отдельные свойства подробнее [1].

Ключевым понятием теории систем и определяющим свойством любой системы является ее целостность. *Целостность* может быть определена как свойство, характеризующее устойчивость функционирования муниципальной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах. Критерием целостности муниципальной системы выступает прежде всего отсутствие необходимости добавления или устранения ее отдельных структурных элементов для повышения эффективности и устойчивости функционирования.

Совместное функционирование разнородных взаимосвязанных элементов городского муниципалитета порождает *неаддитивность* – новое функциональное свойство, которое означает, что свойство муниципалитета не сводится к сумме свойств составляющих его элементов и вывода свойств целостной системы из свойств элементов. Неаддитивность заключается в том,

что при декомпозиции городской системы происходит неизбежный разрыв не только горизонтальных, но и перекрестных связей, характеризующих целостность системы. Поэтому при декомпозиции системы неизбежно утрачиваются ее качества, которые обеспечивают социально-экономическую стабильность функционирования города. Неаддитивность характеризует городскую систему как продукт интеграции, соединения в целое многих элементов, их взаимовлияния, отражение неких общих кооперативных свойств данного множества элементов и явлений. Критерием хорошо организованной, целостной системы служит то, что целое всегда больше суммы его частей, а в дезорганизованной, разобщенной системе целое обычно существенно меньше этой суммы.

Важнейшей характеристикой города как целостной системы является его *структура*. Под структурой понимается совокупность элементов и связей, определяющих внутреннее строение и организацию муниципалитета как целостной системы. При таком рассмотрении города структура выступает, как способ описания его организации (рис. 2, связи подсистем сопровождаются соответствующими информационными потоками).

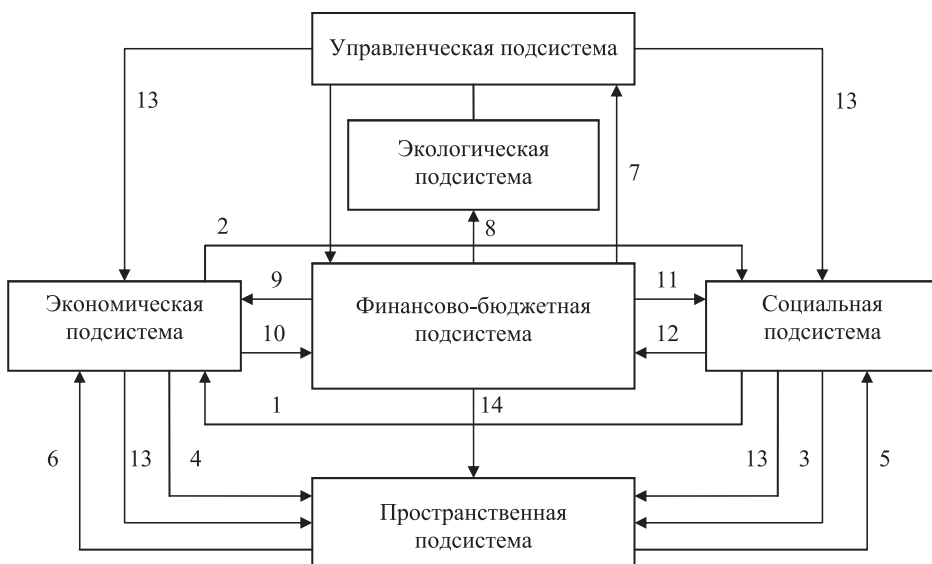


Рис. 2. Структура города [3]

Связи подсистем: 1 – труд, 2 – материальные средства жизни, 3 – требования, стандарты, трудовые ресурсы, 4 – продукция (товары), доходы, труд, 5 – услуги, нормы, требования, 6 – услуги, нормы, ценности, 7 – отчисления и поступления денежных средств, 8 – финансирование экологических условий на внутренних территориях муниципалитета, 9 – финансирование местного хозяйства, 10 – доходы от местного хозяйства, 11 – финансирование социальной сферы, 12 – местные социальные стандарты, 13 – организационно-управленческие взаимодействия, 14 – финансирование пространственного развития.

Структура динамична по своей природе, ее эволюция во времени и пространстве отражает процесс развития города (приватизация, муниципализация, поглощение малых поселений). С точки зрения системного анализа, можно рассматривать различные элементы города и их связи. Здесь появляются возможности поиска внутренних отношений частей и целого в соответствии

с теми или иными условиями исследований. Так открывается множественность системного подхода, возможность рассмотрения города в качестве различного набора подсистем.

С понятием структуры тесно связано понятие *элемент*. Можно утверждать, что в общем случае элемент не может быть описан вне его функциональных характеристик: с точки зрения системы важно в первую очередь не то, каков состав элемента, а то, чему служит элемент в структуре целого. В системе, представляющей органическое целое, элемент и определяется прежде всего по его функции – как минимальная единица, способная к относительно самостоятельному осуществлению определенных функций. Любой элемент сам является системой, но на выбранном уровне анализа он характеризуется только своим целостным свойством (структурные подразделения органов местной власти, муниципальные предприятия и т.п. – их структура и функции, цели и задачи).

Связующим структуры и элемента является *связь*. Выявление связей позволяет познавать предметы не непосредственно, а косвенно, через другие предметы, находящиеся с ними в той или иной связи. Особый вид связей взаимодействия составляют связи между отдельными людьми (к примеру, между муниципальными служащими), а также между отдельными коллективами (муниципальных и коммерческих предприятий и организаций) и социальными системами в муниципальном образовании. К ним можно отнести властные, финансовые, информационные, организационные и другие связи.

В литературе предлагаются различные варианты выделения структур муниципалитета. Мы считаем, что в составе муниципалитета должны быть представлены следующие основные подсистемы.

Экономическая подсистема включает: а) воспроизводственные процессы, обусловленные общественным территориальным разделением труда и направленные на связь с внешней средой; б) воспроизводственные процессы, удовлетворяющие разнообразные потребности населения, внутримunicipальные нужды и интересы. В экономическую подсистему муниципалитета входят промышленные и иные комплексы различных форм собственности и организационных структур, производящие материально-вещественные продукты и услуги. Главным градообразующим фактором для большинства российских городов остается промышленность. Развитие ее во многом определяет структуру занятости населения, особенности непроеизводственной сферы и т.д.

Интенсивности интеграционных процессов в пределах экономического пространства современного муниципалитета способствует быстрое развитие *финансово-бюджетной подсистемы* и всей рыночной инфраструктуры, которые связывают производителей и потребителей товаров и услуг в единый в пределах муниципального пространства производственный процесс. Наиболее высокий уровень развития этого сектора делает муниципалитет привлекательным для размещения в нем предприятий разных отраслей.

Основой муниципалитета является развитие территориальной общности людей, которая начинает естественно воспроизводиться. Поэтому возникает самостоятельная *социальная подсистема*. Ее задача – обеспечение наиболее благоприятных условий для оптимального с точки зрения общества режима

социального и демографического воспроизводства населения. Воспроизводство населения требует формирования на городской территории соответствующего обслуживающего комплекса, иначе – социальной подсистемы (инфраструктуры), представленной предприятиями, оказывающими рыночные и нерыночные услуги населению. В составе этих предприятий – объекты торговли, общественного питания, образования, здравоохранения, учреждения просветительского, лечебно-оздоровительного, жилищного, коммунального, бытового, спортивно-профилактического и иного обслуживания. Объекты социальной инфраструктуры первоначально функционируют и развиваются преимущественно для обеспечения условий жизнедеятельности людей местной общности. В дальнейшем объекты социальной инфраструктуры начинают оказывать услуги жителям других территориальных общностей (например, городской агломерации). Следует сказать об особой, интегрирующей, роли инженерной и транспортной инфраструктуры (систем водоснабжения и канализации, электро-тепло-газоснабжения, транспорта). Недостаточный уровень развития инфраструктуры, при наличии тесной взаимосвязи элементов социальной инфраструктуры и всех структур муниципалитета, неизбежно вызывает замедление темпов развития и самой градообразующей основы (производственно-экономической подсистемы).

В составе муниципалитета как социально-экономической системы выделяется *экологическая* подсистема. Этот функциональный блок включает естественные условия жизни (территорию, воздух, воду), формирует специфическую природную среду, в которой развиваются экономические и социальные процессы жизнедеятельности населения. В данную подсистему кроме естественных ресурсов входят предприятия и организации по контролю, сохранению и восстановлению качества окружающей среды, по благоустройству территории. Значимость этого блока выходит за экологические рамки (состояние природной среды, например, в бассейне реки, из которой в город поступает вода, или в воздушном бассейне прилегающих районов). Количественное или качественное истощение естественных ресурсов также ставит преграду дальнейшему развитию муниципалитета. Промышленность и транспорт в процессе функционирования ухудшают качество водных и воздушных ресурсов, что, в свою очередь, ухудшает качественный потенциал территории и ее привлекательность для инвестиций и населения.

Пространственная подсистема муниципалитета отображает взаиморасположение различных поселенческих элементов в пространстве для осуществления связей в процессе развития муниципалитета. Пространственную (архитектурно-планировочную) подсистему образуют территории (функциональные зоны) различного назначения (промышленные, селитебные, коммунально-складские, рекреационные и т.п.), взаимодействующие между собой. Исследование муниципалитета с точки зрения пространственной структуры позволяет установить его внешние границы, функционально-территориальную конфигурацию, планировку. В частности, дефицит свободных площадок ведет к переуплотненности жилой застройки, понижению качества территории, сдерживанию развития предприятий градообразующей базы муниципалитета и его обслуживающего комплекса.

Применительно к городу как регулируемой системе необходимо *введение организационно-управленческой подсистемы*, в первую очередь в лице представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Согласно Конституции РФ местное самоуправление выведено из иерархии государственной власти и признана его независимость. Сущность самоуправления заключается в том, что население самостоятельно управляет процессами формирования среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения, создавая для этого на уровне муниципалитета необходимые и подотчетные населению властные структуры.

Важным свойством города является *бесконечность*, т.е. невозможность его полного описания конечным числом всех качественных и количественных параметров. Свойство бесконечности города может быть представлено бесконечным числом структурных и функциональных элементов и подсистем, отражающих политические и экономические, научно-производственные, социально-культурные, экологические и демографические стороны жизни сообщества, его институтов и организаций.

Из свойства бесконечности города следует его *иерархичность*, которая означает, что каждый элемент этого образования может рассматриваться как целостная система (население, природно-географическая среда, градообразующая база и жизнеобеспечивающая система), элементы которой также могут быть представлены как системы (жизнеобеспечивающая: ЖКХ, образование, здравоохранение и т.д.), и в то же время любая система является лишь компонентом системы высшего уровня (муниципальное управление – составная часть управления регионом).

Целостность, структура, элемент, связь, бесконечность и иерархичность являются системообразующими понятиями общей теории систем и основой системного представления города. К системообразующим свойствам города относят также эмерджентность, синергичность, мультипликативность, обособленность, централизованность, адаптивность, совместимость, наличие обратной связи.

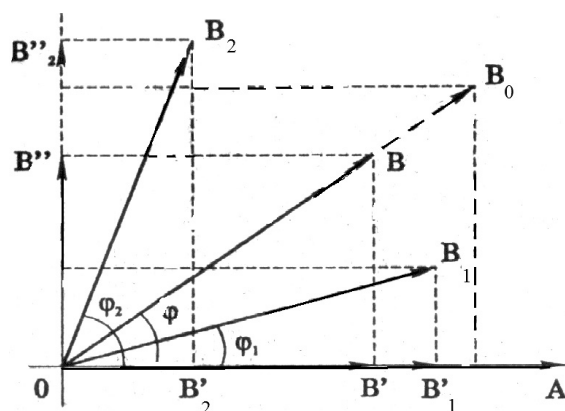


Рис. 3. Графическая интерпретация принципа эмерджентности

Эмерджентность означает, что целевые функции элементов, как правило, не совпадают с целевой функцией системы города. Проиллюстрируем это свойство на примере (рис. 3). Пусть целевая функция города выражена вектором OA. Тогда целевая функция любой подсистемы города может быть представлена вектором OB, направление которого не совпадает с целевой функцией города, что отражает угол φ . Отсутствие этого

угла ($\varphi = 0$) свидетельствовало бы о том, что специализация подсистемы города полностью совпадает со специализацией города, что в принципе исключено. Если же положить $\varphi = 90^\circ$, то это означает, что вклад подсистемы в социально-экономическое развитие города отсутствует, т.е. подсистема существует только для себя – проекция вектора целевой функции подсистемы на вектор целевой функции города равна нулю. Для практики разграничения полномочий между подсистемами и городом важно, чтобы значение этого угла находилось в пределах $0 \leq \varphi \leq 90^\circ$.

Потребности города требуют всемерного повышения вклада каждой подсистемы в удовлетворение общих городских интересов. Это означает уменьшение значения угла φ до значения φ_1 , приводящее к увеличению проекции вектора OB (вращение вектора OB по часовой стрелке до значения вектора OB_1). Потребности развития подсистемы города, напротив, требуют увеличения значения угла φ до значения φ_2 (вектор OB_2); при этом растут затраты на функционирование и развитие самой подсистемы города (составляющая OB''_2). Несоввершенство условий проводимых социально-экономических преобразований нередко приводит к тому, что противоречие между целевыми установками подсистемы и города решается волевым путем. Так, если экономически необоснованно определены поступления из доходов муниципального бюджета в подсистему (зафиксировано значение угла φ), то увеличение этих отчислений нередко стремятся получить путем увеличением вектора OB (вектор OB_0 – за счет повышения цен и тарифов, т.е. за счет потребителей и снижения их жизненного уровня). Оптимальное значение угла φ должно определяться компромиссно, с учетом конкретных условий и задач развития города.

Использование принципа эмерджентности позволяет правильно оценить вклад подсистем в социально-экономическое развитие всего города. В процессе векторной декомпозиции системы города можно выявить те подсистемы, целевые функции которых осуществляют минимальный вклад в общую целевую функцию системы города, или, более того, имеют противоположную направленность. Векторное представление выявляет противоречивость интересов подсистемы и интересов города, что противоестественно. Необходимо усилиями местной власти переместить отрицательный вектор в положение, где горизонтальная составляющая этого вектора будет сонаправлена с вектором социально-экономических интересов города. Этого можно достичь, используя два метода: установление углов сдвига каждого из промежуточных векторов исходя из преобладания интересов города; устранение промежуточных векторов (посредников), которые не являются принципиальным элементом в воспроизводственном цикле. Одновременно устраняются и сами углы сдвига подсистем.

Использование свойства эмерджентности позволяет правильно распределить целевые функции участников в системе города. Поскольку их интересы принципиально не совпадают, разнонаправлены, ибо обусловлены внутренними противоречиями в самой системе, разрешение этих противоречий возможно, если полномочия подсистемы и города по основным функциям

перекрывают друг друга не более чем на 45%. Это ограничение принципиально недопустимо на путях уравниловки, жестких указаний либо вседозволенности, а всегда должно осуществляться только путем компромиссов, взвешенных решений экономической и социальной целесообразности.

Синергичность – однонаправленность действий в системе города, которая приводит к усилению (умножению) конечного результата. Положительная синергия усиливается по мере роста организационной целостности системы, негативная синергия усиливается с дезорганизацией системы отношений города. Наибольшее влияние на развитие положительной синергии в городских социально-экономических системах оказывают высокий уровень общей и профессиональной культуры, работников органов власти субъекта федерации (СФ) и города, хорошие знания психологии, социологии, экономики, высокий уровень морально-этических качеств всех участников отношений и грамотное использование правовых, экономических и административных рычагов и стимулов взаимодействия.

Обособленность характеризует относительную автономность города в рамках системы СФ – город. Это свойство определяет содержание и границы выделения предметов ведения города, поиски специализированных форм и методов взаимодействия СФ и города. Критерием решения этой задачи является число функций, параллельно выполняемых СФ и городом.

Централизованность отражает соотношение централизации и демократизации взаимоотношений в системе СФ – город. Особенность современного этапа общественного развития заключается в крайне недостаточном развитии теоретических принципов и накоплении практического опыта как в области централизации, так и децентрализации отношений СФ – город. Недостатки централизации очевидны: это и невысокий уровень методологических обоснований путей и направлений развития города как единой системы, и склонность к жесткому администрированию, и невысокий уровень организационно-методических обоснований и рекомендаций при решении социально-экономических проблем, требующих централизованных усилий (ценообразование, внешнеэкономическая деятельность, социальная защита, экологическая проблематика, пропорции отраслевого и регионального развития). Децентрализация системы города также пока не обладает достаточной эффективностью в связи с невысоким уровнем развития демократических начал в управлении, неподготовленностью кадров, органов местного самоуправления. Критерием процесса может выступать степень централизации бюджетных средств города в СФ.

Адаптивность – способность приспосабливаться к изменениям внутренних и внешних условий таким образом, чтобы сохранялась эффективность, и стабильность функционирования системы города не снижалась. Это качество системы исследовано явно недостаточно. Адаптивность системы тесно связана со свойствами саморегулирования. В том случае, когда система города хорошо структурирована и отлажена, обладает высоким уровнем организации и хорошим ресурсным обеспечением, адаптивные свойства ее могут быть высокими. На рис. 4 иллюстрируется эффект саморегулирования в городе.

Пусть на горизонтальной оси отражены изменения внешнего фактора X , по вертикальной оси – реакция системы на эти изменения. В исходном (невозмущенном) состоянии рабочей точкой является точка пересечения осей – 0. Пусть входной внешний фактор изменился на величину ΔX_1 . В этом случае по кривой зависимости $Y=f(X)$ реакция приобретает значение Y_1 . Вступающие в действие силы саморегулирования из точки А возвращают систему в устойчивое состояние, указанное стрелкой 1. Аналогичное происходит, если входной поток изменится на величину ΔX_2 . Система вернется в исходное состояние по стрелке 2 под влиянием внутренних сил саморегулирования.

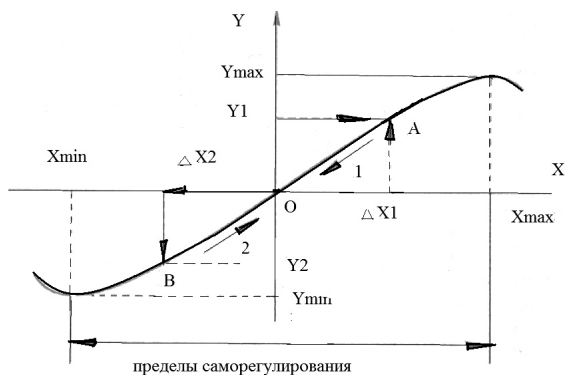


Рис. 4. Графическая интерпретация свойства саморегулирования в городе

Если внешние воздействия находятся в интервале $(X_{\min}; X_{\max})$, ограниченном верхним и нижним пределами устойчивости, то эта система функционирует устойчиво. За этими пределами система неустойчива. В этом плане значительный интерес представляет анализ факторов, повышающих устойчивость системы. К их числу прежде всего следует отнести проработанность нормативных актов, организационных структур, целевых установок, наличие квалификационной структуры кадров, стабильность ресурсного обеспечения. Важно исследование пределов саморегулирования города.

