

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г. Перерегистрирован в связи со сменой наименования учредителя, свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Алтухов А.И., академик РАСХН, д.экон.н., проф., зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Москва

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

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., и.о. зав. сектором административного права ФГБУН «Институт государства и права РАН», Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

Мельник М.В., д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры «Аудит и контроль» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

Силин Я.П., д.экон.н., заместитель председателя Правительства Свердловской области, Екатеринбург

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь

Татаркин А.И., академик РАН, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор Института экономики УрО РАН, Екатеринбург

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл. редактор)

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

Троицкая Е.А., к.полит.н. (отв. редактор)

Антипова Т.В., д.экон.н.

Блусь П.И., к.геогр.н.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.ист.н., проф.

Новикова К.В., д.экон.н., доц.

Перский Ю.К., д.экон.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Пыткин А.Н., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

- Кузьмина М.И., Скрипкина О.И.** Методические основы проведения подготовительной фазы реструктуризации в процессе формирования предпринимательской структуры 5
- Киселева А.В., Самодинский К.А.** Кластерный подход в основе реализации стратегии социально-экономического развития муниципального района: перспективы и алгоритм внедрения 13
- Загороднова Е.П., Фаерберг Е.И.** Обеспечение результатов проекта на основе стратегического анализа. 27
- Грабарь В.В., Салмаков М.М.** Анализ заинтересованных сторон проекта: методология, методика, инструменты. 36
- Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.** Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance 45
- Ирхин Ю.В.** Управленческий потенциал, возможности и пределы институционализма и неинституционализма 63

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Лукьяненко З.Б., Югова Н.В.** Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой 72

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Зуева Е.Л., Ховаев С.Ю.** Саморегулируемые врачебные ассоциации в России: история, анализ, перспективы 79

IV. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

- Лопатюк Р.И.** Определение инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности аграрных предприятий (на примере Винницкой области Украины) 93

Киселева А.А. Развитие добровольной сертификации лесоуправления как одно из приоритетных направлений государственной поддержки регионального лесопромышленного комплекса	99
--	----

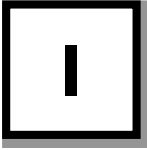
**V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

Дейч М.Е. Проблемы и возможности совершенствования государственного управления в Украине в контексте социальной ответственности	108
--	-----

Белей С.И. Концепция «безопасности личности» во внешней политике Канады после окончания «Холодной войны»	119
--	-----

ABSTRACTS	130
----------------------------	-----

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	134
---	-----



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.23:330.341.42 **М.И. КУЗЬМИНА**, к.экон.н., доцент кафедры «Экономика и управление»
ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный технический университет»,
г. Волгоград, пр. Ленина, 28
Электронный адрес: mi_kuzmina@mail.ru

О.И. СКРИПКИНА, магистрант кафедры «Экономика и управление»
ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный технический университет»,
г. Волгоград, пр. Ленина, 28
Электронный адрес: skripkina-oxana@mail.ru

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОЙ ФАЗЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ СТРУКТУРЫ

Реструктуризация как один из возможных инструментов преобразования хозяйствующего субъекта в предпринимательскую структуру является достаточно длительным и трудоемким процессом. Это связано с необходимостью грамотной постановки целей и задач, выяснением основных причин преобразований, изучением исходного состояния хозяйствующего субъекта, определением вида реструктуризации. Описание четкой последовательности действий,

предваряющих непосредственно реструктурирование, является актуальной проблемой, которая помогла сформулировать цель данного исследования: приведение в систему этапов осуществления подготовительной фазы реструктуризации, в процессе которой формируется предпринимательская структура. Для достижения данной цели ставились задачи формирования общего направления действий в процессе реализации подготовительной фазы реструктуризации и описания особенностей проведения и характеристики каждого из этапов.

Реструктуризация является одним из эффективных инструментов преобразования хозяйствующего субъекта в предпринимательскую структуру. Процесс реструктуризации – это последовательность нескольких фаз: подготовительная, фаза непосредственно реструктурирования и заключительная фаза. В исследовании делается акцент на подготовительную фазу, от которой зависят правильное определение исходного состояния хозяйствующего субъекта и последовательность действий по его преобразованию в современную предпринимательскую структуру.

Ключевые слова: предпринимательство; предпринимательская структура; реструктуризация; хозяйствующий субъект

Основной целью реструктуризации является создание предпринимательской структуры. При толковании данного термина одни экономисты акцентируют внимание на конечном результате деятельности предпринимательских структур – прибыли [1, с. 56], удовлетворении потребностей собственников и сотрудников [5, с. 67]. Ряд экономистов отмечает сложность ее внутреннего устройства [7, с. 432]. Другие ученые делают упор на взаимоотношения предпринимательской структуры с внешней средой. Так, по мнению А.М. Варфоломеевой, предпринимательская структура включает в себя элементы внешней среды [2, с. 14]. А.В. Кузнецов, наоборот, выделяет ее ограниченность от внешней среды [3, с. 28]. Другие экономисты отождествляют данный термин с коммерческой организацией [5, с. 2]. Учитывая существующие подходы, под предпринимательской структурой будем понимать самостоятельную, обособленную предпринимательскую единицу или их объединение, обладающие таким внутренним устройством, которое обеспечивает инновационную направленность развития, быструю реакцию на изменения внешней среды и прибыльность деятельности, сопряженной с риском.

Формирование предпринимательской структуры лучше осуществлять в процессе реструктуризации, которая включает в себя последовательный процесс реализации трех фаз: подготовительной, фазы непосредственно реструктурирования и заключительной. Подготовительная фаза реструктуризации необходима для оценки исходного состояния преобразуемого хозяйствующего субъекта и в соответствии с этим определения ее вида. Рассмотрим более подробно алгоритм подготовительной фазы.

1. Оценка потребности в реструктуризации. Первый этап алгоритма заключается в оценке потребности проведения реструктуризации для создания предпринимательской структуры на базе хозяйствующего субъекта. Для выяснения такой необходимости возможно проведение исследования мнения руководителей хозяйствующего субъекта на предмет наличия или отсутствия желания заниматься преобразованиями в принципе. Подобная анкета может включать ряд вопросов с заданными весовыми баллами для каждого (табл. 1). Вопросы основаны на ключевых особенностях, которыми должна обладать предпринимательская структура.