Совместимость означает, что все элементы города должны обладать свойствами «сродства», взаимоприспособляемости, взаимоадаптивности. В городе каждый элемент должен быть совместим не только с системой, но и со всеми ее составляющими. На практике элементы системы город «совмещаются» на основе принципов подзаконности, выделенной компетенции, экономичности, экологичности, социологичности. Проблемы совместимости в системе город должны решаться в следующих направлениях: создание эффективных координационных механизмов, дающих возможность преодолевать силы отталкивания в подсистемах и городе; поиск эффективных механизмов адаптации, позволяющих не только преодолевать силы отталкивания, но и превратить их в силы сближения путем формирования новых организационно-экономических связей, элементов и условий их функционирования; развитие кооперационных связей (например, кредитной кооперации).

Наличие *обратной связи* предполагает использование информации о выходе системы «город» для регулирования отношений между элементами системы «СФ и город», «город и город» (рис. 5).

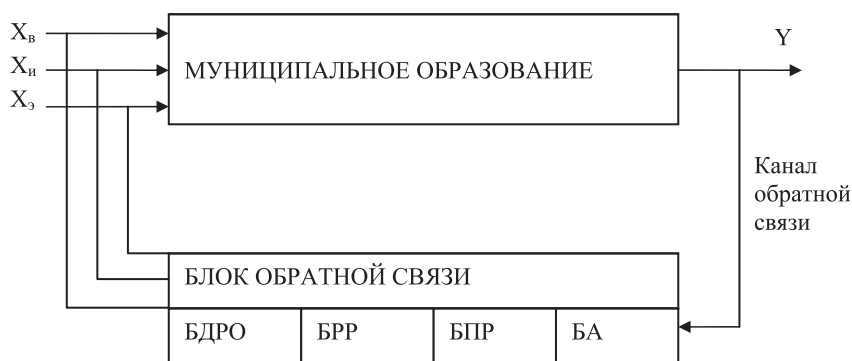


Рис. 5. Обратная связь в системе «город»

На вход системы поступают потоки вещества (X_v), энергии (X_ε) и информации (X_i). Выходом (продуктом деятельности) системы является величина Y – поток товаров или услуг. Если величина Y не отличается от запланированного значения Y_n , т.е. $|Y - Y_n| = 0$, считается что система работает без сбоев, идеально. Допустим, что величина Y отличается от запланированного значения Y_n на величину Δ : $|Y - Y_n| = \Delta$. Информация об этом поступает по каналу обратной связи (ОС) непосредственно в блок анализа (БА), в котором исследуются причины появления величины Δ . Результаты анализа поступают в блок принятия решений (БПР), в котором разрабатывается система мероприятий по устранению отклонений, а также в перспективе прелятствующая возникновению отклонений. Блок реализации решений (БРР) может воздействовать как непосредственно на систему, так и на блок дополнительного ресурсного обеспечения (БДРО), где принимается решение либо о дополнительном выделении ресурсов, либо об их сокращении. В результате мероприятий стабилизируется деятельность города.

Нетрудно видеть, что блоки системы город имеют различные правовые и организационные формы и приспособлены для регулирования реакции системы на то или иное воздействие, т.е. это классическая система управления реактивного типа. Для обеспечения обратной связи необходимы высокий уровень детерминированности поведения элементов системы, высокая степень предсказуемости их поведения. Необходимо также, чтобы, по крайней мере, условия поведения и системы обратной связи (образующей основу системы взаимодействия) оставались постоянными.

Мультипликативность выражается в том, что эффекты, как положительные, так и отрицательные, в городе обладают свойствами умножения, а не сложения. Умножение (а в некоторых случаях и возведение в степень) отрицательных эффектов происходит в явно «облегченных» условиях – деструктивные процессы имеют очень выраженную тенденцию к самотеку и саморазрушению при отсутствии должного контролирующего и регулирующего действия со стороны города. Положительные тенденции, явления, эффекты такой способностью не обладают. Сохранение этих тенденций всегда требует организации, значительных затрат для устранения разрушительных процессов, преодоления сил самотека и торможения. Всестороннее исследование явлений мультипликативности в системе город, определение их движущих сил, источников развития или ограничения предполагает участие экономистов, социологов, психологов, юристов и других специалистов.

Системообразующие свойства города должны быть дополнены специфическими свойствами социально-экономических систем, к которым можно отнести следующие.

Организованность – это свойство связано с организацией как элементов системы, так и их взаимодействия в организованной системе с четким детерминизмом. В процессе жизнедеятельности город с помощью целенаправленного управления разрешает постоянно возникающие противоречия и реагирует на изменение внутренних и внешних условий. В соответствии с изменяющимися условиями он меняет свою структуру, корректирует цели развития и содержание деятельности подсистем и элементов, т.е. происходит целенаправленная самоорганизация муниципалитета, которая обеспечивает реализацию его способность к саморазвитию. Чем адекватней и быстрее муниципалитет реагирует на изменения внутренних и внешних условий, т.е. чем выше его адаптивные свойства, тем совершеннее механизм самоорганизации и, следовательно, выше уровень эффективности управления. Глава города является *координирующим элементом* системы муниципального управления, согласовывающим действия нижестоящих звеньев. Структурные подразделения администрации являются *управляющими элементами* и образуют низший уровень муниципального управления, непосредственно взаимодействующий с исполнительными элементами. Муниципальные унитарные предприятия (организации) являются *исполнительными элементами* системы муниципального управления, которые выполняют определенные функции, например предоставляют конкретную услугу или производят продукт. Совокупное и целенаправленное действие исполнительных элементов города составляет процесс его функционирования.

Целеустремленность – в своей деятельности город сохраняет ориентир на стратегические цели развития, несмотря на помехи, неудачи, ошибки. Сознательная организация целенаправленного функционирования города и его элементов называется управляемостью. С помощью управления и самоуправления местное сообщество определенным образом организует свое внутреннее многообразие, создавая, политические, экономические, социальные, культурные и другие общественные структуры и направляет их деятельность в соответствии с определенными целями своего развития.

Устойчивость – способность к сохранению качественной определенности при изменении структуры системы города и функций ее элементов. Система «город» способна находиться в заданном состоянии и автоматически возвращается к нему при действии на нее дестабилизирующих факторов. Устойчивость города связана с его стремлением к состоянию равновесия, которое предполагает такое функционирование элементов, при котором обеспечивается наивысшая эффективность деятельности местной администрации, соответствующая целям развития. Город как устойчивая система постоянно находится в состоянии динамического равновесия, он непрерывно колеблется относительно положения равновесия, что является не только его специфическим свойством, но и условием непрерывного возникновения противоречий как движущих сил эволюции. Например, противоречия между доходами и расходами бюджета определяют тенденции эволюции города в целом и отдельных сфер жизнедеятельности населения.

Функциональная гибкость – город выполняет множество функций и гибко изменяет их набор и интенсивность реализации в зависимости от коррекции

цели и изменения внешних условий. Гибкость города обеспечивается такими элементами самоорганизации, как дифференциация и лабильность. *Дифференциация* – это стремление муниципалитета к структурному и функциональному разнообразию элементов, которые обеспечивают не только условия возникновения и разрешения противоречий, но и определяют его способность быстро приспосабливаться к меняющимся условиям. Помимо существующих муниципальных организаций и предприятий часть муниципальных функций могут выполнять как коммерческие структуры, так и общественные организации. *Лабильность* означает подвижность функций элементов городской структуры при сохранении устойчивости системы в целом. В зависимости от политической и экономической ситуации меняется устав города с перераспределением полномочий и функций трех основных элементов муниципальной власти – представительного и исполнительного органов и главного должностного лица.

Способность к саморазвитию – непрерывная функциональная и структурная перестройка системы муниципального управления, его подсистем и отдельных элементов и функций системы города под влиянием, главным образом, внутренних факторов, в связи с чем поведение системы приобретает более упорядоченный и предсказуемый характер. Внутренним источником саморазвития является непрерывный процесс возникновения и разрешения противоречий (доходы – расходы, представительная – исполнительная власти, выборы и др.). Противоречия, как движущая сила развития сообщества, возникают из многообразия потребностей и интересов населения, многообразия культур, форм и видов собственности и других сфер города.

Внутреннее многообразие связано с усложнением системы муниципального управления (муниципальный менеджмент, ТОС и другие направления). Искусственное ограничение многообразия ведет к застою в развитии и в конечном счете к деградации муниципальной системы (однопартийная система, автократия). Каждому этапу развития города соответствует конкретный уровень необходимого многообразия, который обеспечивает дальнейшее его развитие. Многообразие в сообществе определяется уровнем свободы людей в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах города.

Непрерывность функционирования – город существует, пока функционирует. Социально-экономические процессы, как и другие, являются непрерывными и не могут быть остановлены, иначе город прекратит свое существование (исчезновение населенных пунктов, преобразование муниципальных образований).

Неопределенность развития – управление городом всегда происходит в условиях неопределенности, которая обусловлена двумя главными его свойствами. Первое – это принципиальная неопределенность развития муниципалитета, заложенная в его природе, вследствие частой смены администрации и других факторов. Конкретный путь эволюции муниципалитета относителен. Можно прогнозировать только общее направление развития, имеющее разные траектории. Эта неопределенность всегда присутствует при принятии решений в местных органах. Вторым свойством

является неполная наблюдаемость процессов функционирования города. Многие политические, социальные, экономические и другие процессы вообще не поддаются прямому наблюдению и о них можно судить только косвенно, по некоторым конечным результатам. Большинство процессов не имеют количественной меры и определяются только качественными категориями (влияние отдельных лиц, с учетом их рейтинга, на процессы в муниципальном образовании). Дискретно наблюдаемой является также часть социально-экономических процессов, хотя существует их количественная характеристика, например статистика, но она не дает полного представления о происходящем, да и к тому же запаздывает с информацией. Неопределенность развития города и неполная наблюдаемость происходящих в нем процессов составляют основные проблемы информационного обеспечения принятия решений в местных органах.

Описание города как сложной социально-экономической системы производится с помощью качественных и количественных характеристик, именуемых *параметрами*. Параметры составляют основу описания процесса функционирования города. К важным понятиям системного анализа относится понятие *состояние* города, под которым понимается совокупность значений параметров его описания, зафиксированная на какой-либо момент времени. *Функционирование* города – это целенаправленное изменение его состояния во времени и пространстве.

Состояние города обычно определяется в соответствии с выбранным критерием управления. *Критерий* – это некоторая функция от состояния города, отражающая цели его функционирования в определенный отрезок времени. Использование в практике и теории муниципального управления понятия критерий весьма конструктивно и полезно. Он позволяет ранжировать города в субъекте федерации и объективно подойти к оценке деятельности главы муниципального образования.

Одно из примечательных современных явлений в муниципальной науке заключается в стремлении перейти от изучения города как *хорошо организуемой системы* к пониманию города как плохо организуемой, или *диффузной системы* [1]. Диффузные системы – это системы, в которых нельзя «установить непроницаемые перегородки», разграничивающие действия или явления переноса влияния переменных различной природы. Поэтому диффузные системы выделены в класс сложных систем.

Если мы говорим о хорошо организуемых системах, то это или *системы с замкнутым контуром и управлением по отклонениям* или *самонастраивающиеся системы, способные выдерживать воздействие внешней среды за счет способности к адаптации*. В системе с замкнутым контуром в процессе управления все время осуществляется обратная связь в целях минимизации возникшего отклонения. Самонастраивающаяся система – это система, способная обеспечить устойчивое функционирование организации в условиях произвольно возникающих и изменяющихся возмущающих воздействий внутренней и внешней среды. Система реализует два контура управления – управление по отклонениям и управление с адаптацией путем введения в систему компенсационных элементов, например запасов сырья, резервных мощностей

и др. Термин «самонастраивающаяся система» является синонимом термина «адаптивная система».

В класс самонастраивающихся включаются и системы, о которых известно, что их динамические параметры будут претерпевать изменения. Это явление закономерно для развивающихся организационных систем. В зависимости от сложности таких систем управление ими может осуществляться по принципу хорошо организуемых систем или диффузных систем. Систему, способную за счет изменения своих свойств сохранять устойчивый характер взаимодействия с внешней средой, несмотря на возможные изменения внешних и внутренних факторов, называют самоорганизующейся.

Понимание системы города как диффузной вместо хорошо организуемой, равновесной системы влечет за собой изменения в методологии управления. Прежде всего при исследовании диффузных систем законы и строгие функциональные зависимости заменены моделями. Модель (математическая, структурная, аналоговая), в отличие от некоторой абсолютной категории истинности, становится основным инструментом исследований, несмотря на то, что на данном уровне познания системы она может давать только приближенное представление о ее свойствах – поведении, движении, устойчивости, адаптации, гибкости, надежности и др.

С новой точки зрения муниципалитет можно определить как сложную систему, которая имеет целевые установки и ресурсы развития. Основную миссию муниципалитета следует понимать, по нашему мнению, *как обеспечение устойчивого и сбалансированного функционирования городской системы, обеспечивающей повышение уровня и качества жизни населения за счет создания, с одной стороны, благоприятных условий для жизнедеятельности людей, и с другой – благоприятных предпосылок для эффективного развития экономических (хозяйствующих) субъектов и размещения новых.* Эта цель достигается слаженным функционированием подсистем города.

Особенностью программно-целевого подхода является то, что объект программы может отождествляться с деятельностью какой-либо структурной подсистемы города в части, реализующей решение общих городских задач. Выполнение этого условия предполагает: 1) исходные знания о ситуации в городе, тенденциях ее развития; 2) умение определять проблемы муниципалитета и вести объективный отбор действительно приоритетных целей, на достижении которых стратегически важно сосредоточить силы и средства; 3) математическое моделирование разработки ЦП, которое включает принятие решений на основе многофакторной модели социально-экономического развития муниципалитета.

Разработку программ развития муниципалитета можно проводить по модели, отражающей степень его привлекательности как места, удобного для проживания и деятельности населения. Если подсистемы города обеспечивают благоприятные условия для жизни и деятельности людей, то критерием эффективности всей системы может выступать рост численности постоянного населения. По факторам, влияющим на прирост численности населения, возможно разработать и реализовать целевые программы, отражающие структуру муниципальной системы и положительно влияющие на параметры ее разви-

тия. Этот стратегический подход использован при моделировании социально-экономического развития г. Перми. В модели использовались следующие обозначения: y – численность населения (тыс. чел.), x_1 – средняя реальная заработная плата (руб.), x_2 – общая площадь жилых помещений на одного жителя (m^2), x_3 – выбросы загрязняющих атмосферу веществ (тыс. т), x_4 – количество зарегистрированных преступлений на 10 тыс. чел., x_5 – число врачей на 10 тыс. чел., x_6 – количество мест в учреждениях культурно-досугового типа на 10 тыс. чел.

Значения коэффициентов корреляции свидетельствуют о наличии сильной линейной зависимости, поэтому построение линейной модели целесообразно. Модель множественной линейной регрессии имеет вид

$$Y = 1248 - 0,003228x_1 - 11,89x_2 + 0,0003412x_3 + 0,005698x_4 + 0,2204x_5 - 0,638x_6.$$

Проверка верности составления модели путем прогнозирования численности населения Перми на 2006-2010 гг. показала вполне приемлемые результаты.

Список литературы

1. *Малышев Ю.А., Елохов А.М.* Теоретические и методологические основы формирования новой парадигмы городского управления (геоэкономический подход): монография / Перм. гос. ун-т, Зап.-Урал. ин-т экономики и права. Пермь, 2011.
2. *Васильев А.А.* Система муниципального управления. М.: КНОРУС, 2010.
3. *Елохов А.М.* Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления. Пермь, 2007.
4. Муниципальные образования Пермского края. 2009. Социально-экономические показатели: стат. ежегодник / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Пермскому краю. Пермь, 2009.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: офиц. сайт компании. URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> (дата обращения: 12.03.2011).
6. Предварительные итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Численность постоянного населения по городским округам и муниципальным районам Пермского края: стат. бюллетень / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Пермскому краю. Пермь, 2011.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 351/354(4)

И.Н. ТРОФИМОВА, к.полит.н., старший научный сотрудник отдела
анализа динамики массового сознания Центра комплексных
социальных исследований

Учреждение Российской академии наук «Институт социологии РАН», г. Москва,
ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

Электронный адрес: itnmv@mail.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ (ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН)

В статье рассматривается актуальный для России опыт реформ, проведенных в Великобритании, Германии, Франции и Скандинавии в связи с децентрализацией государственного управления. Автор доказывает, что пределы децентрализации в государствах Западной Европы обусловлены спецификой центр-локальных отношений и потенциалом местного самоуправления.

Ключевые слова: центр-локальные отношения; децентрализация управления; Западная Европа

Новые концепции государственного управления

За последние несколько десятилетий во многих странах мира проведены крупномасштабные реформы, направленные на повышение эффективности государственного управления. Не случайно практически одновременные преобразования получили определение «управленческой

революции». Поиск новых подходов к организации системы государственного управления привел к отказу от традиционного типа управленческой рациональности (в ее классической, веберовской, интерпретации) и актуализации процессов самоорганизации и самоуправления социальных систем, а также повышения социальной эффективности государственного управления. Современные концепции нового публичного менеджмента ('new public management') и руководства ('governance') концентрируют внимание на высокой результативности государственного управления, политическом плюрализме в процессе принятия решений, делегировании полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированном распределении власти, ответственности и подотчетности, развитии и расширении гражданского участия.

Концепция нового публичного менеджмента предусматривает децентрализацию управления за счет расширения полномочий и ответственности органов местного самоуправления. Основная задача правительства заключается в том, чтобы предоставить местным сообществам возможность самостоятельно решать свои проблемы и контролировать качество предоставляемых публичных услуг. Данный подход соотносится с основными ценностями местного самоуправления – автономией (децентрализованным управлением), демократией (гражданским участием) и эффективностью (близостью власти к населению). Государство передает функции по предоставлению публичных услуг негосударственным (коммерческим и общественным) организациям, оставляя за собой функции контроля и выработки общей стратегии. Такая децентрализация позволяет обеспечить большую гибкость и эффективность управления, а также стимулирует конкуренцию между поставщиками услуг, повышение гражданской и социальной ответственности. Недостатком концепции нового публичного менеджмента является акцент на коммерциализацию публичного сектора и недостаточный учет роли социально-политического участия и взаимодействия.

Ключевой задачей концепции руководства является трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства с целью оптимизации предоставления услуг, а также расширения участия граждан, общественных и частных структур в процессах принятия социально значимых решений. Согласно данной концепции управление – это постоянное и активное взаимодействие государства и негосударственного сектора, обеспечивающее адаптацию управленческих механизмов в условиях растущей сложности и динамики современного общества, разнообразия социальных проблем. Взаимодействие их складывается исходя из представления о наиболее эффективном решении проблемы. Гражданское общество хорошо управляется с разнообразием, рынок – с динамическими аспектами, публичный сектор (государство) – с комплексностью современного общественного развития. Основной управленческой задачей остается определения дизайна сочетания участия этих трех основных акторов, связанное с заменой доминирования центра и четкого распределения полномочий концептом множественности акторов управления и их кооперации. Происходит все большее горизонтальное и вертикальное разделение управленческой деятельности, вырабатываются более эффективные формы взаимодействия. Современный процесс государственного управления сравним с политической мозаикой из взаимосвязанных политик, программ и проектов всех уровней.

Децентрализация управления

Одним из ключевых моментов современных концепций управления является децентрализация, предполагающая передачу полномочий и ответственности от центральной государственной власти на нижние уровни управления и негосударственному сектору. И в том и другом случае процесс принятия социально значимых решений и контроль над их исполнением становятся ближе населению. В последние годы децентрализация стала поистине глобальным явлением. Не случайно доклад Всемирного банка и Союза городов и местных

правительств был посвящен проблемам децентрализации и локальной демократии [8]. Причинами децентрализации исследователи называют: политические изменения, которые дали местным сообществам право выражать и отстаивать свои интересы; технологические изменения и глобальную интеграцию, изменившие представления о пределах управления и самоуправления; наконец, трудности централизованной системы управления и необходимость участия региональных и местных правительств в политических и экономических процессах.

Децентрализация значительным образом повлияла на отношения между центральной властью и местным самоуправлением, однако это не означает произвольного характера произошедших изменений. Пределы децентрализации зависят от политического веса, человеческих и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных властей. Кроме того, децентрализация управления не существует вне государства, она проводится по инициативе и под контролем центральной власти. Но децентрализация невозможна, если местная власть является не более чем исполнителем политики центральной власти. Эти экстремальные позиции ограничивают пространство местного самоуправления, определяют его «диапазон возможностей». Политические системы стремятся к необходимому балансу в соответствии с условиями в каждой стране.

В литературе различаются несколько типов децентрализации: *административная* децентрализация, при которой местная власть подотчетна центральной власти; *политическая* децентрализация, при которой местная власть теоретически независима от государства, наделена полномочиями и ответственностью; *бюджетная* децентрализация связана с передачей ресурсов, необходимых для осуществления переданной власти и ответственности; наконец, *рыночная* децентрализация, которая обеспечивает передачу функций государственных институтов частному сектору (компаниям, НКО), включая планирование и администрирование. Во избежание путаницы исследователи рекомендуют использовать понятие «децентрализация» для характеристики отношений между уровнями публичной власти, но не между публичной властью и экономической или социальной сферой в целом [8, с. 311], т.е. при некоторых нюансах приоритетным видится административно-управленческий подход. Административной трактовки децентрализации придерживаются также авторы работы «Элементы в политической науке». Концепт децентрализации соотносится ими с делегированием принятия решений внутри политической системы, где делегирование выглядит как административная техника, используемая как в унитарных, так и в федеративных государствах [3, с. 265]. Тем не менее все типы децентрализации представляются взаимосвязанными, дополняющими друг друга, усиливающими общую тенденцию. Эффективная децентрализация невозможна без реального самоуправления нижних уровней власти и демократии как способа осуществления власти.

В рамках общей тенденции в каждой стране имеются свои причины, формы и результаты децентрализации, как уникальны в каждой стране природа, генезис и эволюция отношений между центральной и местной властью и отразившиеся в них базовые общественные ценности, например, гражданского

общества в Британии, государственности в Германии, гражданственности во Франции. Однако анализ реформирования государственного управления в разное время и в разных обстоятельствах позволил выделить три основные модели децентрализации, появившиеся и реализованные в разных странах: «деволюция» в Англии, «деконцентрация» во Франции и «делегирование» в Германии.

Понятие «деволюция» возникло в ходе событий, связанных с борьбой за независимость Ирландии в конце XIX в., и подразумевало передачу широкого спектра полномочий местным правительствам для управления внутренними делами*. Позднее этот термин стал использоваться для обозначения реформ во второй половине XX в., смысл которых заключался в передаче значительного объема власти на региональный и местный уровни. Сегодня он используется в более широком смысле, особенно за пределами Великобритании, – для обозначения передачи права принимать решения в некоторых сферах публичной политики субнациональным уровням. Таким образом, деволюция ближе к политическому типу децентрализации, поскольку допускает возможность нижних уровней вырабатывать, пусть в ограниченной сфере, собственные политические решения.

Административная децентрализация предполагает подотчетность местной власти высшим ее уровням. Именно в таком варианте она определяется в Программе развития ООН (UNDP). Административная децентрализация чаще ассоциируется с деконцентрацией или делегированием. Подконтрольных (подотчетных) отношений с высшей властью не существует при политической децентрализации (деволюции). Деконцентрация предполагает наличие системы административной ответственности в области управления подведомственными территориями, созданной по поручению центральной власти. Деконцентрация в отличие от деволюции предусматривает управление отношениям и административной иерархии, в то время как деволюция исключает какие-либо иерархические отношения между государством и местной властью. По мнению авторов упомянутого доклада, такое отличие дает основание вообще не рассматривать деконцентрацию как один из вариантов децентрализации [8, с. 314].

Одним из элементов деконцентрации является делегирование полномочий службам территориальной компетенции. На практике термин «делегирование» может использоваться и для обозначения промежуточных ситуаций: государственная власть и полномочия делегируются децентрализованной власти (т.е. выборной, а не назначенной сверху) и осуществляются от имени и в интересах государства, т.е. децентрализованная власть в данном случае становится подотчетной государству. Такие ситуации не рассматриваются как централизация и обозначаются как делегирование власти и полномочий. В конкретном случае выборная легитимность может ослаблять контроль высшей власти или, напротив, масштабы делегированной власти и обязанностей

* Понятие «деволюция» происходит от английского глагола to devolve (передавать, делегировать) и является специфическим, устоявшимся термином в иностранной литературе, который применяется при описании региональной реформы в Великобритании уже на протяжении целого столетия.

ослабляют децентрализацию, потому что контроль осуществляется вышестоящей властью.

Таким образом, в строгом понимании децентрализация – это существование в местном масштабе выборной власти, отличной от административной власти государства, осуществление в рамках закона ее собственных полномочий и обязанностей, для чего она имеет статус самоуправления под контролем государства. И в этом смысле децентрализация неотделима от идеи местного самоуправления и демократических принципов. Но объем предоставляемых полномочий недостаточен, чтобы определять уровень децентрализации в отдельной стране, для этого необходимо учитывать и режим, в котором эти полномочия осуществляются и контролируются государством. В широком смысле децентрализация существует почти во всех странах, но в узком смысле – очень мало где.

Опыт Британии, которая была в авангарде реформ государственного управления, Германии, а также Франции и скандинавских стран позволяет увидеть, насколько различны предпосылки, содержание и результаты децентрализации.

Великобритания

Долгое время Британия была образцом децентрализованного политического управления, основанного на культуре гражданского общества и представительстве местных интересов в национальном правительстве, хотя положение местного управления в британской Конституции определено двусмысленно и амбивалентно (Х. Элкок, М. Уитон). Что касается административного управления, то исторически сложились две его модели: «партнерская» и «агентская» [4, с. 2]. В модели «партнерства» местные власти, имея значительную самостоятельность в определении и реализации своей политики, являются со-равными центральным учреждениям под контролем парламента. В модели «агентства» местные власти осуществляют национальную политику под контролем центральных департаментов, не имея или имея мало самостоятельности. Передача властных полномочий с центрального на нижний уровень (*деволюция*) явилась важнейшим общественно-политическим событием последних лет.

На протяжении XX в. автономия органов местного управления постепенно ограничивалась, все больше превращаясь в подотчетность центральному правительству. Переход от партнерской к агентской модели отношений сопровождался усилением контроля со стороны центрального правительства и административной зависимости местной власти. Сравнивая Соединенное Королевство с остальной Европой, исследователи называют его одним из самых централизованных государств вопреки репутации и многовековым традициям [17, с. 498]. Центр оставил территориям меньше всего автономии и усилил контроль над ними в тот момент, когда большинство других государств приступили к децентрализации управления. Но в рамках этих тенденций появились возможности для реализации потенциала местного управления в новых условиях, для значительного повышения его эффективности и общественной значимости. По мнению исследователей,

именно в XX в. сложились формообразующие характеристики и отчетливые паттерны современного британского местного управления. М. Лафлин относит к ним 1) многофункциональность как ответственность за широкий круг услуг, критически важных для государства всеобщего благополучия и 2) включенность в широкую сеть отдельных организаций, где коллективные возможности многих участников объединяются для эффективного решения проблемы [12, с. 80].

Различие в специфике центрального и местного управления позволило исследователям в конце 1980-х гг. сделать, казалось бы, парадоксальный вывод. По мнению Р. Роудза, современная Британия является не унитарным государством, а скорее дифференцированной политией, в которой локальный уровень играет ключевую роль [15]. Концепт «дуального государства» П. Сондерса позволяет еще больше разграничивать функции центральной и местной власти, прежде всего в социальной сфере. Согласно П. Сондерсу, государство настолько отмежевалось от функции социальных инвестиций, что они стали преимущественно функциями местной власти, а также различных общественных организаций и частногосударственных партнерств по причине их лучшей приспособленности для решения социальных задач и близости к населению [16]. Функционирование социальной системы без участия государства является одной из самых актуальных проблем либеральной идеологии. Так, английский историк и политолог Д.Грин доказывает, что государство всеобщего благосостояния выполняет свои социальные обязательства менее эффективно, чем конкурентная система социального обеспечения, сочетающая экономические свободы с индивидуальной ответственностью и гражданской активностью [2].

Важно также отметить, что реформы управления в Англии всегда рассматривались в контексте деятельности правящей партии и кабинета, ответственных за общий политический климат в стране, предлагаемую идеологию, концепцию изменений и цели развития. Это нашло отражение в исследовательских подходах, позволяющих не ограничиваться анализом местного управления в период правления той или иной политической партии или лидера и фокусировать внимание на сравнении контекстов, например, послевоенного кейнсианского государства всеобщего благополучия, дерегулируемой экономики М. Тэтчер и Дж. Мейджора, смешанного «третьего» пути при новых лейбористах и Э. Блэре. Взгляды на реформы местного самоуправления являются частью политической идеологии и социальной философии.

В начале XXI в. местное управление приобрело новые черты, с чем связан растущий к нему интерес. Современное значение местного управления Дж. Чандлер определяет двумя важными моментами: 1) способностью местных властей координировать многие отдельные функции и выбирать стратегию развития и благополучия сообщества в целом; 2) тем, что местные власти являются единственными агентами, представляющими интересы местных сообществ на национальном уровне [6, с. 1-2]. Обобщая, можно сказать, что децентрализация государственного управления «по-английски» означает деволюцию центральной власти и повышение ответственности местного управления при расширении и развитии различных форм взаимодействия государства и общества.

Германия

История коммунального самоуправления в Германии, как принято там обозначать местное управление, отражает историю становления базовых германских ценностей: корпоративизма общественно-экономической жизни, примата местного самоуправления над центральной властью, юридического закрепления горизонтальных политико-социальных отношений и форм общественного самоуправления. Большое значение имело и то, что отношения между центром, землями и коммунами исторически складывались под влиянием самоуправленческих традиций вольных городов – Гамбурга, Бремена, Любека. В рамках сложившейся культуры государственности сформировались два основных направления – неполитическое (или юридическое) и политическое, которые связывают с именами их основоположников – Ф. фон Штайна и Р. фон Гнейста соответственно.

Политическая традиция воплощает в себя либеральную идею коммунальной автономии и позволяет рассматривать местное самоуправление как саморегулирование. В основе неполитической концепции самоуправления лежит идея сильной государственной интеграции коммун. С этой позиции государство посредством установления иерархических отношений управляет обществом и контролирует коммунальное самоуправление. Государству отводится задача интегрировать индивидуальные интересы и волеизъявление местных сообществ. В концепции саморегулирования большее внимание уделяется гражданскому участию и коммунальной автономии, в то время как в неполитической концепции самоуправления – эффективному решению задач и дальнейшей интеграции коммунального самоуправления с государством. Гражданское участие и эффективность управления стали своеобразными полюсами всех реформ местного самоуправления [5, с. 14-15].

Статус современного коммунального самоуправления определяется статьей 28 Основного закона, которая предоставляет общинам право «регулировать все обстоятельства местного общества в рамках закона под свою ответственность». Государственный надзор за деятельностью коммун ограничивается проверкой законности, соответствия их решений нормам права и несения своей ответственности перед гражданами. Следует отметить, что ориентация коммунального самоуправления на удовлетворение интересов общины и ее членов обеспечивает политическим партиям широкие возможности влияния на местную политику, политическую социализацию и гражданское участие [11].

В отличие от Великобритании реформы государственного управления в Германии были задуманы «снизу». Начало преобразованиям положили функциональные реформы местного самоуправления 1960-х гг. Их смысл и цели заключались в том, чтобы сделать небольшие и разрозненные общины и округа способными выполнять большинство государственных задач и полномочий [14, с. 59]. В 1980-х гг. Германия так же, как и другие развитые европейские страны, столкнулась с наследием государства всеобщего благополучия. Решением проблемы социального иждивенчества, необеспеченности пенсий и социальных пособий стала децентрализация управления. Дальнейшие

реформы местного самоуправления оказываются связанными с широким комплексом социально-экономических проблем.

Важно отметить, что принцип децентрализации был взят на вооружение христианско-либеральной коалицией – ХДС/ХСС и СвДП – в качестве альтернативы социал-демократическому курсу. Децентрализация стала основой программы модернизации страны путем сокращения влияния государства и усиления институтов гражданского общества [1, с. 104-105]. При этом силы, представленные, как правило, оппозиционными политическими партиями, стремятся не просто по-новому взглянуть на местное самоуправление, но и «вписать» эти взгляды в свою политическую программу, которую поддерживают определенные социальные слои и категории населения. Инновации в области местного самоуправления меньше всего выглядят техническим управленческим решением, они являются принципиальным моментом, затрагивающим интересы как основных политических сил, так и широких слоев населения. Децентрализация дает возможность перераспределить функции и ответственность не строго вниз по вертикали, а в самых разных направлениях и конфигурациях.

От реформ местного управления в Британии германские реформы отличаются постепенностью и большей ориентацией на гражданское участие, чем на внедрение рыночных принципов в процесс оказания публичных услуг. Тем не менее и в Германии, и в Британии государство освобождается от излишней социальной ответственности, передавая большинство социальных функций на уровень местных сообществ.

Франция

Децентрализация государственного управления во Франции имеет специфику. И, хотя Франция является унитарным государством, ее политико-административная система остается одной из самых сложных в Европе – состоит из четырех уровней: коммуна, департамент, регион и государство. Начиная с 1982 г. в стране проходит реформа органов местного самоуправления, призванная расширить местную автономию и ограничить административный контроль со стороны государства. В отличие от англосаксонских стран Франция проводила административные реформы не с целью внедрения рыночно ориентированных механизмов, удешевления государства и повышения эффективности деятельности бюрократии. Приоритетами реформирования стали усиление демократических начал в государственном управлении и активизация местного самоуправления и только потом – внедрение принципов менеджмента. В этом отразились базовые ценности французского общества – социальная справедливость, равенство граждан перед законом, приоритет общественного интереса над частным, которые специфическим образом преломились в сильных патерналистских настроениях граждан.

Во Франции не наблюдается четкого соответствия партийной идеологии и направленности реформ местного самоуправления. Отмечается общий, за небольшим исключением, поворот в сторону децентрализации управления и деконцентрации функций государственной власти, установления широкого партнерства политики, бизнеса и гражданского общества на общенациональном,

региональном и местном уровнях. Однако в основном это проявилось в передаче значительных полномочий с центрального на местный уровень. Существенной децентрализации в направлении от локального уровня к населению исследователи не отмечают [18, с. 38-58].

Скандинавия

Общей характеристикой скандинавских стран является комбинация сильной центральной власти, слабых регионов и хорошо развитой местной автономии. Для скандинавской модели местного самоуправления, в отличие от британской и французской, значимы аспекты функциональности и участия. Политическое пространство детерминировано не только государством, но и низовыми уровнями принятия решений, такими как провинции и муниципалитеты [10, с. 11].

В Скандинавских странах современное местное самоуправление устроено скорее по принципу агентства, чем партнерства, что напоминает опыт Британии. В Швеции реформы первой волны (1970-е гг.) были транзитом от местного самоуправления с чертами прямой демократии к современной функционально организованной репрезентативной системе [7, с. 122]. В Финляндии особенностью реформ управления в 1990-х гг. стало проведение масштабных преобразований именно на местном уровне. Так же, как и в Швеции, они были ориентированы на опыт Британии: агентские с широкой автономией отношения между уровнями управления, внедрение рыночных принципов в предоставление публичных услуг и т.д. Но коммерциализация и перевод публичных услуг на местный уровень негативным образом сказались на социальной сфере, традиционно отличавшейся высоким уровнем и качеством предоставления услуг. После этого финская реформа управления стала ориентироваться на германский опыт постепенных преобразований с использованием пилотных проектов.

Результаты реформ и объяснение их различий

Европейские страны демонстрируют разные подходы к реформе государственного управления, и только с известной долей условности можно противопоставлять эти подходы друг другу как централизацию и децентрализацию и приписывать, например, Англии и Франции две крайние противоположные ситуации. Так же, как и говорить, что Германия имеет тренд в сторону Франции, а Скандинавские страны – в сторону Англии. Действительно, в результате реформ в Англии проявилась тенденция к централизации и контролю местных интересов. Во Франции местные политики оказывают влияние на центр при отстаивании интересов коммун. Но, как отмечают исследователи, сравнение ситуации до и после реформ позволяет сделать неоднозначные выводы. В ходе реформ управления в Англии произошли более глубокие перемены, в то время как во Франции мало что изменилось [13, с. 17].

Различие в подходах к децентрализации во многом определяется содержанием центр-локальных отношений и потенциалом местного самоуправления. Анализ реформ и современного местного самоуправления также может дать основания для разных выводов. Судя по бюджету, численности служащих,

территории муниципалитетов и т.п., Британия имеет сильную местную власть. Если исходить из критерия формальной местной автономии и свободы от центральной власти, то вывод оказывается иным. Реформы в Англии привели к тому, что местная власть стала иметь самую ограниченную свободу от центральной власти.