Вопросы к анкете подобраны таким образом, чтобы оценить внутренние и внешние потребности в преобразованиях. Поэтому они разбиты на две равные по значимости группы:

- вопросы, связанные с взаимодействием с внешней средой (Q_{ex});
- вопросы, связанные с внутренним устройством (Q_{in}).

Каждой группе вопросов в сумме присваивается по 10 баллов, распределенных между частными вопросами таким образом, чтобы:

- аспектам, в наибольшей степени определяющим дальнейшее развитие хозяйствующего субъекта (желание руководителей), присваивалось по 3 балла;
- аспектам, затрагивающим деятельность хозяйствующего субъекта в целом (наличие разного рода трудностей и несоответствий в развитии), присваивалось по 2 балла;
- аспектам, затрагивающим отдельные стороны деятельности хозяйствующего субъекта (наличие спроса и творческого потенциала у персонала), присваивалось по 1 баллу.

Вопросник для оценки потребности создания предпринимательской структуры

Вопрос	Балл при положительном ответе	Балл при отрицательном ответе
Вопросы, связанные с взаимодействием с внешней средой		
1. Существуют ли какие-либо трудности, связанные с адаптацией к изменениям в окружающей среде?	2	0
2. Существуют ли какие-либо трудности, связанные с инновационным потенциалом?	2	0
3. Есть ли устойчивый спрос на продукцию?	0	1
4. Прослеживается ли несоответствие внутреннего развития и развития внешней среды?	2	0
5. Есть ли желание осуществлять какие-либо преобразования взаимодействия с внешней средой?	0	3
Вопросы, связанные с внутренним устройством		
6. Существуют ли какие-либо финансовые трудности?	2	0
7. Существует ли несогласованность работы между подразделениями?	2	0
8. Превалирует ли экстенсивный путь развития над интенсивным?	2	0
9. Есть ли возможность у персонала реализовывать творческие идеи?	0	1
10. Есть ли желание осуществлять какие-либо внутренние преобразования?	0	3

Далее необходимо суммировать баллы по каждой группе вопросов. После этого вычисляется итоговая потребность в преобразованиях (N) по формуле (1):

$$N = \sum Sc(Q_{ex}) \cdot \sum Sc(Q_{in}), \quad (1)$$

где $\sum Sc(Q_{ex})$ – сумма баллов по вопросам, связанным с взаимодействием с внешней средой;

$\sum Sc(Q_{in})$ – сумма баллов по вопросам, связанным с внутренним устройством.

Для определения итогового количественного значения потребности можно использовать шкалу соответствия (табл. 2).

Шкала для оценки потребности создания предпринимательской структуры

Интервал количественного значения потребности	Описание итогового значения потребности
100 – 64	Высокая потребность (создание предпринимательской структуры необходимо для решения существующих проблем)
56 – 16	Средняя потребность (создание предпринимательской структуры необходимо для решения возможных будущих проблем)
12 – 4	Низкая потребность (при желании руководства возможно создание предпринимательской структуры)
2 – 0	Отсутствие потребности (хозяйствующий субъект уже можно назвать предпринимательской структурой, поэтому реструктуризация не имеет смысла)

2. *Оценка целесообразности реструктуризации.* Второй этап заключается в оценке целесообразности преобразований. Для ее определения необходимо оценить ресурсы и их резервы, т.е. необходимость и возможность преобразований.

2.1. *Оценка ресурсов.* Оценку ресурсов можно производить на основе расчета ряда показателей, от значений которых зависит необходимость преобразований в предпринимательскую структуру. Поэтому показатели должны отражать ключевые параметры, которыми она должна обладать. К таким показателям можно отнести:

- показатели прибыльности;
- показатели адаптивности;
- показатели инновационности.

Среди показателей прибыльности стоит выделить объемы чистой прибыли (убытка) (NE), рентабельность производства (ROP), а также коэффициент отдачи уставного капитала (ROE).

К основным показателям, характеризующим адаптивность, можно отнести показатели, отражающие степень эффективности взаимодействия с внешней средой, т.е. с покупателями и конкурентами. Данная группа показателей позволит оценить степень обратной связи и реакции на изменения во внешней среде. Для оценки взаимодействия с покупателями можно использовать показатели рентабельности продаж (ROS) и соотношения товарной и реализованной продукции (R_{RP-PP}), а с конкурентами – долю рынка (MS).

Инновационность можно измерить с помощью доли основных фондов (FAS) и работников (SS), занятых в исследованиях, а также количества инновационных разработок (Inn). Оценить перечисленные показатели можно на основе предлагаемых критериев (табл. 3).

Наличие у хозяйствующего субъекта хотя бы пяти из представленных показателей свидетельствует о необходимости проведения реструктуризации.

2.2. *Оценка резервов.* Далее следует оценить резервы хозяйствующего субъекта для определения возможности преобразований. Для этого необходимо

Оценка значений показателей, свидетельствующих о необходимости создания предпринимательской структуры

Показатель	Оценка значения показателя, свидетельствующая о необходимости реструктуризации
NE	Отсутствие прибыли на протяжении предыдущих трех лет
ROP	Отрицательные значения рентабельности производства на протяжении предыдущих трех лет
ROE	Отрицательные значения отдачи уставного капитала на протяжении предыдущих трех лет
ROS	Отрицательные значения рентабельности продаж на протяжении предыдущих трех лет
R_{RP-PP}	Отставание роста реализованной продукции от товарной, т.е. значение менее 1
MS	Отрицательная динамика доли рынка на протяжении предыдущих трех лет
FAS	Доля основных фондов, занятых в исследованиях, менее 5%
SS	Доля работников, занятых в исследованиях, менее 5%
Inn	Менее одной инновационной разработки в год

вычислить коэффициенты, характеризующие эффективность работы по различным направлениям.

Использование оборудования отражают коэффициенты экстенсивного, интенсивного и интегрального использования.