Достаточно трудно составить общее представление об идеальной сбалансированной модели центр-локальных отношений, что, казалось бы, необходимо сделать в условиях развития многоуровневой системы управления в Европейском Союзе. Одни исследователи определяют баланс между центральным контролем и местной автономией достаточностью ресурсов у каждой из сторон для защиты своей политики и автономии (Х. Элкок, М. Уитон). Другие авторы фокусируют внимание на балансе между стремлением центральной власти контролировать периферию и тем самым удерживать нацию как интегрированное целое и требованиями, предъявленными периферией к центру, поддерживать местную автономию (Дж. Чандлер). Но с точки зрения исторической эволюции аргументы Дж. Чандлера кажутся наиболее убедительными. Исследователь объясняет специфику центр-локальных отношений особенностями национального строительства в каждом отдельном государстве [7, с. 197]. Современная административно-территориальная организация национальных государств является результатом многовековых конфликтов, в которых складывались определенные модели взаимоотношений центра и периферии. Используя фактор исторического развития можно определить вклад различных сил в образование национального государства. Создано оно посредством изменений сверху национальной элитой, или в результате локальных, периферийных восстаний и революций, или благодаря консолидации малых независимых государств в одну нацию. Так, в Англии национальная интеграция была достигнута через правительство, представлявшее местные интересы, а во Франции – путем проникновения государства в местные сообщества через систему префектов [13, с. 18].

Исторически сложилось так, что в Британии местные администрации имеют своего рода «индивидуальность», и это стало постоянным объектом критики со стороны центральной власти. Во Франции каждая коммуна и каждый департамент управлялись по единым административными правилами и находились под одинаковым контролем государства. Таким образом, отношения между центром и периферией изначально устанавливались в разных контекстах. Во Франции эти отношения были более тесными, не только в административном, но и политическом смысле, когда региональные элиты рекрутировались в политику общенационального уровня. В противоположность Франции в Британии эти связи были менее тесными и автономия центра и периферии по отношению друг к другу была закреплена в конституционной конвенции.

Центр-локальные отношения в странах эволюционировали разными путями. Кроме того, рассматривая эти отношения, необходимо различать этапы генезиса и воспроизводства. Как отмечает Г. Стокер, в зависимости от акцента – на истории или сегодняшнем дне – исследование может дать прямо противоположные результаты [17, с. 498]. В современных условиях

указанные отношения обретают новые черты. Реформы управления выявили противоположные тенденции, в том числе в отношении собственных традиций политической культуры, как это было в Англии и Франции. Схожими оказались проблемы, с которыми столкнулись большинство европейских стран. Как отмечают исследователи, общий смысл реформ конца XX в. заключался в устранении обстоятельств, ограничивающих местное самоуправление и другие управленческие структуры внутри каждой политической системы [9, с. 1].

Таким образом, опыт реформ государственного управления в европейских странах показал, что пределы децентрализации обусловлены спецификой центр-локальных отношений и потенциалом местного самоуправления. Политическая децентрализация и коммерциализация публичных услуг в Англии, повышение роли коммун и постепенный переход к рыночным отношениям в управлении Германии, административные реформы и активизация местных сообществ во Франции – все эти процессы отражают ту или иную модель децентрализации, на которые ориентируются другие европейские страны.

Список литературы

1. Германия. Вызовы XXI в. / под ред. В.Б. Белова. М.: Весь мир, 2009.
2. Грин Д.Дж. Возращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства / пер. с англ. М.: Новое изд-во, 2009.
3. Bealey F., Chapman R.A., Sheehan M. Elements in political science. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
4. Bellamy C. Administering central-local relations, 1871-1919: the local government board in its fiscal and cultural context. Manchester: Manchester University Press ND, 1988.
5. Bogumil J., Holtkamp L. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag, 2006.
6. Chandler J. Local government in liberal democracies: an introductory survey / Ed. N. Y.; L.: Routledge, 1993.
7. Chandler J.A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001.
8. Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2009.
9. Garcea J. (eds.). Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries / Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.
10. Gidlund J., Jerneck M. (eds.). Local and regional governance in Europe: evidence from Nordic regions / Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.
11. Holtkamp L. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: Springer, 2007.
12. Loughlin M. Legality and locality: the role of law in central-local government relations. Oxford: Oxford University Press, 1996.

13. *Mabileau A.* Local politics and participation in Britain and France. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
14. *Püttner G. (Hg.).* Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. N. Y.; Berlin: Springer, 1983.
15. *Rhodes R.A.W.* Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain. Taylor & Francis, 1988.
16. *Saunders P.* Social Theory and the Urban Question. London: Routledge, 2004.
17. *Stoker G.* Comparative local governance // The Oxford handbook of political institutions/ R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2006.
18. *Thoening J.-C.* Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability // State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence / V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann. Wiesbaden: Springer, 2006.



ПОРТРЕТ УПРАВЛЕНЦА

УДК 323(460)

Ю.В. ВАСИЛЕНКО, к. филос. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: yuvasil@yandex.ru

ХУАН БРАВО МУРИЛЬО – УПРАВЛЕНЕЦ И ИДЕОЛОГ

В статье рассматривается управленческая и политико-идеологическая деятельность выдающегося испанского консерватора середины XIX в. Хуана Браво Мурильо, внесшего значительный вклад в буржуазную модернизацию Испании.

Ключевые слова: модернизация; либеральный консерватизм; традиционализм; конституционализм; централизация; буржуазный национализм; технократизм; испанские «модерадос»

Уроженец Эстремадуры Хуан Мануэль Хосе Примо Браво Мурильо Мендес (1803-1873) является для испанского либерального консерватизма фигурой сколь выдающейся, столь и необычной. На пике своей карьеры председатель правительства (1851-1852) и лидер правой фракции либерально-консервативной партии («модерадос») на всем

протяжении ее существования (1839-1868), Браво никогда не претендовал на роль политического идеолога, отдавая себя управлению проектами промышленной модернизации страны. Однако профессиональная, издательско-публицистическая и общественно-политическая деятельность Браво требовала от него в том числе и политико-идеологического осмысления ключевых проблем эпохи. Мы рассмотрим управленческую и идеологическую составляющие карьеры Браво, сосредоточив внимание на осуществленных им модернизационных проектах и проблеме его политико-идеологической идентичности; первое обуславливало второе и наоборот.

Несмотря на всю значительность личности Браво для истории Испании в целом, его историография крайне бедна. Наиболее значимым исследованием, посвященным Браво, является монография испанского историка-франкиста А. Бульона де Мендоса «Браво Мурильо и его значение для испанской политики», вышедшая в 1950 г. [5]. Данная работа содержит богатейший материал по истории эпохи и соответствующую подборку исторических документов, занимающих четверть ее объема [5, р. 301-413] и имеет важное политико-идеологическое значение. К середине XX в. фигура Браво стала

для стремящегося к выживанию франкистского режима знаковой. Ссылаясь на Браво, технократы, являвшиеся, по словам современного испанского историка-франкиста Л. Суареса Фернандеса [15], третьей волной франкизма [21], открывали в истории Испании новую страницу, которая будет отмечена упорными – и успешными – попытками внедрить модель национально-государственного и материально-технического развития страны вне политических идеологий. Новая политическая линия нуждалась в своем историческом обосновании, было необходимо показать и аргументировать место и преемственность франкизма в истории Испании на испанском и либерально-консервативном материале, вырвав его тем самым из германо-фашистского контекста. Браво подходил для этого более всего. Отсюда и начало книги: «Мадрид поставил памятник дону Хуану Браво Мурильо. Его именем также названа одна из улиц этого величественного города» [5, р. 9]. Очевидно, что франкисты возвеличивали Браво, преследуя собственные – политико-идеологические – цели. Так управленец, всю жизнь сторонясь политических идеологий, стал идейным вождем не только партийной фракции, давно канувшей в лету, но и новой волны испанских технократов, так же – на словах – чуждавшихся идеологии.

Большинство других изданий второй половины XIX – начала XX в., связанных с именем Браво, были по большей части публицистическими брошюрами [5, р. 419-421]. Главным источником для изучения идей Браво являются его шеститомные «Труды» (1863-1874 гг.) [13], а также ряд служебных записок, написанных в различные годы [5, р. 419]. Впечатляет список газет и журналов, основанных Браво: Бульон приводит семь наименований [5, р. 417-418]. Принципиальное значение имеет журнал «Защита общества» («La Defensa de la sociedad»), название которого отражает консервативные убеждения Браво. Среди газет и журналов, в которых он издавался, обращает на себя внимание карлистская – традиционалистская – газета «Испанское мышление» («El Pensamiento Español») [5, р. 418]; публикации в ней обозначили правый уклон в мировоззрении «позднего» Браво.

1825-1840 гг.

Профессиональная карьера Браво началась в Севильском университете, где он проработал на кафедре философии почти все «гибельное десятилетие» (1825-1834), стараясь, по словам Бульона, «совместить теологию и законы» [5, р. 29]. Браво принадлежал к тому поколению испанских либеральных консерваторов, на становление которых не оказали существенного влияния ни Кадисские кортесы 1812 г., ни «либеральное трехлетие» (1820-1823); соответственно, и консервативный элемент в его идеях, взглядах и ценностях был априори значительнее прочих. На государственную службу Браво попадает благодаря «модерадос» в 1834 г., во время правления выдающегося либерального консерватора Ф. Мартинеса де ла Роса [16], когда министр по помилованию и юстиции Н.М. Гарелли предлагает ему должность в налоговой службе Касереса [5, р. 32]. Все эти обстоятельства существенно повлияли на политико-идеологическую идентичность Браво: по служебной линии он оказывается связанным с партией «модерадос», однако сохраняет приобретенную в годы

профессуры теологическую – традиционалистскую – установку, поддержанную глубоко личными католическими убеждениями.

В 1836 г. старый учитель Браво по Саламанкскому университету М. Баррио Айосо становится новым министром по помилованиям и юстиции в правительстве Ф.Х. Истуриса (1836) – бывшего прогрессиста, перешедшего в лагерь «модерадос». Браво – к этому времени уже основоположник и издатель престижного юридического «Бюллетеня по юриспруденции» («Boletín de Jurisprudencia») [5, р. 39-42] – также получает назначение в министерство. «...Правительство Истуриса, – по словам Бульона, – стало осуществлять *консервативную* политику, направленную на достижение всеобщего согласия; отсюда политические идеи *порядка* и *умеренности* навсегда стали характеристикой нашего персонажа [Браво. – *Ю.В.*]» [5, р. 42] (курсив наш. – *Ю.В.*). Консервативная направленность деятельности правительства Истуриса проявлялась в том, что исправлялись реформаторские перегибы, допущенные предыдущим – прогрессистским – правительством Х. Альвареса Мендисабаль (1835-1836). Истурис действовал в реакционном – контрреволюционном – ключе, сохраняя либеральную риторику, за что подвергся жесточайшей критике со стороны обеих политических сил, и уже через три месяца был вынужден подать в отставку.

Выпадая периодически из политического процесса, Браво на протяжении всей своей жизни будет заниматься адвокатской практикой и издательской деятельностью. В 1837 г. он становится одним из учредителей новой газеты – «Будущее» («El Porvenir»), выступающей с позиций «модерадос», за что со стороны прогрессистского правительства Х.М. Калатравы (1836-1837) она не единожды подвергалась гонениям. В этом же году Браво становится депутатом Кортесов от Севильи и входит в парламентскую фракцию «модерадос», получившую большинство. Благодаря «Будущему» карьера Браво пошла вверх и у него впервые появляется возможность получить министерскую должность в правительстве Н. Эредия, графа де Офалия (1837-1838); однако, понимая, что правительство вскоре падет, Браво от этой перспективы отказывается [5, р. 56]. К этому времени, считает Бульон, складывается и «политическая физиономия» Браво, центральным элементом которой становится «эффективное служение родине» [5, р. 59]. Браво принимает активное участие в парламентской дискуссии о «депутатском иммунитете» и упорно отстаивает «добрую доктрину, согласно которой депутатский иммунитет не должен уподобляться корсарскому патенту для *безнаказанного нарушения законов*, как это часто бывало тогда и после с теми, кто называл себя демократами» [5, р. 63] (курсив наш. – *Ю.В.*). Идея законности была близка Браво как юристу, в данном же случае она приобретает еще и политико-идеологическое звучание, т.е. становится одним из фундаментальных элементов консервативной идеологии, ассоциирующейся с порядком – порядком, опирающимся на закон, который необходимо защищать.

В 1839 г. Браво и Х. Доносо Кортес учреждают новую газету – «Пилот» («El Piloto»). Экономическую и административную часть газеты ведет Браво, доктринально-политическую – Доносо Кортес [5, р. 69]. Браво позиционирует себя практикующим политиком. Вместе с тем «уже тогда, – пишет Бульон, – Браво Мурильо был лидером *крайне правой* фракции умеренной партии»

[5, р. 70], «самой консервативной фракции умеренной партии» [5, р. 81] (курсив наш. – Ю.В.); речь идет о правой фракции «модерадос». Эту фракцию он будет возглавлять вплоть до «Славной революции» 1868 г. Одновременно его друг Х.Ф. Пачеко встает во главе «самой либеральной» фракции «модерадос».

В Кортесах 1840 г. в речах Браво звучат новые темы: хозяйство и экономика, с одной стороны, и отношения Церкви и государства – с другой; в историю испанской политики он войдет именно в этом качестве – как выдающийся «хозяйственник» и защитник интересов Церкви. Между тем, выступая в Кортесах против партии прогрессистов, Браво высказывается по проблемам «революции и реакции, авторитаризма и свободы, традиции и прогресса» [5, р. 73], т.е., вольно или невольно, начинает выступать в роли политического идеолога, от которой публично постоянно отрешивается. Бульон обильно цитирует его речи, которые сводятся к следующим взаимосвязанным постулатам: прогрессисты не имеют монополии на свободу, главным оплотом свободы является Трон, главная задача политической повестки дня – «абсолютистско-деспотическим тенденциям» противопоставить «консервацию свободных институтов» [5, р. 73-76] (курсив наш. – Ю.В.). Типичная либерально-консервативная риторика «модерадос». Правый уклон в либерально-консервативной позиции Браво пока не артикулирован, хотя партийная фракция уже существует.

1840-1854 гг.

Пришедшее к власти прогрессистское правительство генерала Б. Эспарtero (1840-1841) заставило Браво – вслед за большинством выдающихся «модерадос» – отправиться в ссылку во Францию. Этим во многом объясняется правый уклон, постепенно набирающий в мировоззрении Браво силу, а после возвращения в Испанию – и новый вектор в его адвокатской практике, которую он также сумел обратить на пользу своей политической карьере. Именно с 1842 г. начинают складываться отношения между Браво и, как пишет Бульон, «наиболее релевантными персонажами аристократии», оценившими его близость к традиционализму, среди которых были М. Тельес-Хирон-и-Бофор, Великий герцог де Осуна (ставший впоследствии другом Браво); потомок Х. Колумба герцог де Верага, а также герцог дель Инфантадо, герцог де Гандия, граф-герцог де Бенавенте, маркиз де Сантильяна-и-де Ломбай, принц де Скилаче-и-де Эболи и другие [5, р. 284]; в целом – «различные принцы испанской королевской семьи и наиболее значительные элементы из финансовой и научной сферы», а также ряд германских монархов [5, р. 83-84]. Дружба Браво – выходца из семьи провинциального профессора латинского языка – с первыми лицами испанской знати, финансового мира и науки не могла не оказать на него серьезного влияния. По существу, речь идет о социальном субстрате той политической линии, которую Браво будет впредь, так или иначе, проводить в своей политике: между либеральным консерватизмом и традиционализмом. Никто из названных персонажей не участвовал в политическом процессе прямо, однако тон и характер этого процесса определялся во многом именно ими. Герцогам и финансовым магнатам нужен был свой политический рупор, и Браво справлялся с этой ролью отлично. Оказавшись

вновь в Кортесах в 1843 г., Браво громит прогрессистов и генерала Эспартеро, выступая в «группе поддержки» Доносо Кортеса, когда тот произносит свои речи, вошедшие в анналы испанского парламентаризма [5, р. 88-89].

В 1844 г. Браво принимает активное участие в дебатах по конституционной реформе, начатой правительством генерала Р.М. Нарваэса (1844-1846) с целью «достижения столь желаемого национального примирения на основе вычищения всего того, что было революционного в Конституции 37 года» [16, р. 400]. Вклад Браво в дискуссию о будущей Конституции 1845 г. состоял в предложении и аргументации «наследственного принципа» при формировании Высшей палаты парламента. Эта идея была напрямую связана с идеей «наследственной монархии», имеющей особое значение в условиях противостояния «модерадос» и традиционалистски ориентированных карлистов, оспаривающих легальный характер правящей династии. При этом Браво пошел значительно дальше: «...Если мы хотим *поддержать* и *сохранить* любой ценой наследственную монархию, – мы должны думать не только о насущной необходимости процветания Высшей палаты, но и распространить этот принцип на формирование представительного правительства, что также должно усилить доктрину наследственной монархии» [5, р. 100] (курсив наш. – Ю.В.). Распространение «наследственного принципа» на правительство, формировавшееся после смерти Фернандо VII по большей части из состава победившей на парламентских выборах партии, было, несомненно, предложением традиционалистским и соответствовало интересам той части испанской аристократии, которая стремилась руководить политическим процессом, не обращая внимания на общественное мнение, выражаемое в той или иной степени – в пределах избирательного закона – во время выборов, и соответствующий ему расклад политических сил на данный момент. Утверждение данного принципа нанесло бы серьезный удар по формирующейся в Испании либеральной демократии.

В этом контексте становится понятной позиция левой фракции «модерадос» во главе с Пачеко и Н. Пастором Диас, к которым теперь присоединился и Истурис. Будучи изначально в числе самых горячих сторонников реформизма в среде «модерадос», левая фракция на этот раз выступила против реформ, поскольку увидела в них не утверждение либеральных ценностей, а, наоборот, их нивелирование [5, р. 98]. Особой оказалась и позиция традиционалиста Доносо Кортеса, защищавшего исключительно интересы высшей испанской знати. Указывая на глубоко беспокоящий его «общий упадок» аристократии, он упорно доказывал: «...принимая наследственный принцип, т.е. принцип аристократический, мы строим наше здание *на песке*» [5, р. 102] (курсив наш. – Ю.В.). В данном случае, полагаем, обнаруживает себя одно из глубочайших противоречий, присущих политической идеологии традиционализма: участвуя в процессе принятия ответственных решений, касающихся основ институционального строительства современного либерально-демократического государства, традиционалисты могут пасовать и демонстрировать недоверие к тем политическим силам и социальным группам, идеологическими рупорами которых являются. Очевидно, что «выскочившее ниоткуда» недоверие Доносо Кортеса к аристократии совсем не означало его приверженности

демократическим идеалам. «Демократическая» риторика Доносо Кортеса была связана лишь с тем, что на тот момент он «отрабатывал» политическую линию генерала Нарваэса, диктаторские полномочия которого он будет обосновывать, стоя на том же самом месте, спустя пять лет [3]; а через два года жестко его критиковать за нарушение «морального и религиозного порядка» [2]. «Демократическая» риторика Доносо Кортеса в данном случае могла быть усилена тем обстоятельством, что накануне благодаря проискам Нарваэса традиционалистская – абсолютистски ориентированная – группа во главе с маркизом де Вилума из дебатов была фактически исключена [16, р. 396]; Доносо Кортес не хотел оказаться в схожей ситуации, что крайне негативно сказалось бы на его амбициях публичного политика.

В итоге – на фоне левой фракции «модерадос», отвергшей конституционную реформу как антилиберальную, центристской фракции, проводившей конституционную реформу с целью уравновесить на новом историческом этапе либеральный и традиционалистский компоненты правящего режима во главе с Изабеллой II, традиционалистов, убоявшихся в лице Доносо Кортеса реализации собственных идей, взглядов и ценностей, – позиция Браво оказалась наиболее «правой» в рамках «модерадос». Либеральный аспект позиции Браво, дополняющий представленный выше традиционалистский, был одухотворен тем, что в парламентской дискуссии с Доносо Кортесом Браво связал господство аристократии с идеей свободы: «Когда в Испании свое влияние потеряла *аристократия*, была потеряна и *свобода*» [5, р. 102] (курсив наш. – Ю.В.).

Браво предложил широкое толкование института аристократии, основанное на понятии вертикальной социальной мобильности: «аристократия как класс формировалась из различных элементов, и к ней могли стремиться низшие и бедные классы» [5, р. 103], – спорит он с Доносо Кортесом. И если Доносо Кортес говорил о подлинной наследственной аристократии, представленной великими знатными фамилиями испанского королевства, то для Браво аристократия – это звание, которое является крайне привлекательным для зарождающейся буржуазии. Браво балансирует на грани двух позиций – традиционалистской и либерально-консервативной: защищая интересы наследственной аристократии, он втихомолку, «под сурдинку», защищает и интересы крупной буржуазии. Называя последнюю «низшей и бедной», он показывает, что она знает свое место, что ее претензии на власть весьма умеренные и она готова пойти на политико-идеологическое соглашение с традиционалистски ориентированной аристократией. Доказывая реалистический характер «больших надежд» незнатной буржуазии, Браво расширяет рамки класса наследственной аристократии, включая в ее состав государственных чиновников, армию и Церковь [5, р. 103]. Все три института в Испании традиционно были открыты для «низших и бедных», стремящихся сделать карьеру и получить за свои заслуги наследственное аристократическое звание, т.е., по словам Браво, в изложении Бульона, были «институтами, гарантирующими подлинную свободу» [5, р. 103-104].

Совершая далекие экскурсы в историю испанского средневекового парламентаризма, что в целом тогда было характерно для дискурса либеральных

консерваторов, Браво заключает: «...когда... Кортесы, состоящие из [городского. – Ю.В.] сословия, знати и клира, принимали участие в создании законов, Испания пользовалась своими *свободами* и имела *фуэросы*..., а когда зная столкнулась с притеснениями, то своих *фуэросов* и *свобод* лишилась и нация» [5, р. 104] (курсив наш. – Ю.В.). Объединяя в одной фразе «фуэросы» и «свободы», Браво весьма ловко жонглирует понятиями, которые для раскрытия их содержания требуют определенных пояснений. С одной стороны, Браво позиционирует себя сторонником свободы, что соответствует дискурсивным практикам либерального консерватизма вообще и испанских «модерадос» в частности. С другой, – «фуэросы» как некая историческая ценность прямо противоречат централизаторским устремлениям «модерадос», но абсолютно созвучны традиционалистской идеологии карлистов. Данное обстоятельство делает позицию Браво – при всей ее внешней дискурсивной простоте – очень сложной. Прежде всего апелляция к средневековому испанскому парламентаризму (Кортесам и «фуэросам» как их неотъемлемому атрибуту) использовалась «модерадос» (например, центристом Ф. Мартинесом де ла Роса [8]) для привлечения на свою сторону традиционалистски ориентированных карлистов, отвергающих гражданскую войну как способ защиты собственных политических идей, взглядов и ценностей. Вместе с тем мы не можем забывать и о том, что «свободы» и «фуэросы» – это не одно и то же: политические свободы, о которых говорят «модерадос», не сводятся к одним «фуэросам», а последние не исчерпывают понятия политических свобод (насколько «фуэросы» являлись политическими свободами вообще – вопрос особый). У Браво же данная эквиваленция явно присутствует, что говорит о его политико-идеологическом отличии от центристской фракции «модерадос». Все это позволяет нам аргументировано заявить о существовании в среде «модерадос» правой фракции во главе с Браво, а также объяснить его последующую близость к карлизму, что было отражено, в частности, в его публикациях в карлистских изданиях. В политико-спектральном выражении место идеологической парадигмы Браво можно определить между либеральным консерватизмом и традиционализмом.

Дискуссия о конституционной реформе завершилась победой центристской фракции во главе с Мартинесом де ла Роса: Конституция 1845 г. была принята в том виде, в каком ее хотел видеть генерал Нарваэс. Однако предложения Браво имели свое продолжение: наследственный принцип при формировании Сената был принят «модерадос» в 1857 г. Также в ходе дискуссии Браво высказался за участие парламента в определении и санкционировании матримониальных процедур (брак и развод) испанских королей, что усиливало либеральную идею о суверенитете нации; поддержал предложение Мартинеса де ла Роса о назначении алькальдов городов в соответствии с волей короля [5, р. 105-108], что, кстати сказать, противоречило его позиции в отношении средневековых свобод («фуэросов»). Так или иначе, к середине 1840-х гг. Браво вполне укладывается в политическую «повестку дня», реализуемую «модерадос». При этом все его инициативы, обозначенные нами, в будущем будут закреплены в либерально-консервативной Конституции 1876 г., открывшей в Испании новый период буржуазной модернизации. Браво, таким образом,

принимал непосредственное участие в становлении политической идеологии либерального консерватизма, усиливая ее консервативную составляющую.

В 1847 г. в политической карьере Браво начинается новый этап: он становится министром по помилованиям и юстиции в правительстве К.Ф. Мартинеса де Ирухо-и-МакКин Такон-и-Армитахе, графа де Сотомайор (1847). Несмотря на то, что правительство продержалось всего два месяца, для Браво это стало временем определения дальнейших политических действий. Политика правительства в целом сводилась к тому, чтобы, согласно Бульону, «обеспечить союз всех *консерваторов*, сконцентрировав их усилия на *защите* общих идеалов» [5, р. 119]. В преддверии революции 1848-1849 гг. «модератос» вновь оказались перед угрозой раскола: левая фракция во главе с Пачеко все упорнее отвергала попытки центристской и правой фракций ужесточить общую политико-идеологическую линию. И все же внутрипартийный раскол «модератос», в результате которого на основе левой фракции появится новая либерально-консервативная партия – «Либеральный союз», произойдет. Его дату называет современный испанский историк-традиционалист из «Opus Dei» Х.Л. Комельяс Гарсия-Льера [15, р. 197-198] – декабрь 1852 г. [7]. К этому времени процесс обрел необратимый характер. Браво в этом контексте предлагает отставить все политико-идеологические разногласия в сторону и заняться «обширной административной работой и созданием национального богатства во всех его аспектах» [5, р. 119-120]. Поэтому логично, что в двух последующих правительствах генерала Нарваэса (1847-1848; 1849-1851) Браво в течение года получает два назначения, становясь первоначально министром хозяйства и министром коммерции, а затем – с перерывом в два дня – вновь министром хозяйства (1849-1850).

Занимая министерские должности, Браво создает новый департамент – коммерции, образования и общественных работ – для осуществления школьной реформы в сфере начального образования, способствует созданию эпохальной хрестоматии – «Коллекция классических авторов» («Colección de autores clásicos») – и основывает в сельскохозяйственных районах систему аграрного образования для детей. В сфере высшего образования первостепенное внимание Браво уделил медицинским факультетам. Также заслугой Браво стала новая сеть дорог и речных каналов, включая знаменитый Канал Изабеллы II; были построены новые маяки. В 1849-1850 гг. Браво смог существенно уменьшить бюджетный дефицит, что способствовало общему оздоровлению экономики в условиях завершения революции в Европе. Самым большим достижением Браво стала система железных дорог, что имело не только социально-экономическое, но и большое политическое значение, поскольку способствовало централизации государства и, соответственно, усилению монархии [5, р. 133-170, 185-192]. Именно эти аспекты в деятельности Браво привлекли внимание испанских технократов уже в XX в.

Строительством железных дорог – одним из главных дел своей жизни – Браво будет заниматься почти десятилетие (1850-е гг.). Политико-идеологическое значение этому направлению его деятельности было придано не сразу. Лишь в 1857 г. бывший министр развития из правительства Браво (1851-1852) – М.М. де Рейносо – выпустил книгу [17], в которой подробно

рассказывалось о проделанной работе, содержались экономическое и юридическое обоснование затрат, а также мотивация политико-идеологической защиты Браво, в чем он так нуждался в конце жизни. Здесь Браво выступает уже исключительно как действующий политик, политико-идеологическая функция закреплена за человеком из его команды. В 1950 г. благодарный потомок Бульон, подводя итог сделанному Рейносо и Браво, замечает: «Если бы эти работы были продолжены с тем же рвением их потомками, то сеть испанских железных дорог не была бы сегодня столь неполной, какой она до сих пор является» [5, р. 218]. Определяя кредо Браво-реформатора, Бульон пишет: «Он, в конце концов, полагал, что для развития страны более полезными, нежели радикальные трансформации, будут эволюции *осторожные* и, если хотите, *медленные* и *маленькие*, которые должны консолидировать все хорошее, укоренять его, совершенствовать и делать эффективным» [5, р. 183] (курсив наш. – Ю.В.).

Значимость данного подхода обуславливается тем, что во второй половине XX в. «осторожный реформизм» войдет в доктринальную «копилку» современного либерального консерватизма как один из базовых принципов («принцип реформизма»), сформулированных его основоположником – М. Фрагой Ирибарне [10]. Проблема заключается в том, что Фрага при этом не упоминает имени Браво, посчитав его, видимо, слишком нелиберальным консерватором; вместе с тем Фрага очень позитивно оценивает реформистский период 1950-1970 гг., идеологи которого – и Фрага как одна из ключевых фигур данного периода – выстраивали свои подходы, опираясь в том числе и на фигуру Браво. Таким образом, Браво был признан не только франкистами, но и современными либеральными консерваторами, пусть и «в снятом виде».

В результате падения правительства генерала Нарваэса (1849-1851) «успешный хозяйственник» Браво занял пост генерала, оставшись на весь срок деятельности нового правительства еще и министром хозяйства. Состав этого правительства, который Бульон оценивает с опорой на мемуары либерального консерватора М. Панды Фернандес де Пинедо Алаво-и-Давила, маркиза де Мирафлореса, являющиеся одним из значимых исторических источников для изучения эпохи [14], говорил сам за себя. С одной стороны, в правительстве Браво не было ни одного человека, который бы находился в оппозиции к предыдущему правительству генерала Нарваэса, обвиняемому в правом уклоне; с другой, – в правительство не вошел ни один военный, что говорило о стремлении Браво усилить гражданскую – либеральную – составляющую [5, р. 196-197]. В итоге мы видим совмещение двух принципов – преемственности и инновации, – диалектическое сочетание которых, несомненно, свидетельствовало о либерально-консервативных установках Браво; при этом верх взяла все-таки преемственность, поскольку деятельность правительства Браво стала одним из ярчайших выражений именно правого уклона в «модератос».

Правительство Браво находилось у власти почти два года – с 16 января 1851 г. по 14 декабря 1852 г. Итогом, по словам Бульона, стало: «созидание материальных интересов», что способствовало экономической стабилизации и, соответственно, укреплению позиций крупной – либерально-консервативной – буржуазии; и «реконструкция порядка морального, политического и

религиозного», к чему призывал, низвергая правительство генерала Нарваэса, традиционалист Доносо Кортес [5, р. 197-198]. Что касается первого направления, то экономические мероприятия правительства подробно описаны самим Браво в III томе его «Трудов» [13, vol. 3], а также его секретарем в министерстве хозяйства Х. Санчесом Оканья [18]. Куда более важное решение принимается правительством Браво на втором направлении: Конкордат 1851 г.

Подписание Конкордата между испанским государством и Католической церковью стало для политической карьеры Браво событием трансцендентным, впредь по нему о Браво будут судить и современники, и потомки. При этом в тени останется то обстоятельство, что, как таковой, Конкордат готовился еще правительством генерала Нарваэса начиная с 1847 г.; и тот факт, что подписан он был правительством Браво, говорит лишь о принадлежности Браво к «модерадос» и преемственности его политики.

В тексте Конкордата были затронуты все аспекты, касающиеся отношений между государством и церковью. Значение, приписываемое той или иной статье Конкордата, в испанской историографии традиционно было связано с особым – политико-идеологическим – интересом историка. В то время как правые сетовали на недостаточность Конкордата в плане церковных привилегий, левые увидели в этом документе реакционный союз «папистов» и монархии, непонятно почему называющей себя либеральной.

Критическим моментом в реформаторской деятельности правительства Браво стал проект конституционной реформы, задуманной им в конце 1851 г. Необходимость данного проекта в испанской историографии, как правило, оспаривается по двум причинам: первая – действующая Конституция 1845 г., в разработке которой Браво принимал активное участие, большинству «модерадос» по-прежнему казалась адекватной духу времени; вторая – неприятие этого проекта парламентским большинством привело к отставке всего правительства, что нанесло серьезный удар по карьере Браво-политика. Соответственно, Браво должен был обосновать необходимость для страны конституционной реформы. Этому вопросу он посвящает IV том своих «Трудов» [13, vol. 4].

Основное содержание предлагаемой реформы сводилось к усилению принципа власти, для чего в действующей Конституции предполагалось отменить или сократить часть либеральных статей. В частности, увеличить полномочия исполнительной власти в противовес законодательной; проводить заседания Кортесов за закрытыми дверями; председателя и вице-председателя Конгресса депутатов назначать в соответствии с волей Короны, а не избирать на заседании нижней Палаты парламента, а также лишить ее возможностей самостоятельного определения собственного регламента. Существенно урезались права граждан, отменялась их конституционная гарантия: теперь права устанавливались в соответствии с обыкновенными законами, которые легко можно было изменить. В исключительных случаях Корона получала возможность законодательной инициативы вне контекста Кортесов [5, р. 243-244], при этом ст. 19 проекта Конституции, в частности, гласила: «Личность короля является священной и неприкасаемой, она не подчинена никакой ответственности. Ответственными является министры короля» [5, р. 340].

Выступая в Кортесах, Браво доказывал, что «нынешние политические институты не удовлетворяют потребностям страны» [5, р. 242] и предлагаемые им «реформы, конечно же, тяжелы, но таковы, что, предоставив большую свободу и полномочия правительству, усилив королевскую власть на пользу народов, они не затронут сущности конституционного представительного режима, поскольку у страны остается возможность для необходимого вмешательства в написание законов» [5, р. 243]. При этом Браво отвергал возможность постатейного голосования за проект, настаивая на том, чтобы изменения в Конституцию и восемь дополнительных законов выносились на голосование одним пакетом, поскольку они представляют собой «органический и систематизированный набор проектов». Даже франкисту Бульону подобный подход показался «действительно, слишком», поскольку лишал правительство возможностей для компромисса и, соответственно, не позволял постепенно улучшать и в итоге успешно провести проект через Кортесы [5, р. 244-245]. Для «модерадос» в целом проект Браво стал настоящим испытанием на верность либеральным идеям, взглядам и принципам. Единственным крупным представителем партии, открыто поддержавшим реформу накануне голосования, стал маркиз де Мирафлорес, являвшийся одним из авторов проекта. Именно он оставил подробнейшее описание внутрипартийных дебатов, не без сарказма отмечая, что многие партийцы «превращались тогда в нежнейших друзей, хотя еще незадолго до этого были непримиримыми соперниками» [5, р. 247].

Поводом к оглашению проекта стало покушение на Изабеллу II, совершенное приходским священником Мерино 2 февраля 1852 г. во время мессы, посвященной рождению принцессы Марии Изабеллы [5, р. 236-239]. Группу противников реформы возглавила сама королева-мать Мария Кристина, бабушка принцессы. Непосредственно «модерадос» возглавил генерал Нарваэс. Момент, весьма красноречиво характеризующий политико-идеологическую составляющую проекта Браво, – генералы, неоднократно во время правления Изабеллы II сменявшие друг друга «у руля власти» посредством военных переворотов, оказались в итоге большими либералами, нежели гражданское правительство, изначально позиционировавшее себя принципиальным сторонником конституционного порядка.

К моменту голосования все грядущие проблемы правительства Браво были абсолютно предсказуемы, и неудачи не заставили себя ждать. 1 декабря 1852 г. на вновь открывшихся Кортесах на пост председателя Конгресса депутатов был избран Мартинес де ла Роса (представитель центристской фракции «модерадос» и принципиальный противник проекта конституционной реформы), обойдя кандидата от правительства Браво на 14 голосов [5, р. 248]. В своем письме к Браво от 7 декабря Мартинес де ла Роса называет проект реформы «радикальным» и «противоречащим моим [Мартинеса де ла Роса. – Ю.В.] принципам и взглядам» [5, р. 371-372].

Не желая разжигать страсти вокруг проекта, Браво издает указ, запрещающий прессе какое бы то ни было обсуждение готовящейся реформы, и закрывает две кафедры (красноречия и истории) в мадридском Атенео (либеральном академическом центре), поскольку, несмотря на правительственный запрет, они продолжали активную дискуссию. Последствия последнего шага

оказались для судьбы проекта наиболее трагическими: поддавшись давлению со стороны генералов от «модерадос» во главе с Нарваэсом, 13 декабря отзывает свое доверие к председателю правительства и Изабелла II [5, р. 249-250], в результате чего Браво лишается самой серьезной поддержки.