Использование площадей оценивают с помощью ряда показателей: коэффициента занятости производственной площади, коэффициента занятости располагаемой, доли располагаемой площади, занятой оборудованием.

Использование трудовых ресурсов оценивается с помощью коэффициентов использования рабочего времени и рабочих мест. Первая группа показателей включает коэффициенты использования рабочего времени, периода и дня, а также интегральный показатель; вторая группа показателей – коэффициент сменности, коэффициент использования сменного режима, коэффициент непрерывности, интегральный коэффициент использования рабочих мест.

Значение всех вышеперечисленных коэффициентов, характеризующих степень использования ресурсов и, следовательно, наличие или отсутствие резервов, должно стремиться к единице. Наличие у хозяйствующего субъекта хотя бы у семи из представленных показателей значения менее единицы свидетельствует о наличии необходимых резервов и возможности проведения реструктуризации с целью создания предпринимательской структуры.

Если одновременно присутствует и необходимость, и возможность преобразований, проведение реструктуризации можно считать целесообразным. Соотношение наличия ресурсов и резервов определяет целесообразность создания предпринимательской структуры (табл. 4).

Определение целесообразности создания предпринимательской структуры

Подтверждение		Оценка целесообразности реструктуризации
необходимости	возможности	
реструктуризации		
–	–	Трудности с прибыльностью, адаптивностью и инновационностью отсутствуют Производственные мощности используются на пределе <i>Отсутствие необходимости в реструктуризации, так как хозяйствующий субъект уже можно назвать предпринимательской структурой</i>
+	–	Существуют трудности с прибыльностью, адаптивностью и инновационностью Производственные мощности используются на пределе <i>Невозможность создания предпринимательской структуры ввиду отсутствия необходимых для этого резервов, несмотря на присутствие такой необходимости</i>
–	+	Трудности с прибыльностью, адаптивностью и инновационностью отсутствуют Производственные мощности используются не в полной мере <i>Нецелесообразность формирования предпринимательской структуры ввиду отсутствия проблем, решаемых ее созданием, несмотря на присутствие необходимых резервов</i>
+	+	Существуют трудности с прибыльностью, адаптивностью и инновационностью Производственные мощности используются не в полной мере <i>Целесообразность создания предпринимательской структуры ввиду наличия проблем, решаемых ее созданием, и необходимых резервов</i>

3. *Определение вида реструктуризации.* Третий этап заключается в определении вида реструктуризации, для чего необходимо выявить ее причины и соответствующие цели (рисунок).

После выявления причин и целей преобразований определяется один из трех типов реструктуризации:

- кризисная;
- антикризисная;
- стратегическая.

Кризисная реструктуризация позволит создать такую предпринимательскую структуру, которая приобретет инновационность деятельности, будет

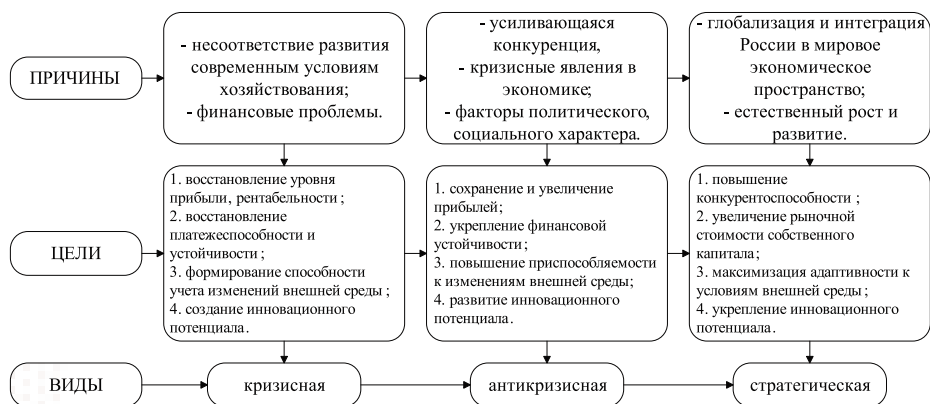


Рис. Соответствие причин и целей видам реструктуризации

приносить прибыль и сформирует способность учета изменений внешней среды. Это будет способствовать решению существующих проблем и выходу хозяйствующего субъекта из кризисного состояния [6, с. 2].

Антикризисная реструктуризация даст возможность создать такую предпринимательскую структуру, которая расширит инновационный потенциал, увеличит прибыль и повысит степень приспособляемости к изменениям внешней среды, предотвратив при этом ближайшие трудности и наступление кризиса.

Стратегическая реструктуризация позволит создать такую предпринимательскую структуру, которая повысит инновационность деятельности, укрепит инновационный потенциал, значительно упрочит финансовую устойчивость и максимизирует адаптивность к изменяющимся условиям внешней среды. Это будет способствовать перспективному развитию предпринимательской структуры и предотвращению стратегических трудностей [4, с. 4].

Таким образом, в процессе исследования был сформирован алгоритм, позволяющий осуществлять подготовительную фазу реструктуризации с целью создания предпринимательской структуры. Кроме того, он выявит необходимость и целесообразность реструктуризации, четко ограничит основные причины и цели, а также определит ее вид: кризисную, антикризисную или стратегическую. На основе исходной информации, получаемой на предварительном этапе, впоследствии осуществляется выбор мероприятий, соответствующих каждому из видов реструктуризации, и производится непосредственно само преобразование хозяйствующего субъекта в современную предпринимательскую структуру.

Список литературы

1. Александров А.В. Предпринимательская структура: сущность и роль в современной экономике // Проблемы экономики и менеджмента. 2011. № 1. С. 54-57.
2. Варфоломеева А.М. Решение задачи управления конкурентоспособностью предпринимательской структуры // Экономика. Управление. Право. 2012. № 10. С. 14-15.

3. *Кузнецов А.В.* Особенности стратегического управления в целях поддержания организационно-экономической устойчивости предпринимательских структур // Экономика. Управление. Право. 2011. № 8. С. 28-34.

4. *Королева Ю.В., Кузьмина М.И.* Особенности управления стоимостью компаний в процессе структурных преобразований [Электронный ресурс] // Современ. проблемы науки и образования. 2013. № 3. URL: <http://www.science-education.ru/109-9262> (дата обращения: 20.11.2013).

5. *Кочубей Р.В.* Содержание понятия «предпринимательская структура» [Электронный ресурс] // Маркетинг і менеджмент інновацій. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/25347/1/Kochubey%CC%86.pdf> (дата обращения: 20.11.2013).

6. *Кузьмина М.И., Мерзликина Г.С.* Как бы нам измениться? (Концептуальные основы реструктуризации бизнеса) // Креатив. экономика. 2008. № 9. С. 22-30.

7. *Хорева Н.В.* Экономическая устойчивость предпринимательских структур // Проблемы современ. экономики. 2012. № 1. С. 432-435.

УДК 332.145

А.М. КИСЕЛЕВА, д.соц.н., профессор, профессор кафедры региональной экономики и управления территориями

ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г. Омск, пр. Мира, 55А
Электронный адрес: albkis@mail.ru

К.А. САМОДИНСКИЙ, студент 5 курса, специальность «Государственное и муниципальное управление»

ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г. Омск, пр. Мира, 55А
Электронный адрес: kirillsamodi@gmail.com

КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД В ОСНОВЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА: ПЕРСПЕКТИВЫ И АЛГОРИТМ ВНЕДРЕНИЯ

Реализация провозглашенного в Российской Федерации перехода экономики на инвестиционно-инновационную модель экономического роста зачастую интерпретируется как действия национальных и региональных органов власти. Однако начальным звеном в цепи реформирования экономической системы является именно муниципалитет. В то же время большинство муниципальных образований не обладают достаточной финансовой базой и полномочиями для решения таких глобальных задач, что требует новых подходов к эффективному управлению социально-экономическим развитием, в особенности сельских территорий. Одним из таких возможных подходов является реализация муниципальным образованием кластерной политики.

Данная статья посвящена исследованию перспектив внедрения кластерного подхода в практику стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального района. Обоснована необходимость проведения кластерной политики как инструмента развития сельских территорий на уровне муниципальных районов, введено понятие потенциала кластерообразования и описана модель его оценки, разработан поэтапный алгоритм практического внедрения с учетом российских особенностей.

***Ключевые слова:** кластерная политика; муниципальный район; стратегическое развитие муниципального района; муниципальная промышленная политика*

Согласно М. Портеру, под кластером следует понимать сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений и др.), ведущих совместную работу при сохранении конкуренции в ряде областей [7, с. 256]. Кластерная политика представлена совокупностью действий органов власти по содействию процесса становления и развития кластеров, а также по поддержке реализации кластерных инициатив.

В практике российского государственного и муниципального менеджмента кластерная политика является относительно новой технологией управления

социально-экономическим развитием территорий. Тем не менее в перечень пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, утверждаемый Правительством РФ, включены 25 кластеров, которые преимущественно расположены на территориях городских округов. Такой подход оправдан, поскольку регионы в первую очередь опираются на конкурентные преимущества муниципальных территорий с развитой городской инфраструктурой. Однако, по нашему мнению, данное представление приведет к усилению дифференциации городских и сельских муниципалитетов и будет способствовать деградации районного муниципального хозяйства, оттоку населения. Как следствие, данные процессы могут отрицательно сказаться на региональной экономической и продовольственной безопасности, а на национальном уровне привести к значительному ослаблению геополитического положения страны. Данное предположение обуславливает необходимость поддержки повсеместного развития кластеров как одного из эффективных инструментов общетерриториального развития.

В российской практике уже есть исключения из общей тенденции внедрения кластеров на территории городских округов: Нижегородский индустриальный инновационный кластер в области автомобилестроения и нефтехимии (помимо территорий двух городских округов организации-резиденты расположены на территории городского поселения), Калужский кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины (частично расположен на территории муниципального района), кластер комплексной переработки угля и техногенных отходов в Кемеровской области (расположен на территории 6 городских округов и 2 муниципальных районов), нефтехимический территориальный кластер в Башкортостане (объединяет 2 городских округа и муниципальный район), кластер энергоэффективной светотехники и интеллектуальных систем управления освещением в Мордовии (охватывает городской округ и 3 городских поселения) [8].

Интерес представляет и опыт Камского инновационного территориально-производственного кластера Республики Татарстан. Указанный кластер находится в пределах городского округа Набережные Челны, не являющегося административным центром региона, а также охватывает близлежащие 5 муниципальных районов, фактически являющихся сельскими территориями. Так, например, на территории Елабужского муниципального района расположена крупнейшая в России особая экономическая зона промышленно-производственного типа, обеспеченная в высокой степени транспортной (автомагистраль федерального значения, железнодорожная ветка и железнодорожный терминал, международный аэропорт в 45 километрах, порты в близлежащих городах), деловой, таможенной и промышленной инфраструктурой. В то же время муниципальный район не находится в ловушке специализации. На его территории активно развивается не только автомобильная и нефтеперерабатывающая (отрасли специализации кластера), но и пищевая и аграрная промышленность; действуют 5 вузов, выпускающих специалистов по различным направлениям подготовки. Администрацией района создано муниципальное унитарное предприятие «Агентство по привлечению инвестиций и развитию территории Елабужского муниципального района

Республики Татарстан», в чьи функции входит организация эффективного взаимодействия органов власти, инвесторов и местных компаний; оказание посреднических услуг по вопросам, связанным с недвижимостью; подбор и оформление земельных участков, организация и проведение торгов и аукционов по продаже или передаче в аренду таковых; исследование рынка; поиск и подбор объектов для инвестирования; продвижение района на отечественном и зарубежном рынке инвестиций. В структуре органов местного самоуправления отдельно выделена Палата перспективного социально-экономического развития, осуществляющая функции стратегического прогнозирования и планирования [2].

По нашему мнению, основным субъектом территориальной кластерной политики в сельской местности в условиях перехода региона на инвестиционно-инновационную модель экономического роста способен стать именно муниципальный район. Во-первых, в таком случае преодолевается разрыв в системе «центр – периферия»: управление на местах является намного качественнее дистанционного управления (со стороны регионального административного центра). Организация системы кластерного управления на уровне муниципального района обеспечивает повышение качества и доступности необходимой информации, учет всех необходимых условий принятия управленческих решений (в том числе особенностей местности), минимизацию временного лага между получением информации, принятием решения и его реализацией.