В приложении к своей монографии Бульон приводит два предвыборных манифеста, выпущенных в связи с проектом конституционной реформы обеими парламентскими партиями – «модерадос» и прогрессистами. Показателен тот факт, что манифест прогрессистов касался конституционной реформы лишь вскользь [5, р. 345-347], в то время как манифест «модерадос» был посвящен по большей части именно ей, поскольку реформа оказалась в их программе наиболее уязвимым местом и они, естественно, хотели от нее всячески отгородиться. Так, «модерадос» утверждали, что реформа не является таковой и речь, в действительности, идет «об отмене конституционного режима». Называя себя «защитниками легитимного Трона нашей королевы», они выступали «против узурпации, против персонификации абсолютной власти». По их мнению, предлагаемая правительством реформа «разрушала весь контекст и позиции действующей Конституции и, следовательно, важнейшие законы, которые из нее проистекают». Тщательно перечислив все пункты проекта реформы, они выражали убеждение в том, что с ее принятием «вновь начнется завершившийся уже период, при котором реакция посредством стерилизующей и подлой борьбы будет уничтожать эту несчастную нацию». В заключение авторы манифеста призывали к защите законными методами институтов, Трона, прав, достоинства нации и всего того, что на тот момент было связано с конституционной монархией [5, р. 349-355], оплотом которой они себя позиционировали.

Основной вывод, который можно сделать при прочтении манифеста заключается в том, что в конце 1852 г., предложив проект конституционной реформы, Браво вольно или невольно, по мнению большинства «модерадос», выходил за идейно-ценностные границы либерального консерватизма. Показательным в данном контексте выглядит письмо Карлоса V, направленное Браво 11 июня 1851 г. с целью поддержать предлагаемую реформу. В нем основоположник карлизма, спровоцировавший в 1833 г. многолетнюю междинастическую гражданскую войну, в частности, пишет: «Я желаю Вам доброго здоровья и сил для продолжения консолидации трона Испании и моей августейшей племянницы, во имя блага нации» [5, р. 389]. При этом Браво получил, возможно, неожиданную поддержку и со стороны поэтессы К. Коронадо де Пери, которая в своих письмах к нему назвала его «бронзовым министром» [5, р. 368], имея в виду его стойкость в деле, по словам Бульона, «защиты социального порядка» в условиях бушующего по всей Европе «революционного урагана». Так или иначе, оценка Коронадо возвращала Браво в рамки либерального консерватизма. Понятно, что Браво находился на самом правом фланге «модерадос», оказавшейся в конце 1852 г. в крайне незначительном меньшинстве, что в конечном итоге и стало определяющим обстоятельством, решившим судьбу его правительства. Вместе с тем мы не можем говорить о свершившемся переходе Браво на позиции традиционализма, хотя в проекте предложенной им реформы влияние традиционалистов ощущается весьма сильно: нельзя

забывать, что с 1842 г. Браво отстаивал интересы высшей испанской аристократии, принимавшей конституционную монархию Изабеллы II с огромными оговорками.

Присоединяясь к поэтическому пафосу Коронадо, Бульон также старается оправдать действия Браво, указывая на то, что генералы от «модерадос», нашедшие в эти дни понимание со стороны генералов из партии прогрессистов, стояли на грани военного мятежа, если проект конституционной реформы был бы все-таки принят. «Политика Браво Мурильо всегда заключалась в стремлении помешать им» [5, р. 252], – утверждает Бульон, демонстрируя одновременно консервативные симпатии Браво, о которых в 1852 г. в Испании было известно всем. В этой связи, по мысли Бульона, армия должна была бы выступить на стороне правительства Браво, с тем чтобы предотвратить начинающиеся беспорядки, а не провоцировать их. «*Спассти в данных обстоятельствах нацию* – это уже не мятеж, а движение к славе, находящееся в совершенной гармонии с *религией оружия*» [5, р. 252], – заключает Бульон (курсив наш. – Ю.В.). Как представляется, не судьба проекта конституционной реформы и правительства Браво беспокоит Бульона в этот момент. Проводя данные аналогии, франкистский историк обосновывает необходимость того «мятежа», который генерал Франко совершил через 84 года после описываемых событий. Современный выдающийся испанский историк-неофранкист Р. де ла Сьерва-и-Осес, посвятивший этому вопросу в 2000 г. отдельную книгу, написанную в жанре исторической дискуссии с социал-демократической историографией, – «18 июля не было фашистского военного переворота. Республиканский режим не был легальным. Систематическая деформация и насилие над исторической памятью испанцев. Все доказательства» [6] – работает в том же ключе.

Отказ Кортесов принять проект конституционной реформы привел правительство Браво к отставке. Однако уже следующее правительство – «модерадос» во главе с Ф. Ронкали, графом де Алкой (1852-1853) – приняло проект этой же реформы в ограниченном варианте. Все это породило толки о том, что «модерадос» вовсе не были против реформы как таковой, они просто хотели свергнуть Браво, чтобы прийти к власти. Особенно на этой версии настаивал в своих мемуарах соратник Браво маркиз де Мирафлорес [5, р. 253-254]. Данное обстоятельство позволяет нам определить степень либеральности испанских либеральных консерваторов середины XIX в. Судя по прецеденту отставки правительства Браво, либеральной у них была прежде всего риторика; политический курс, предложенный Браво, вызывал их возражения «постольку поскольку», а внутрипартийную борьбу за власть пока никто не отменял.

1854-1873 гг.

Правота Браво подтвердилась два года спустя, когда в Испании грянула очередная буржуазно-демократическая революция и к власти пришли прогрессисты во главе со своим прежним лидером генералом Эспартеро. Начиналось так называемое «прогрессистское двухлетие» (1854-1856), отодвинувшее партию «модерадос» на второй план. «Именно тогда, – пишет Бульон, – многие признали свою ошибку в том, что преследовали выдающегося политика и хозяйственника, который еще в благоприятный период, предвидя грядущие

наступление революции, хотел установить *дело порядка на солидный фундамент*» [5, р. 260] (курсив наш. – Ю.В.).

Вместе с тем признание ошибок не означало поворота к линии Браво; правая фракция неизменно оставалась на периферии, участвуя в политической борьбе лишь посредством различного рода коалиций. Завершение «прогрессистского двухлетия» и очередной приход к власти «модерадос» во главе с генералом Л. О'Доннелем, графом де Лусена (1856), открывало в истории этой партии принципиально новую страницу, поскольку генерал представлял уже левую фракцию партии, на основе которой постепенно – непосредственно с 1854 г. – создавалась новая либерально-консервативная партия – «Либеральный союз». Отсюда политическая борьба внутри партии «модерадос» в заключительный период правления Изабеллы II (1856-1868) развивалась между двумя либерально-консервативными группами – левой фракцией «модерадос» во главе с генералом О'Доннелем и центристской во главе с генералом Нарваэсом. В данных обстоятельствах Браво был вынужден пойти на союз с центристами, которые в течение «прогрессистского двухлетия» значительно «поправили»: распался до сих пор крепкий союз между генералом Нарваэсом и Мартинесом де ла Роса, который в последние годы своей жизни (1858-1862), обвинив генерала в диктаторских замашках, перешел в левую фракцию «модерадос» [16, р. 489-493].

Усилия Браво, направленные на получение высоких государственных должностей, принесли свои плоды в 1858 г., когда он был избран по пост председателя Конгресса депутатов. По словам Бульона, «это стало компенсацией сделанному против него в декабре 1852 г.» [5, р. 267]. Занимая эту должность, 30 января 1858 г. Браво произносит в Кортесах большую речь, ставшую его своеобразным политическим завещанием, поскольку в этом же году Браво уходит из партийно-государственной политики уже навсегда.

Бульон, цитируя речь Браво на протяжении пяти страниц своей монографии, особенно подчеркивает те ее моменты, которые, с его – франкистского историка середины XX в. – точки зрения, не потеряли своей актуальности до сих пор: социализм как «беспокойная проблема нашего времени»; проблемы, связанные с утверждением либерализма; «несовершенство электорального режима» и «перегибы парламентаризма» [5, р. 270-271]. В данном случае, зная проект конституционной реформы Браво, мы едва ли можем заподозрить Бульона в предвзятости: Браво – противник социализма и критик либерализма; причем к последнему он подходит с позиций «реальности политики», т.е. как государственный деятель, решающий конкретные проблемы, а не разговаривающий о них. Позиционируя себя в данном качестве, Браво не упускает возможности обвинить в неконструктивном подходе своего вечного оппонента по партии «модерадос» Мартинеса де ла Роса [5, р. 269-270], поскольку не может понять смысл его левого уклона в условиях набирающего силу революционного процесса. О последнем Браво говорит уже с апокалипсическим пафосом Доносо Кортеса, предлагая «подавлять нарушителей общественного порядка твердой рукой» [5, р. 271-272].

Ключевой тезис в речи Браво – вопрос о собственности, которая, утверждает он, «есть творение Божье», а потому должна быть ограждена от «бурь и

ураганов» [5, р. 271]. Защита частной собственности – типично либерально-консервативная идея, опирающаяся для большей убедительности на религиозную догматику. Апелляция к Богу в речи Браво совсем не случайна: Браво защищает частную собственность не только буржуазии, но и аристократии и – самое главное – Церкви. При этом он идет дальше, уделяя значительное внимание проблеме эффективной организации общественных работ; в данном случае речь идет уже о собственности государства и поддержке средней и мелкой буржуазии, которая должна стабильно получать заказы на основе конкуренции и, выражаясь современным языком, конкурсных процедур [5, р. 272].

Осмысливая причины своего поражения в 1852 г., Браво отчасти скорректировал свои взгляды, что также выводит его за рамки характерной для традиционализма догматической логики. Так, Браво говорит о «равном усилении исполнительной власти и парламентских институтов», прямо отказываясь от прежнего перекоса в пользу первой [5, р. 272]. Также Браво допускает возможность того, что к власти может прийти и оппозиция в лице прогрессистов, но только в том случае, если она сделает это в соответствии с законом [5, р. 274]. Вместе с тем, отмечает Бульон, Браво так и не принял идею широкой коалиции между «наименее продвинутыми прогрессистами» и «наиболее либеральными модадос», каким стал в конечном итоге «Либеральный Союз», открывавший уже новую эпоху. «Излишне говорить, как расстраивали эти компоненты человека, обладающего такой полнотой характера и такой крепостью принципов, как Браво Мурильо», – пишет он [5, р. 275]. В конце концов, Браво не переставал принадлежать к правой фракции «модадос» и естественно, что идеи, реализуемые левой фракцией, вызывали у него «глубокую горечь и разочарование».

Уйдя в 1858 г. из «реальной политики», Браво обратился к активной публицистической деятельностью, сосредоточив свои главные усилия на антисоциалистическом направлении и против Интернационала в частности. И здесь Бульон вновь не может удержаться от своих пропагандистских устремлений, утверждая: «социализм тогда, как и сейчас, является огромной угрозой для существования христианской цивилизации» [5, р. 293]. Между тем данная постановка вопроса сближает Браво с традиционалистом Доносо Кортесом, который также настаивал на несовместимости социализма и христианства [19], что очень скоро станет в политической доктрине католицизма общим местом [22]. Для «защиты католической и монархической политики» в 1872 г. Браво основывает целый журнал с говорящим для консерватора названием – «Защита общества», – в котором отстаивает «фундаменты христианского социального порядка» [5, р. 194]. Политическая программа журнала включала в себя три взаимосвязанных пункта: 1) равное распределение собственности является невозможным; 2) если оно осуществляется, это ведет к нарушению справедливости и насилию; что, в свою очередь, 3) наносит серьезный удар по обществу и индивиду [9]. Также Браво обвиняет Интернационал в стремлении «убить Католическую Церковь, любимейшую мать сирых и убогих, добрую во всем и во всем святую» [9, р. 86]; и объявляет теорию сторонников Интернационала «или настоящей тупостью, или дурной верой преступников и авантюристов» [9]. Современные испанские историки А. Элорса и К. Лопес Алонсо в своей книге «Архаизм и современность. Политическое мышление в Испании

ХІХ-ХХ вв.», опираясь на вышеприведенные слова Браво, называют его «экс-модерадос» [9, р. 85]. При этом они игнорируют вторую часть того же документа, где, как представляется, содержится достаточно аргументов в пользу принадлежности Браво к правой фракции «модерадос». Так, Браво пишет: «*Бог и собственность* являются двумя самыми большими опорами, на которых стоит мир» [9, р. 86] (курсив наш. – Ю.В.). Браво – при всех своих католических убеждениях – по-прежнему защищает буржуазию и, соответственно, не уходит с либерального поля окончательно.

Традиционалистский уклон в последние годы жизни Браво был связан прежде всего с крушением монархии и изгнанием Изабеллы ІІ; а потом уже, как пишут Элорса и Лопес Алонсо, с Парижской коммуной [9, р. 85]. Именно тогда в Испании многие «модерадос», негативно реагируя на буржуазно-демократическую революцию 1868 г., заметно сместились вправо: часть либеральных консерваторов перешли на позиции традиционализма, а многие традиционалисты, например А. Апариси-и-Гихарро, – еще правее, на позиции карлизма [4]. Браво был захвачен общей волной, хотя по-консервативному старался сохранять лояльность к изгнанной королеве. Являясь яростным сторонником монархической реставрации, он связывал этот процесс исключительно с именем Изабеллы ІІ; возвращение же династии к власти, осуществленное благодаря усилиям А. Кановаса дель Кастильо, произошло лишь в лице ее сына – Альфонсо ХІІ (1875-1885) [20] – в 1875 г., т.е. через два года после смерти Браво.

Заключение

На фундаментальном уровне [1] идеи, взгляды и ценности Браво представлены двумя компонентами: *ревностным католицизмом* (Конкордат 1851 г.), что объясняет его духовную близость с карлизмом; и *буржуазным национализмом*, что выражается в его централизаторской политике, связанной со строительством железных дорог и других транспортных коммуникаций, способствующих единению внутреннего рынка Испании и ее буржуазной модернизации в целом. Обращение к средневековым свободам испанских провинций («фуэросы») отнюдь не противоречит централистским убеждениям Браво, поскольку не выходит за рамки политической риторики и не получает развития в столь ценной для него «реальной политике». На политико-институциональном уровне Браво предстает как *конституционный монархист*, сторонник *централизации* и *ограниченной парламентской демократии*.

Либерально-консервативный аспект политической идеологии Браво отражается в его позиции последовательного сторонника *конституционной* – и в этом смысле либеральной – *монархии*, от чего он не отказался даже в своем самом радикальном проекте конституционной реформы 1852 г. Стремясь ликвидировать «перегибы парламентаризма», Браво никогда открыто не выступал за диктатуру, как это делал традиционалист Доносо Кортес, хотя, справедливости ради, необходимо отметить, что он бы принял ее даже в радикальном варианте, будь она реализована на практике. К 1858 г. Браво на какой-то момент скорректировал свои установки в пользу *парламентской демократии* и в направлении конструктивного диалога с оппозицией. В этом контексте, как представляется, важна личностно-ментальная оценка Браво, данная ему классической испанской историографией.

Приведем лишь одну из них, полагая ее в качестве общепризнанной, ссылаясь на авторитет автора: «Браво Мурильо был... человеком честным, противником любой коррумпированности, исполнительным и трудолюбивым, обладающим чувством административной эффективности, невосприимчивым к лести, окружающей власть, и отличным экономистом» [7, р. 186]. Традиционалист Комельяс изображает Браво рационалистом, что в целом более присуще либеральной ментальности, нежели эмоционально-чувственной традиционалистской. В конце концов, «Труды» Браво – компендиум рациональных аргументов; Браво понимал, что далеко не все в его политической карьере удалось и многие моменты нуждаются в спокойной и детальной аргументации; Браво обращается к *ratio* своего читателя. Не в последнюю очередь о Браво как либеральном консерваторе говорит и характерный для него дискурсивный вектор: Браво имел дело прежде всего с политическими институтами и их реформированием, а уже потом с вопросами философско-мировоззренческого характера.

Существуют в историографии вопроса и традиционалистские интерпретации политико-идеологической идентичности Браво. Так, безответственные исторические справки в Интернете, не указывающие автора и как бы – в силу этого – претендующие на бесспорный характер излагаемой информации, содержат в этом отношении весьма категоричные послы: «После 1856 г. Браво Мурильо продолжал активно работать в *правом крыле партии* умеренных – группе, поддерживавшей правящую династию, но с идеями, близкими к карлизму, с которым она разделяла позиции *консервативные, католические и антипарламентские*» [12] (курсив наш. – Ю.В.). Равным образом современный испанский историк-позитивист П.К. Гонсалес Куэвас причисляет Браво (и его близкого соратника маркиза де Мирафлорес) к традиционалистам наравне с «поздним Доносо Кортесом» [11]. Очевидно, что данная интерпретация опирается на традиционалистские элементы в политико-идеологической идентичности Браво, но абсолютно игнорирует ее либерально-консервативную составляющую.

«Славная революция» 1868 г., положившая конец деятельному существованию партии «модерадос» и, соответственно, ее правой фракции во главе с Браво, с одной стороны, подтвердила опасения Браво, связанные с нарастанием революционного процесса и свержением династии; с другой – полностью продемонстрировала, что предложенный им проект, находившийся формально в русле политической программы «модерадос» и направленный на защиту либеральной монархии, на момент активной политической деятельности Браво адекватным не являлся. Браво не смог убедить в своей правоте не только весь ответственный политический истеблишмент Испании, но и близких к нему по идеям, взглядам и ценностям «модерадос». Однако последующие поколения консерваторов в целом оценили его управленческие усилия, направленные на буржуазную модернизацию страны, по достоинству.

Список литературы

1. Василенко Ю.В. Идеино-ценностные уровни испанского консерватизма // Науч. ежегодник / Урал. отд-ние Рос. акад. наук. Ин-т философии и права. Екатеринбург, 2008. Вып. 8. С. 293-311.