Во-вторых, сокращается бюрократизация управленческого процесса, общая величина политических транзакционных издержек. Муниципальный район имеет, как правило, единые условия социально-экономического и финансового развития всех входящих в его состав поселений, единую область (области) специализации, единые (общие для территории всех поселений) конкурентные преимущества, слабые стороны, угрозы и возможности развития. Объединение усилий всех входящих в состав муниципального района поселений эффективнее, чем дискретная финансово-экономическая политика каждого отдельного поселения. Кроме того, муниципальный район является более заметным в регионе экономическим актором, следовательно, обладает наибольшим, по сравнению с поселениями, политическим и экономическим влиянием.

В-третьих, важной характеристикой кластера является его территориальная локализация, которая обуславливает высокую транспортную доступность резидентов конкретного кластера при взаимодействиях друг с другом. Здесь ярким примером является всемирно известный Оксфордский кластер, в котором взаиморасположение основных акторов строится по принципу «40 миль» – транспортная доступность в течение 1 часа. Площадь средне-статистического муниципального района в Российской Федерации позволяет обеспечить соблюдение данного принципа.

Важно определить задачи и приоритетные направления развития муниципального района при разработке и реализации собственной кластерной политики. По мнению М. Портера, роль местных органов власти, являющихся составной частью используемой им категории «правительство», в повышении конкурентоспособности территории состоит в следующем:

1) совместно с региональными органами власти эффективно осуществлять вложения в обучение рабочей силы, создание соответствующей инфраструктуры, получение качественной экономической информации для отдельных отраслей и компаний; 2) решать задачи, объединяющие федеральные, региональные и местные органы власти: проводить такую политику в отношении конкуренции, которая усиливала бы соперничество; совершенствовать систему налогообложения и законодательства в области интеллектуальной собственности; использовать понятную и эффективную законодательную систему, обеспечивающую защиту прав потребителей; вводить правила корпоративного управления как базиса ответственности менеджеров; ориентировать законодательный процесс на возможность постоянного обновления; 3) стимулировать развитие и совершенствование кластеров [7, с. 313-314].

П. Дж. Галвин (Galvin) отмечает, что отсутствие тесной координации многоуровневого управления и многоуровневой финансовой поддержки является причиной ограниченной эффективности кластера местного уровня, поэтому задачей органов местного самоуправления является активное использование концепции многоуровневого взаимодействия организаций-резидентов кластера, местных институтов, региона, государства. При этом кластерный подход должен рассматриваться как основа не только инновационной политики, но и политики экономического развития, политики процветания, конкурентной и промышленной политики [10, р. 281-285].

Исследователи Консорциума местного экономического развития Maxwell Stamp PLC наиболее эффективными задачами и действиями на местном уровне с позиции формирования основы проведения кластерной политики называют следующие: 1) выделение ресурсов для поддержки местного экономического развития, в том числе образования, НИОКР и физической инфраструктуры; 2) развитие партнерства местных школ и бизнеса; 3) разработка образовательных программ местными образовательными организациями; 4) совершенствование возможностей поддержки малого и среднего бизнеса – создание бизнес-инкубаторов, технопарков; 5) содействие развитию связей, сетевого взаимодействия, функционированию цепочек добавленной стоимости между местными компаниями; 6) поддержка неформального рынка венчурного капитала [11, р. 2-3].

В Российской Федерации правовой основой осуществления муниципальным районом на своей территории кластерной политики является федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым к вопросам местного значения муниципального района отнесено создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства [5].

Таким образом, сформулируем основную задачу органов местного самоуправления при проведении кластерной политики как обеспечение максимально эффективного взаимодействия организаций-резидентов кластера друг с другом, с образовательными организациями, с местными органами власти

путем создания необходимых институциональных и инфраструктурных условий такового взаимодействия при использовании механизма многоуровневого управления.

Задачи и конкретные действия муниципального района в формировании и реализации кластерной политики показаны на рисунке.

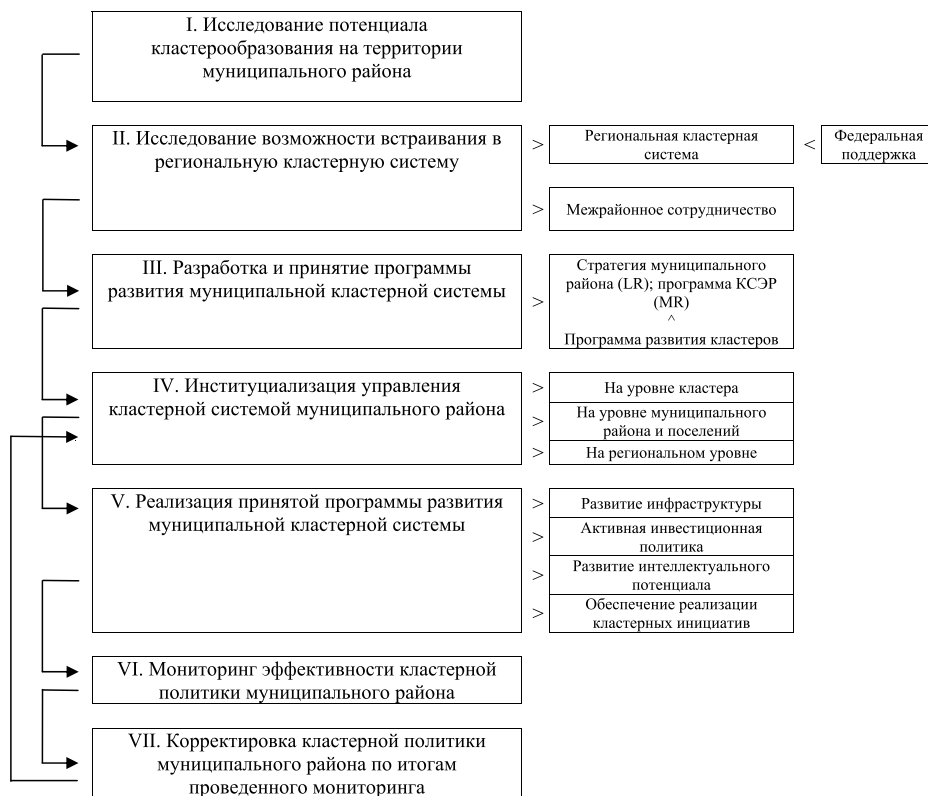


Рис. Алгоритм внедрения кластерного подхода в практику управления социально-экономическим развитием муниципального района

Рассмотрим подробнее каждый из этапов. Следует отметить, что первые 4 этапа относятся к фазе разработке, а последующие – к фазе реализации кластерной политики муниципального района.