2. *Доносо Кортес Х.* Речь о положении Испании, произнесенная в парламенте 30 декабря 1850 г. в связи с вопросом о полномочиях правительства в определении бюджета на следующий год // *Доносо Кортес Х. Сочинения.* СПб., 2006. С. 358-380.
3. *Доносо Кортес Х.* Речь, произнесенная в Конгрессе депутатов 4 января 1849 г. // *Доносо Кортес Х. Сочинения.* СПб., 2006. С. 321-338.
4. *Aparisi y Guijarro A.* Antología. Madrid, 1951; *Idem.* Obras completas. Madrid, 1873-1877. Vol. 5.
5. *Bullon de Mendoza A.* Bravo Murillo y su significación en la política española. Madrid, 1950.
6. *Cierva R. de la.* El 18 de julio no fue un golpe military fascista. No existía la legalidad republicana. Deformación y violación sistemática de la memoria histórica de los españoles. Todas las pruebas. Madrid, 1999.
7. *Comellas J.L.* Isabel II. Una reina y un reinado. Barcelona, 2004. P. 198.
8. *Discurso* pronunciado por D. Francisco Martínez de la Rosa, con motivo de la exclusión de D. Carlos de la Sucesión al trono // *Sosa L. de.* Don Francisco Martínez de la Rosa, político y poeta. Madrid, 1930. P. 219-255.
9. *Elorza A., López Alonso C.* Arcaísmo y Modernidad. Pensamiento político en España, siglos XIX-XX. Madrid, 1989. P. 85.
10. *Fraga Iribarne M.* El pensamiento conservador español. Barcelona, 1981. P. 246-252.
11. *González Cuevas P.C.* Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días. Madrid, 2000. P. 96.
12. *Juan Bravo Murillo* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/bravo.htm> (дата обращения: 10.10.2010).
13. *Opúsculos* de don Juan Bravo Murillo: in 6 vol. Madrid, 1863-1874.
14. *Panda Fernández de Pinedo Alava y Dávila M.* (marqués de Miraflores). Continuación de las memorias políticas para escribir la historia del reinado de Isabel II, 1840-1868. Madrid, 1872-1873. Vol. I-III.
15. *Pasamar Alzuria G., Peiró Martín I.* Historiadores españoles contemporáneos (1840-1980). Madrid, 2002. P. 602-604.
16. *Pérez de la Blanca Sales P.* Martínez de la Rosa y sus tiempos. Barcelona, 2005.
17. *Reynoso M.M. de.* Política administrativa del Gabinete Bravo Murillo en el ramo de Fomento y demostración de la legalidad y conveniencia de las concesiones de ferrocarriles de aquella época. Escrito desde 1853 á 1857. Madrid, 1857.
18. *Sánchez Ocaña J.* Reseña histórica sobre el estado de la Hacienda y del Tesoro público en España durante la administraciones progresista y moderada, y sobre el origen e importe de la actual deuda flotante del mismo Tesoro. Madrid, 1855.
19. *Schmitt C.* Donoso Cortés, en Berlin (1849) // *Schmitt C.* Interpretación europea de Donoso Cortés. Madrid, 1952. P. 115.
20. *Seco C.* Alfonso XII. Barcelona, 2007.
21. *Suárez L.* Franco. Barcelona, 2005.
22. *Suárez Verdeguer F.* La Iglesia y el Socialismo // *Razón Española.* 1992. № 52. P. 145-165.



УДК 378.14

Е.И. БАБЕНКО, к.экон.н., доцент, зав. кафедрой стратегического менеджмента

НИУ «Государственный университет – Высшая школа экономики»,
г. Пермь, ул. Студенческая, 38.
Электронный адрес: bkatei@rambler.ru

Е.П. КУДРЯВЦЕВА, преподаватель кафедры стратегического менеджмента

НИУ «Государственный университет – Высшая школа экономики»,
г. Пермь, ул. Студенческая, 38.
Электронный адрес: new-president@mail.ru

СИСТЕМА ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАЧЕСТВА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ МАГИСТРАТУРЫ

В статье рассматривается система показателей качества образовательного процесса, предлагаемая, согласно Болонскому соглашению, российским вузам для организации магистратуры. Указанная система базируется на совокупности детерминант, входящих в понятие «качество образования», и критериев, предъявляемых к современным моделям управления качеством образования в рамках двухуровневой системы. Авторы проработали данную систему на практике и доказывают ее состоятельность для процесса управления качеством образования при введении двухуровневой системы в российских вузах.

Ключевые слова: магистратура; качество образования; управление качеством образования; показатели качества образования

Магистратура является достаточно новым звеном образовательного процесса в российских вузах. Обучение в магистратуре подразумевает высокие требования, соответствующие постулатам Болонского соглашения, к подготовке магистров, наличие высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава (ППС), обеспечивающего образовательный процесс, а также актуальных программ обучения с использованием инновационных образовательных тех-

нологий, созданных на основе аналогов ведущих вузов мира. Соответственно у российских вузов возникает необходимость проводить систематический анализ уровня достигнутого качества образовательного процесса магистратуры на сравнительной основе, как внутри вуза между действующими магистерскими программами, так и на региональном и российском уровнях, с использованием универсального набора инструментов.

Существующая необходимость определила цель исследования, которая заключается в формировании системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза, возможной к применению всеми российскими вузами и соответствующей требованиям Болонского соглашения.

Достижение поставленной цели предполагает решение комплекса взаимосвязанных задач:

- формирование совокупности детерминант понятия «качество образования» на основе компаративного анализа существующих научных подходов к его определению;
- сравнительный анализ существующих моделей управления качеством образования с последующим установлением критериев для анализа достигнутого уровня качества образовательного процесса;
- определение ключевых компонентов системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза;
- исследование образовательного процесса магистратуры конкретного вуза на основе предложенной системы показателей.

Постановка проблемы

В связи с глобализацией сферы образования наиболее актуальной темой на сегодняшний день является создание единых стандартов качества, а также универсальных систем управления качеством в высших учебных заведениях, которые бы позволяли получать сравнимые результаты образовательного процесса. При этом отправной точкой создания универсальной системы управления качеством в учебном заведении является достижение единого понимания того, что в действительности является «качеством образования» с точки зрения новой двухуровневой системы. Особенно это касается магистратуры - нового образовательного института высшей школы, чья роль и значимость в системе российского высшего образования пока не достаточно ясны.

В последнее время все сильнее стала ощущаться потребность в совершенствовании основных процессов, осуществляемых в вузах, особенно на втором уровне высшего образования. С целью разрешения существующих проблем университеты находятся в поисках актуальных моделей управления новым образовательным процессом.

В целом оценка качества образования сегодня сводится к анализу стандартных показателей деятельности вуза, отражающих количественные характеристики образовательного процесса при отсутствии его качественного содержания. Таким образом, возникает необходимость в разработке системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза как основы соответствия достигнутых результатов плановым значениям основных составляющих управления магистратурой вуза. Следовательно, рассмотрение основных требований к данным показателям и установление соответствия им образовательного процесса магистратуры вуза позволит определить существующие проблемы в обеспечении качества его функционирования, разработать пути их решения с дальнейшими усовершенствованиями стратегии и направлений развития магистратуры вуза в целом.

Анализ существующих подходов к управлению качеством образовательного процесса магистратуры вуза

В зависимости от интерпретации понятия «качество образования» вузом определяется подход к управлению качеством в рамках его деятельности. Следовательно, применение различных подходов к управлению качеством предполагает использование соответствующих индикаторов результатов образовательного процесса, что препятствует созданию единой сравнительной базы для оценки достигнутого уровня качества введенных магистерских программ в российских вузах [5].

Обоснование необходимости существования единого критериального базиса в российских вузах применительно к качеству их образовательного процесса магистратуры привело к поиску наиболее исчерпывающего и унифицированного подхода к определению понятия «качество образования».

Компаративный анализ существующих подходов к определению понятия «качество образования» позволил сформировать совокупность детерминант, составляющих основу данной дефиниции:

- 1) качество как соответствие требуемым стандартам;
- 2) качество как «последовательность» всех процессов, которые протекают по установленным стандартам и в результате приводят к нулевому уровню дефектов и ошибок;
- 3) качество как удовлетворенность потребителей, которое заключается в соответствии требованиям потребителей, удовлетворении их нужд и ожиданий [4]. Недостатком является акцентирование внимания на единственной группе стейкхолдеров (студентов), тогда как в сфере образования выделяется широкий круг заинтересованных сторон;
- 4) качество как разумное сочетание цены и полученного результата (знаний) [8]. Сложность в данном случае заключается в самом процессе сопоставления цены за образование и полученных при обучении знаний, ввиду отсутствия четких критериев данного сочетания;
- 5) качество как результат тщательного управления трансформационным процессом. Обучение в данном случае подразумевает длительный процесс трансформации, характеризующийся властью и влиянием потребителя.

Рассмотренные детерминанты понятия «качество образования» не являются взаимоисключающими, поскольку образовательный процесс, как и производственный процесс коммерческой организации, является трансформационным процессом, который осуществляется под воздействием взаимосвязанных и взаимодействующих компонент внешней и внутренней среды. Таким образом, трансформация является основополагающей концепцией и каждая из детерминант может включаться в трансформационный процесс, а не существовать по отдельности.

Сформированная совокупность детерминант понятия «качество образования» содержит в себе все грани процессов его создания, обеспечения, поддержания, укрепления и соответствия. В то время как в работе Ф.А. Козловски основной акцент сделан на отличительных особенностях между «конечными продуктами» производственной и академической организаций, что является трансформацией качества образовательного процесса в контроль качества его

конечного продукта [6]. Односторонность подхода к управлению качеством образовательного процесса также продемонстрирована исследователями Г. Бонвиллиан и Т. Деннис [3]. В своих трудах данные авторы уделяют основное внимание таким компонентам качества образования, как опыт студента, политическая окружающая среда и рыночные силы, что свидетельствует об учете лишь факторов внешнего окружения образовательного процесса при осуществлении процесса планирования контрольных показателей его качества.

Н.А.Дж. Лагервейж и Дж.С. Воогт исследуют изменения общественных ценностей и настаивают на необходимости постоянного пересмотра содержания понятия «качество образования» с учетом данных изменений в различные периоды времени с целью соответствия социальным интерпретациям образовательных нужд, моральным и финансовым обязательствам вузов по их удовлетворению [7]. Предложенная авторами концепция соответствует современным тенденциям предоставления образовательных услуг и полностью отражает стремление российских вузов соответствовать общепринятым стандартам организации образовательного процесса.

Сформированная совокупность детерминант понятия «качество образования» и анализ подходов к его определению позволили осуществить выбор в качестве рабочей дефиниции следующую: «Качество образования – это качественное состояние всех компонентов системы (элементов “входа”, элементов “выхода” и процессов), которое способно полностью удовлетворять интересы и требования всех групп заинтересованных сторон в результатах образовательного процесса вуза». Данное определение заложено в основу проведения исследования результатов применения известных моделей управления качеством образовательного процесса вуза (табл. 1).

Согласно полученным результатам компаративного анализа (табл. 1) модель профессионального портрета студента и модель эталонного тестирования, применяемая в австралийских университетах, наиболее полно отражают специфику современной двухуровневой системы образования. В соответствии с этим основные элементы данных моделей, совокупность детерминант качества образовательного процесса и основные составляющие его понятия стали базисом формирования единой системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза.

Также стоит заметить, что требования Болонского процесса являются обязательным условием существования системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза в связи с тем, что данное соглашение является основным документом при построении двухуровневой системы высшего образования.

Формирование системы управления качеством образовательного процесса магистратуры предполагает наличие системы показателей качества ее образовательного процесса. Данная система показателей является неотъемлемой составляющей управления магистерской программой с целью повышения качества обучения ее выпускников. Достижение данного результата возможно за счет взаимоувязывания задач и ресурсов, необходимых для достижения стратегических целей магистратуры вуза. В данном случае происходит совершенствование каждого элемента системы высшего профессионального

Таблица 1

Сравнительный анализ моделей управления качеством образования

Модель управления качеством образовательного процесса вуза	Базис модели	Цель	Объект управления качеством	Преимущества	Недостатки
1. Конкурс МО РФ «Системы обеспечения качества подготовки специалистов»	На основе модели EFQM	Проведение самооценки для сопоставления деятельности вуза по обеспечению качества подготовки специалистов с идеальной моделью работы [5]	Качество процесса обучения	1. Простота и ясность модели; 2. Использование зарубежного опыта (европейского)	Не содержится в явном виде ряд критериев и требований, которые позволяют адекватно оценить наличие и степень совершенства существующей системы управления качеством подготовки специалистов, а также ориентирована на одноуровневую систему высшего образования.

Модель управления качеством образовательного процесса вуза	Базис модели	Цель	Объект управления качеством	Преимущества	Недостатки
2. Бельгийско-нидерландская модель (HBO Expert Group)	На основе модели EFQM	Улучшение образовательного процесса, стимулирование к применению принципов TQM	Качество образовательного процесса	Возможность сравнения на всех уровнях образовательного учреждения (факультет, кафедра)	Не содержат в явном виде ряд критериев и требований, которые позволяют адекватно оценить наличие и степень совершенства существующей системы управления качеством образовательного процесса
3. Модель Ассоциации университетов Нидерландов (VSNU)	На основе модели EFQM	Обеспечение и оценка качества основных процессов вуза	Качество трех основных процессов: образовательная деятельность, научные исследования, услуги, предлагаемые для общества	1. Возможность сравнения на всех уровнях образовательного учреждения; 2. Для каждого из основных процессов вуза строится своя модель управления качеством	
4. Модель эталонного тестирования для австралийских университетов	Идентификация наиболее важных аспектов и процессов деятельности современного университета в изменяющемся обществе; сравнение с «лучшими практиками»	Проведение самооценки и независимой оценки деятельности и результатов вуза	Качество образовательных процессов и качество конечного продукта	1. Возможность сравнения на всех уровнях образовательного учреждения 2. Определение как качественных, так и количественных показателей для подкритериев	Сложность и длительность проведения (включает 67 тестов)

Окончание таблицы 1

Модель управления качеством образовательного процесса вуза	Базис модели	Цель	Объект управления качеством	Преимущества	Недостатки
5. Модель профессионального портрета студента [2]	Основана на принципе ориентации на потребителя	Определение текущего портрета студента (бакалавра, магистра) для управления качеством подготовки выпускников	Качество подготовки бакалавров и магистров	1. Ориентация на респондентов 2. Методика является гибкой, при разработке можно учесть специфику конкретного вуза	Сложность проведения оценки, необходимые механизмы контроля
6. Модель Центра исследований политики в области высшего образования (CHEPS) университета Твенте (Нидерланды)	Модель коррелирована с показателями государственной аккредитации (разработана при сотрудничестве с Научно-информационным центром государственной аккредитации РФ)	Проведение самообследования	Различные аспекты деятельности учебного учреждения	1. По итогам исследования составляются отчеты с сравнимыми данными 2. Расширяет перечень показателей государственной аккредитации	Сложность адаптации модели к различным структурным единицам вуза

образования второго уровня: удовлетворенность потребителей, повышение квалификации ППС, создание новых учебных магистерских программ, следствием которых будет являться повышение уровня качества образования в магистратуре вуза.

Формирование системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза

Система показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза (табл. 2) основана на четырех компонентах:

1. Финансы – все виды деятельности, от осуществления которых вуз может получать денежные средства и использовать их с целью последующих вложений и собственного развития.

2. Потребители – измеряется уровень удовлетворенности всех заинтересованных сторон результатами образовательного процесса вуза.

3. Внутренние процессы – затрагивают непосредственную деятельность вуза, направленную на создание продукта (студент, обладающий знаниями, соответствующими предъявляемым к ним требованиям).

4. Обучение и инновации - оцениваются восприятие и внедрение инноваций в образовательный процесс вуза с целью повышения качества его результатов и готовность вуза к необходимым изменениям.

Таблица 2

Система показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза

Потребители		
Задачи	Показатели	Ответственные
Удовлетворенность потребителей	Методика SERVQUAL, опросы студентов, работодателей с использованием шкалы измерения	Отдел внутреннего аудита качества
Привлечение студентов в магистратуру	Конкурс: человек на место; Количество поданных заявлений; Конкурс на места с оплатой обучения	Приемная комиссия
Привлечение иностранных студентов	Доля иностранных студентов в общем количестве студентов, обучающихся в магистратуре	Декан факультета, к которому относится направление магистратуры
Поддержание количества студентов магистратуры на постоянном уровне	Количество выбывших по различным причинам в процентном соотношении от всех студентов, обучающихся в магистратуре	Декан факультета, к которому относится направление магистратуры

Повышение качества образования выпускников как конечного продукта	Модель профессионального портрета студента	Руководитель магистратуры
Повышение узнаваемости вуза на международном уровне	Количество иностранных студентов	Руководителями магистерских программ
Процесс обучения		
<u>Задачи</u>	<u>Показатели</u>	<u>Ответственные</u>
Повышение качества процесса обучения	Измерение уровня удовлетворенности потребителей	Отдел внутреннего аудита качества
Открытие новых магистерских программ	Количество открытых магистерских программ	Руководство вуза
Позиционирование магистратуры	Количество жалоб на отсутствие практического или научного характера обучения	Отдел внутреннего аудита качества вуза
Рост и развитие		
<u>Задачи</u>	<u>Показатели</u>	<u>Ответственные</u>
Повышение квалификации ППС	Количество преподавателей с ученой степенью и званием по отношению к общему числу ППС, обеспечивающему образовательный процесс магистратуры Количество сертификатов, свидетельствующих о прохождении стажировки в ведущих университетах мира по направлению магистратуры	Руководитель магистратуры
Создание учебных программ магистратуры	Процент соответствия магистерских программ вуза соответствующим программам ведущих университетов мира; внешняя экспертная оценка; применение инструментов бенчмаркинга	Руководитель магистратуры
Сотрудничество с научным сообществом	Количество студентов магистратуры, участвующих в научных семинарах; публикация научных исследований; объем прочитанных лекций приглашенных научных деятелей (в акад. ч)	Руководитель магистратуры

Сотрудничество с бизнесом	Количество студентов магистратуры, участвующих в проектах, инициируемых бизнесом в процессе обучения; объем прочитанных лекций приглашенных бизнес-деятелей (в акад. ч)	Руководитель магистратуры
Международные отношения		
<u>Задачи</u>	<u>Показатели</u>	<u>Ответственные</u>
Партнерство с зарубежными вузами (магистратурами)	Количество совместных семинаров, дискуссионных мероприятий; количество иностранных студентов; количество совместных магистерских программ; количество акад. часов лекций, прочитанных преподавателями университета-партнера	Руководство вуза совместно с руководителями магистерских программ
Участие в международных конференциях и семинарах	Количество участий; количество публикаций	Руководитель магистратуры
Сотрудничество с научным сообществом и бизнесом за рубежом	Количество студентов магистратуры, участвующих в зарубежных научных семинарах и практических проектах; публикация научных исследований в зарубежных изданиях; объем прочитанных лекций приглашенных научных и бизнес-деятелей (в акад. ч)	Руководство вуза совместно с руководителями магистерских программ
Повышение уровня соответствия требованиям Болонского процесса	Введение ECTS, приложения к диплому, внутривузовской системы обеспечения качества образовательного процесса	Руководство вуза
Финансы		
<u>Задачи</u>	<u>Показатели</u>	<u>Ответственные</u>
Увеличить доход от обучения иностранных студентов	Доход	Планово-финансовый отдел
Увеличить и стабилизировать доход от коммерческих студентов	Доход и динамика его изменения за время обучения	Планово-финансовый отдел

В представленной таблице отражена основная операционная деятельность вуза, осуществляемая в рамках достижения стратегических целей, измеряемая соответствующими количественными и качественными показателями

с назначением ответственных лиц. Необходимо отметить, что для полноты системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза не хватает целевых планируемых значений, которые устанавливаются индивидуально руководством вуза с учетом специфики направлений магистерских программ. Целевые значения должны устанавливаться высшим руководством вуза с учетом внутренних возможностей высшего образовательного учреждения.