I этап. На данном этапе происходит паспортизация муниципального района и входящих в его состав поселений на предмет развития социальной, промышленной, инновационной инфраструктуры, выделяются основные особенности внедрения кластерного подхода. Данная процедура определяется авторами через категорию «потенциал кластерообразования», который представляет собой исследование параметров территориальной социально-экономической системы на предмет возможности проведения кластерной политики и уточнения перспектив ее реализации на основе объективных статистических характеристик и оценки качества взаимодействия потенциальных акторов планируемого к созданию кластера. Оценка потенциала кластерообразования является

основой принятия решения об осуществлении кластерной политики на территории муниципального района.

Путем анализа предлагаемой Росстатом базы статистических показателей муниципальных образований нами были отобраны некоторые из них и объединены в несколько групп [1]. Отметим, что все показатели, связанные с характеристиками бюджета, рассчитываются по отношению к величине консолидированного бюджета муниципального района.

1) Показатели потенциала установления партнерских отношений между властью и бизнесом. Показатели данной группы характеризуют потенциал взаимодействия при совместном сотрудничестве по поводу выявления и развития потенциальных кластеров. Партнерские отношения весьма важны для эффективного осуществления кластерной политики, являются ее основой и неизменным условием.

- Доля расходов на поддержку малого и среднего предпринимательства в общем объеме расходов консолидированного бюджета муниципального района. Данный показатель характеризует приоритетность вложений муниципального района в развитие бизнеса, политическое отношение к необходимости стимулирования возникновения и развития малых и средних предприятий.
- Соотношение величины расходов на содержание органов местного самоуправления к величине инвестиций в основной капитал за счет средств местного бюджета. Речь идет о характеристике эффективности и справедливости распределения бюджетных средств муниципального района, нацеленности на стратегическое развитие.
- Соотношение количества расторгнутых контрактов и договоров за вычетом количества расторгнутых контрактов и договоров к количеству заключенных контрактов и договоров по торгам и другим способам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Показатель оценивает стабильность отношений органов местного самоуправления и организаций муниципального района.
- Отношение тарифов для промышленных потребителей к тарифам для населения (в статистической базе используются тарифы на водоснабжение и водоотведение), характеризующее величину тарифной дискриминации.

2) Показатели качества муниципального управления, которые оценивают потенциальную способность органов управления муниципального района к эффективной реализации кластерной политики.

- Показатель качества управления муниципальными финансами, представленный как доля расходов бюджета муниципального района, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета муниципального района, без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий.
- Показатель эффективности инвестиционной политики, определяемый как соотношение величины инвестиций в основной капитал, осуществляемых организациями, на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) за вычетом инвестиций в основной капитал организаций муниципальной формы собственности к величине инвестиций в основной капитал за счет средств муниципального бюджета.

- Показатель качества управления муниципальным имуществом, отражающий долю основных фондов организаций муниципальной формы собственности, которые находятся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности (на конец года; по полной учетной стоимости).

3) Интеллектуальный потенциал муниципального образования. Данная группа показателей является в оценке одной из наиболее значимых, поскольку качество человеческих ресурсов является первоосновой эффективной деятельности. В текущей статистической базе для оценки данной категории возможно использовать уровень образования населения (на 1000 чел. в возрасте 15 лет и более, указавших уровень образования), учитывая долю населения со средне-специальным, высшим и послевузовским образованием в общей численности населения муниципального района.

4) Потенциал развития инфраструктуры в целях кластерообразования. Показатели данной группы характеризуют качество существующей инфраструктуры муниципального района, ее привлекательность для существующих организаций и потенциальных инвесторов.

- Показатель качества транспортной инфраструктуры, определяемый как доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.
- Показатель качества инновационной инфраструктуры, включающий в себя площадь зарегистрированных на территории муниципального образования бизнес-инкубаторов, промышленных парков, технопарков, научных парков, инновационно-технических центров и иных объектов, относящихся к инфраструктуре поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 100 малых и средних компаний. Необходимость учета инновационных факторов обусловлена тем, что изначально назначение кластера состоит в производстве инновационной продукции, именно поэтому кластерная модель организации экономики называется в качестве механизма перехода на инвестиционно-инновационный путь развития.
- Показатель наличия в муниципальном районе утвержденной схемы территориального планирования муниципального района. Данный показатель, так же, как и следующий, характеризуют привлекательность для строительства зданий, сооружений, объектов инфраструктуры.
- Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на получение разрешения на строительство до даты получения разрешения на строительство.

5) Потенциал прибыльной деятельности, который характеризует вероятность получения положительного финансового результата организациями, расположенными на территории муниципального образования. Расчет предлагаем произвести как соотношение среднего финансового результата прибыльных организаций и среднего финансового результата убыточных организаций, расположенных на территории муниципального района (каждый показатель рассчитывается как частное от деления финансового результата на количество организаций того или иного типа).

Среди статистических показателей, не определяемых на данный момент, но являющихся важными для проведения оценки и, следовательно, рекомендуемых нами для расчета, стоит назвать степень инновационности производимой на территории муниципального района продукции и долю в валовом муниципальном продукте результатов деятельности потенциальных резидентов кластера.

При этом предложенная схема проведения статистического анализа является лишь начальным этапом оценки потенциала кластерообразования. Необходима организация комплексного исследования по выявлению существующих цепочек добавленной стоимости, перспектив предоставления инвестиционных площадок для будущих организаций, которые смогут либо быть встроенными в существующие цепочки добавленной стоимости, либо будут источником формирования новых.