Выводы и результаты исследования

Апробация разработанной системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза происходила на базе деятельности, осуществляемой российским вузом.

Программа исследования

Цель исследования – идентифицировать основные проблемы, препятствующие качественной организации образовательного процесса магистратуры вуза.

Задачи исследования:

1. Сбор информации по степени удовлетворенности студентов качеством обучения в магистратуре.
2. Анализ собранной информации и установление наиболее важных проблем в области качества образовательного процесса вуза.
3. Выявление причин возникающих проблем.

Объект исследования – образовательный процесс магистратуры вуза.

Предмет исследования – взаимосвязь ресурсов и видов деятельности, необходимая для обеспечения образовательного процесса магистратуры вуза, соответствующей интересам всех заинтересованных сторон.

Генеральная совокупность – 122 студента первого и второго курсов магистратуры.

Выборочная совокупность – 25 студентов (около 20% генеральной совокупности), обучающихся по разным магистерским программам в вузе.

Методы исследования – дистанционный, неструктурированный опрос, детальный анализ внутренней документации вуза.

Результаты исследования

В ходе исследования выявлено: 12% респондентов полностью удовлетворены качеством обучения в магистратуре; 88% респондентов, считают, что процесс обучения находится на весьма низком уровне.

К положительным моментам обучения в магистратуре были отнесены следующие: высокое качество учебных программ, вечернее время обучения, широкий доступ к ресурсам библиотеки и медиатеки, взаимопонимание между студентами и преподавателями.

В процессе идентификации проблем было выяснено следующее:

Во-первых, 63% респондентов отмечают, что обучение построено так, чтобы «полностью окунуть их в науку», чего многие из магистров не хотят. Действительным их желанием является получение большего объема практических навыков, которые бы могли быть применены на рабочем месте. Полученный результат подтверждает несоответствие представлений студентов о предназначении магистратуры. Внимания заслуживает тот факт, что западная магистерская

система имеет двойственную направленность (академическую и прикладную). Следовательно, при поступлении в прикладную магистратуру студенты решают кейсы по реальным проблемам, встречаются с представителями бизнеса или госструктур. В отличие от них студенты академической направленности уделяют внимание научно-исследовательской деятельности, написанию академических работ по профильной тематике. По окончании данной магистратуры выпускники чаще всего идут в систему образования или в фундаментальную науку [1].

Таким образом, вуз при привлечении студентов к обучению должен четко акцентировать их внимание на направленность магистратуры.

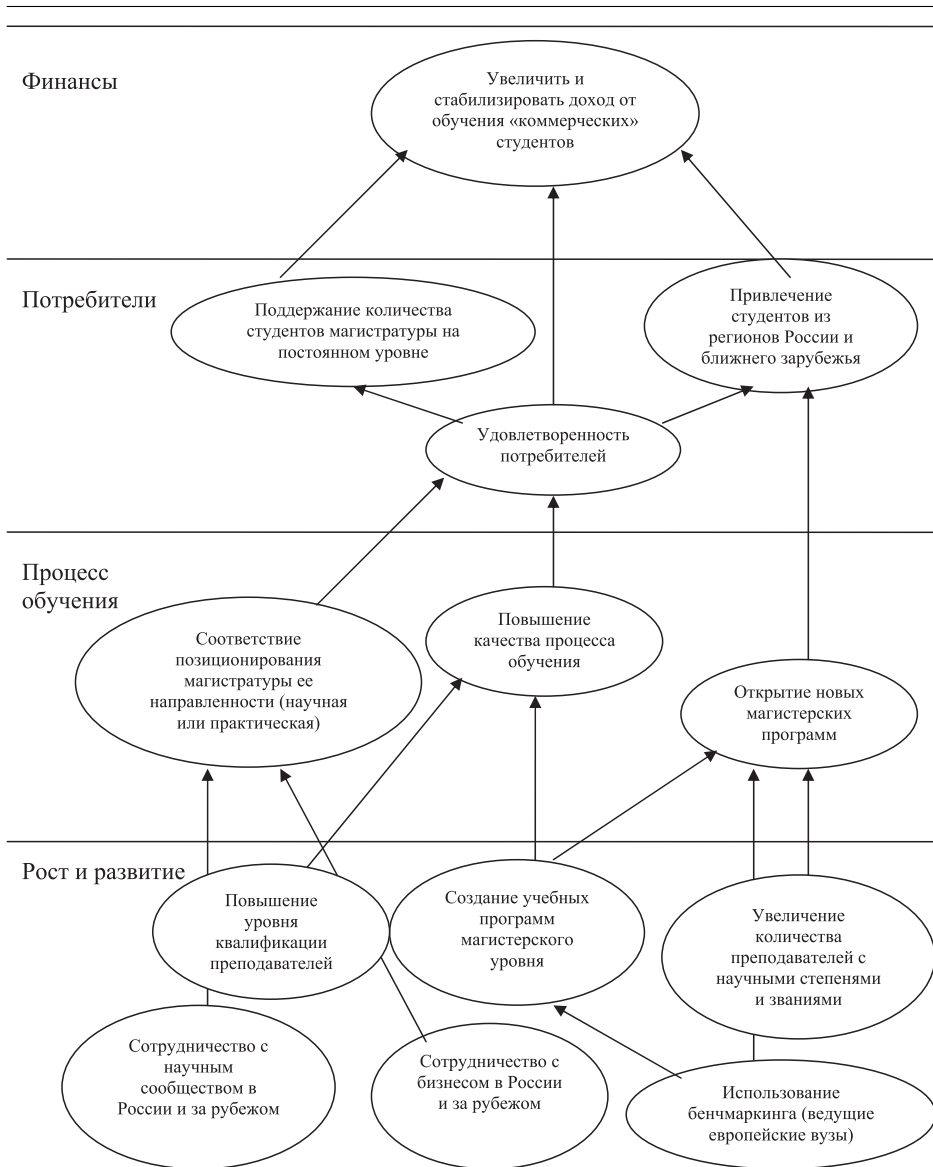
Во-вторых, анализируемый образовательный процесс магистратуры вуза не в полной мере интегрирован в систему европейского образования в смысле соответствия требованиям Болонского соглашения.

Степень соответствия вуза требованиям Болонского соглашения

Требований Болонского соглашения	Степень соответствия вуза
1. Введение двухуровневой системы образования	Полное соответствие
2. Введение кредитно-трансфертной системы ECTS	Не соответствует, но созданы условия для введения
3. Адаптация приложения к диплому к европейскому образцу (Diploma Supplement)	Не соответствует
4. Разработка системы управления качеством с сопоставимыми критериями и методологией	Не соответствует
5. Внедрение внутривузовских систем контроля качества образования и привлечение к внешней оценке деятельности вузов студентов и работодателей	Частично соответствует
6. Академическая мобильность студентов и преподавателей	Не соответствует
7. Автономность вуза	Частично соответствует

В-третьих, проведенное исследование позволило заключить, что студенты и преподаватели магистратуры вуза не принимают участия в международных мероприятиях, таких как совместные научные семинары, конференции, симпозиумы, стажировки, практические проекты и др. Также в учебном процессе магистратуры вуза не принимают участия преподаватели зарубежных вузов. Сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием партнерских отношений между вузом и международным научным сообществом, а также бизнесом за рубежом, ввиду начального этапа развития научных направлений магистратуры вуза.

Более того, у преподавателей и студентов отсутствуют публикации в научных зарубежных изданиях, в связи с существующими языковыми барьерами и отсутствия навыков структурирования информации в соответствии с требованиями зарубежных издательств к написанию научных статей.



*Рис. 1. Стратегическая карта:
цель – повысить удовлетворенность студентов качеством обучения*

Выявление проблем в обеспечении качества образовательного процесса магистратуры вуза позволил сформировать представление об основных стратегических направлениях ее развития, которые наиболее полно отражены в стратегических картах (рис. 1, 2).

Деятельность вуза, выстроенная на основе составленных стратегических карт, направлена на устранение ранее выявленных проблем с минимальными издержками и постоянным совершенствованием качества образовательного процесса магистратуры. Следовательно, внутренние процессы вуза необходимо подвергать

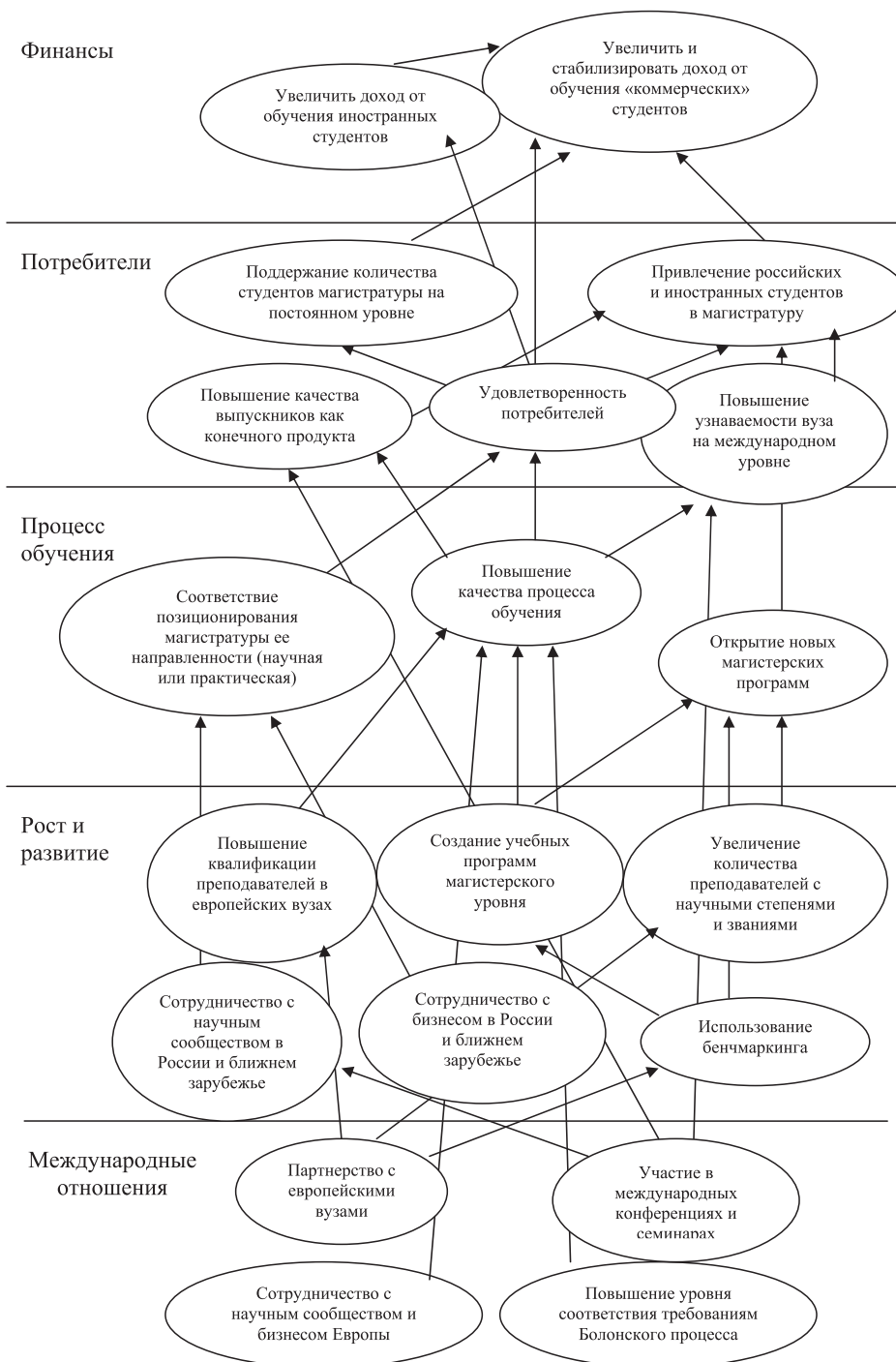


Рис. 2. Стратегическая карта:
цель – повышение узнаваемости вуза на международном уровне

системному анализу на постоянной основе в соответствии с предложенными критериями показателей качества и соблюдением следующего алгоритма:

- установление целевых показателей качества;
- анализ достигнутого уровня качества на основе предложенной системы показателей;
- сравнительный анализ достигнутых результатов с плановыми значениями;
- диагностика проблем;
- формирование перспективных направлений развития с использованием стратегических карт.

В данной работе предпринята попытка формирования системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза, возможной к применению всеми российскими вузами и соответствующей требованиям Болонского соглашения. Предложенная система носит универсальный характер ввиду составляющих ее базиса:

- совокупность детерминант понятия «качество образования»;
- сформулированное определение понятия «качество образования»;
- критерии актуальных моделей управления качеством образования, соответствующие специфике современной двухуровневой системе образования.

Проведенный анализ по предложенным критериям системы показателей качества образовательного процесса магистратуры вуза позволяет сделать вывод о достаточной состоятельности разработки, направленной на структурирование существующих проблем, позволяющее точно определить пути их решения и распределить усилия между приоритетными направлениями дальнейшего развития вуза.

Список литературы

1. *Касамапа В.* Возрождение магистратуры [Электронный ресурс]. URL: http://advert.pprhse.ru/news/vozhrozhdenie_magistratury1/ (дата обращения: 21.02.2010).
2. *Щеглов П.Е., Никитина Н.Ш.* Профессиональный портрет специалиста в системе управления качеством образования в вузе // Университетское управление: практика и анализ: электрон. журн. URL: <http://www.umj.ru/index.php/pub/inside/406/> (дата обращения: 21.02.2010).
3. *Bonvillian G., Dennis T.L.* Total quality management in higher education: opportunities and obstacles // *Total Quality Management in Higher Education*. 1995. № 5. P. 10-16.
4. *Crawford F.W.* Total Quality Management // *TQM magazine*. 1991. № 5. P. 35-47.
5. *Hughes P. E.* The challenge of identifying and marketing quality in education // *Quality Assurance*. 2000. № 6. P. 158-174.
6. *Koslowski F. A.* Quality and assessment in context: a brief review // *Quality Assurance in Education*. 2006. № 8. P. 78-94.
7. *Lagerweij N.A.J., Voogt J.C.* Policy at school level // *Quality Assurance in Education*. 1990. № 3. P. 171-190.
8. *Sahney S., Banwet D.K., Karunes S.* Conceptualizing total quality management in higher education // *The TQM Magazine*. 2004. № 2. P. 145-159.

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS AND GOVERNING

Novichkov N.V. Marketing of Regions: Competitive Approach

This article is about regions marketing and the modern competition between Russian regions. Today the regions compete for investments, specialists and residents. The author considers competition for residents to be the most important for Russian regions today. A region has preference if there are high living standards and the base for new economy.

Key words: region marketing; living standards; new economy

Prudsky V.G., Krasilnikov D.G. Transition to Post-Industrial Economy and Development of Western Urals Scientific School of Management

The article considers the issues of the Western Urals scientific school of management development in a broad context of modernization and scientific and technological revolution in Russia at the turn of the XXI century, as well as formation of approaches to study and transformation of regional public administration in Perm Krai.

Key words: modernization; microeconomic and microeconomic management; patterns of postindustrial development; target-based and functional pattern of management

THE PROBLEMS OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT

Zaytseva N.V., May I.V. Regional Experience of Considering the Indexes of Risk for Public Health in Spatial Planning

The article considers the example of Perm Krai in application of methods to estimate the risks for public health, induced by industrial chemical pollution of the environment, in the regional spatial design, in the city master plan development and deciding about prioritizing the measures to improve health and sanitary situation.

Key words: environmental pollution; risk for health; spatial planning and design; public health care

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Bukina T. The Specificity of the Economic Development of the Old Industrial Region (as Exemplified by Perm Krai)

Modern economic development of the old industrial region is determined by past trends. The main trends of economic development for Perm Krai are analyzed.

The author concludes that the modernization of the economy and innovation development are key priorities of the current development of Russia and their application will be hindered by considerable difficulties in the old industrial regions.

Key words: old industrial region; economic structure; the gross regional product; industrial fixed assets; economic activities; trends in economic development; growth of GDP; the rate of growth GRP

STATE POLICY AND ADMINISTERING STATE-FUNDED INSTITUTIONS

Zyryanova E.V. Conceptual Approach to Budget Services System Management in the Competitive Environment of a Region

In the article budget services system management at regional level is considered. The author argues, that it is necessary to create competitive means of management for state institutions and budget services sector. In particular, she suggests introducing principles of results-based management into budget sector.

Key words: system of budget services; state funding; competitive environment; result-based management

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIES DEVELOPMENT

Elokhov A.M. Systematic Approach to the City as an object of a Target and Programme Based Management

In the article specificity of target and programme based management at a municipal level in Perm Krai is considered. The author suggests improved methodology for the planning of municipal units social and economic development.

Key words: city; target and programme based; systematic approach; simulation of city development

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Trofimova I.N. Transformation of the Relations between Central and Local Authorities under Decentralization of Management (Experience of European Countries)

The article considers the relevant to Russia experience of Great Britain, Germany, France and Scandinavian countries in implementing reforms, connected with decentralization of public administration. The author demonstrates that decentralization limits in Western European countries are determined by specificity of centre-local relations and local government potential.

Key words: centre-local relations; decentralization of government; Western Europe

PORTRAIT OF GOVERNMENT OFFICIAL**Vasilenko Y.V. Juan Bravo Murillo as a policy maker and an ideologist**

The article considers management, political and ideological activity of a distinguished Spanish conventionalist of the middle of the XIX-th century Juan Bravo Murillo, who significantly contributed to bourgeois modernization of Spain.

Key words: modernization; liberal conservatism; traditionalism; constitutionalism; centralization; bourgeois nationalism; technocratism; Spanish «moderados»

DEPARTMENT**Babenko E.I., Kudryavtseva E.P. Quality Rating System as the Indispensable Condition for Managing Master's Programme Educational Process at a Higher Educational Institution**

The article considers the quality of educational process rating system suggested to Russian higher educational institutions within the Bologna declaration, for organization of master's programme. This system is based on the complex of indexes characterizing the term "quality of education", and criteria determining modern quality of education management models under two-level system. The authors have practiced this system and demonstrated its validity for the quality of education management in the period of introduction of the two-level system into Russian higher educational institutions.

Key words: mastership; quality of education; quality of education management; indexes of quality of education

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: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

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

* Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления;
ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

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

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) 2-396-897. E-mail: arsadmag@yandex.ru

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2011. № 2

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

Подписано в печать 06.06.2011. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 8. Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 500 экз. Заказ 39817

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