Становится актуальным и проведение оценки профессионально-квалификационной структуры рабочей силы. Организация семинаров с руководителями выявленных потенциальных резидентов – якорных организаций планируемого кластера позволит формировать единое мнение о необходимости и перспективах развития территориального кластера. В этом случае задача местных органов власти состоит в предоставлении результатов проведенного исследования, освещении проблематики кластерного подхода и преимуществах его внедрения. При этом нужно, чтобы для данных организаций выделенные преимущества были очевидны, поскольку именно компании становятся источником инициативы по созданию и развитию кластера. Руководству муниципального района должна быть отведена роль начального исследователя и будущего организатора проведения эффективной кластерной политики, координатора-фасилитатора внутрикластерных связей.

II этап. На этом этапе необходимо произвести исследование возможности встраивания муниципального района в региональную кластерную систему, перспектив межрайонного сотрудничества в данной сфере.

Необходимость данного этапа обусловлена приоритетом поиска стабильных и достаточных источников финансирования, в особенности на начальном этапе осуществления кластерной политики. В случае успешного становления кластеров будет возможно привлечение средств инвесторов как приоритетного финансового источника, а при условии соблюдения ряда требований (к уровню развития научно-технологического, образовательного, производственного потенциала, качества жизни, инфраструктуры и организационного развития кластера) – и получение финансовой поддержки из средств федерального бюджета в рамках отбора программ развития инновационных территориальных кластеров.

Однако для большинства муниципальных районов данные источники финансирования кластерной политики возможны лишь в долгосрочном и сверхдолгосрочном периоде. На начальном же этапе перехода на кластерную модель организации экономического пространства приоритетом становится ориентация на получение финансовой помощи со стороны региона, не считая мобилизации средств организаций – потенциальных резидентов кластера и средств муниципального бюджета. Объективной предпосылкой для

проведения данного этапа в таком случае является принятие регионом стратегии социально-экономического развития на основе кластерного подхода и соответствии специализации территориальных кластеров специализации приоритетных кластеров, определенных региональной стратегией.

Этап также подразумевает рассмотрение возможности формирования межрайонной кластерной системы. В результате в масштабах региона формируется механизм многоступенчатой интеграции в региональную кластерную систему: районные кластеры (в том числе поселенческие и межпоселенческие в случае дифференциации в специализации) интегрируются в межмуниципальную (зональную) кластерную систему, а совокупная сумма последних в итоге формирует кластерную систему субъекта РФ.

Как правило, в регионе выделяется несколько экономических зон, включающих в себя территории нескольких муниципальных районов, которые обладают общими конкурентными преимуществами. Например, в Омской области в соответствии со Стратегией социально-экономического развития до 2025 года (в основу которой положен кластерный подход) предусмотрено разбиение региона на 3 экономические зоны в разрезе экономической специализации: Центральную (включающую помимо ряда муниципальных районов административный центр субъекта РФ – город Омск), Южную и Северную (с выделением в ее рамках Северной культурно-туристической зоны). Так, для территории Южной экономической зоны основными направлениями экономического развития являются развитие агропромышленного комплекса, легкой промышленности, производство продуктов из древесины, транспортно-логистические услуги и сфера услуг [6]. Исходя из этого развитие территориальных кластеров необходимо осуществлять в соответствии с экономической специализацией зон. При этом муниципальным районам одной экономической зоны необходимо разграничить отдельные сферы специализации или предусмотреть взаимодействие в рамках единой сферы специализации в долгосрочном периоде, а в сверхдолгосрочном периоде планировать создание ограниченных территориально площадью муниципального района и четко дифференцированных по специализации кластеров. Это позволит диверсифицировать структуры муниципальной экономики и избежать попадания в ловушки специализации.

Важным на данном этапе является также сотрудничество муниципального района с организациями высшего образования (в первую очередь региональными) в части реализации программ дополнительного профессионального образования и возможного размещения филиалов на территориях муниципальных районов в целях направленной подготовки специалистов кластеров. Другой аспект обусловлен взаимодействием с региональным Министерством образования по поводу развития сети специализированных организаций среднего профессионального образования. Это позволит со временем сформировать качественную образовательную среду для кластеров муниципальных районов.

III этап. Сущностью данного этапа является разработка и принятие программы развития кластерной системы муниципального района. По итогам предыдущих этапов производятся соответствующие заключения об особенностях перспективного внедрения кластерного подхода на муниципальном

уровне, составляется и утверждается документ, описывающий императивы кластерной политики, вносятся изменения в программу комплексного социально-экономического развития на среднесрочный период и в долгосрочную стратегию муниципального района. Это должно обеспечить правовой базис осуществления муниципальной кластерной политики.

В редактируемой стратегии социально-экономического развития переход на кластерную модель должен быть представлен отдельным положением, где формулируются ключевые цели и задачи кластерной политики, отрасли кластеризации и степень их развития, роль муниципального района и ожидаемые стратегические результаты.

Программа развития кластерной системы описывает конкретные мероприятия по формированию и развитию кластеров, при этом горизонт планирования должен совпадать со сроком реализации стратегии муниципального района. В данной программе определяется объем финансирования с поэтапной разбивкой и определением источников финансирования на каждом этапе.

В связи с тем, что специфика сельских территорий заключается в необходимости уделения особого внимания инвестированию в человеческие ресурсы, рекомендуем пропорционально распределять финансирование между физическим и человеческим капиталом. Для этого можно воспользоваться моделью Мэнкью-Ромера-Уэйла. Данная модель применяется, как правило, по отношению к государствам и регионам, однако с точки зрения концепции «муниципальное образование как квазирегион» полагаем возможным ее использование муниципальным районом. Представим модель следующим образом:

$$\ln \frac{Y}{L} = \ln A(0) + gt + \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} \ln(S_k) + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} \ln(S_h) - \frac{\alpha+\beta}{1-\alpha-\beta} \ln(n+g+\delta) \quad [4],$$

где Y/L – производительность труда – величина валового муниципального продукта в расчете на одного занятого (изначально необходимо произвести расчет величины валового муниципального продукта муниципального района), S_k – величина человеческого капитала муниципального района, S_h – величина накопленного физического капитала муниципального района, α – вклад физического капитала в рост производительности труда, β – вклад человеческого капитала в рост производительности труда, A – уровень технологической производительности, n – темп роста численности занятых, gt – темп технического прогресса, прямо пропорциональный темпу экономического роста, δ – норма выбытия капитала.

Модель может применяться и в отношении отдельных кластеров при выявлении существенных отличий характера экономических отношений в кластере от особенностей экономики всего муниципального района.

Редактируемая программа комплексного социально-экономического развития муниципального района должна описывать вышеуказанные положения применительно к среднесрочному периоду.

IV этап. На данном этапе происходит институционализация управления кластерной системой. Между якорными организациями и муниципальным районом (муниципальными районами, если кластер предполагает интеррайонное размещение) заключается соглашение о создании кластера, и на уровне

кластера организациями-резидентами создается некоммерческое партнерство. В целях оптимизации управления кластерной системой муниципальным районом может быть создано отдельное подразделение в структуре администрации района, образован функционирующий на регулярной основе межпоселенческий совет (либо, при необходимости, Совет с участием представителей других муниципальных районов). При этом следует отдельное внимание уделить формированию системы управленческого консультирования компаний-резидентов кластера, что на начальных этапах может быть организовано через наделение необходимым функционалом структурного подразделения администрации муниципального района.

На уровне региона при условии перехода на кластерную модель развития создается региональный центр кластерного развития как основной институциональный субъект региональной кластерной политики. В этих условиях структурное подразделение администрации муниципального района по вопросам кластерной политики должно активно взаимодействовать с данным центром, следовать его методическим рекомендациям, участвовать в организуемых мероприятиях.

V этап. Данный этап посвящен реализации принятой программы: проведению комплекса мероприятий по развитию инфраструктуры и повышению инвестиционной привлекательности муниципального района и сформированного кластера (кластеров). Развитие инфраструктуры заключается в создании надлежащих условий как для организаций муниципального района, так и для населения. В случае последних первоочередное внимание следует уделить развитию социальной и коммунальной инфраструктуры. В качестве положительного опыта можно использовать реализуемую в Свердловской области программу «Уральская деревня», в соответствии с которой дифференцированно определены минимальные стандарты социальной инфраструктуры и минимальные стандарты коммунальной инфраструктуры для населенных пунктов в зависимости от численности их населения [9]. Осуществление подобной программы служит мощным источником развития сельских территорий, сокращает отток населения, формирует условия для развития человеческого потенциала. Что касается организаций муниципального района (потенциальных резидентов кластера вне зависимости от формы собственности), то в первую очередь необходимо сформировать инвестиционно-промышленную инфраструктуру, включающую исследовательские центры, лаборатории, бизнес-инкубаторы, технопарки и подобные структуры.

Задача органов местной власти – исследование комплексности освоения земельного фонда, имущественного комплекса муниципального района для предоставления новых инвестиционных площадок потенциальным инвесторам как ресурса инфраструктурного освоения территории. Кроме того, реализация инвестиционной политики требует создания и обновления бренда муниципального района с учетом потенциала кластеров как основных объектов выгодного инвестирования. Выгода частных инвесторов от вложений в развитие кластеров должна быть особо подчеркнута в инвестиционном паспорте муниципального района. Данная информация должна сообщаться путем использования СМИ, на выставках и презентациях, организуемых

при поддержке регионального правительства, на мероприятиях межрегионального, национального и международного уровня, отображена на официальном сайте муниципального района и региона.

Именно инвестиционная политика является базовым звеном финансового обеспечения развития территориальной кластерной системы. Рассмотрим ее особенности на различных этапах жизненного цикла. Выделяют 4 этапа жизненного цикла кластерной системы: зарождение, становление, развитие кластера и этап кластеро-ориентированной экономики [12]. На первом этапе инвестиционная политика, на наш взгляд, должна ориентироваться на привлечение денежных средств региона, мобилизацию бюджетных средств муниципального района (формирование и использование бюджета развития) и финансовых средств организаций кластера. В связи с этим взаимодействие в рамках проведения инвестиционной политики должно осуществляться путем прямых контактов между акторами кластерной политики. На втором этапе возникает необходимость привлечения средств заинтересованных частных инвесторов, вследствие чего активно реализуется маркетинговая стратегия муниципального района, происходит становление его бренда. На третьем этапе идет дальнейшее развитие бренда муниципального района и его кластерной системы, за счет чего увеличивается приток частных инвестиций. Кроме того, муниципальный район начинает претендовать на получение финансовой поддержки со стороны федерального бюджета, поэтому должен ориентироваться на создание имиджа идеального кандидата для победы в конкурсном отборе. На четвертом этапе жизненного цикла кластерной системы основным источником инвестирования становятся частные компании, в связи с чем необходимо усилить активность инвестиционной политики, перераспределить направления расходования бюджетных средств муниципального района с вложений в развитие кластеров, повышение инвестиционной привлекательности муниципального района, созданных на его территории кластеров.

На V этапе алгоритма реализации кластерной политики необходимо уделить внимание развитию интеллектуального потенциала территории. Соглашения, заключенные на II этапе региональным правительством в части размещения филиалов, создания базовых кафедр, корректировки образовательных программ, повышения квалификации и профессиональной переподготовки существующих кадров, должны вступить в силу. Отметим, что эффективность подготовки специалистов для кластеров с детского сада подтверждена мировым опытом. Так, например, в Хабаровском авиационном кластере предлагается использовать авиационную тематику в детских садах: игра не с куклами, а с моделями самолетов, что должно способствовать формированию соответствующего сознания ребенка [3]. В школах необходимо создавать профильные классы по направлениям развития территориальной кластерной системы. Например, при выявлении перспектив создания на территории района аграрного кластера целесообразно вносить специальные корректировки в школьную программу. Это может включать в себя изучение художественной литературы, в которой рассматриваются особенности сельского образа жизни; решение математических задач на аграрную тематику; разработка проектов нововведений для сельского хозяйства на уроках технологии; приоритет

изучения сельскохозяйственной сферы на уроках экономики. Кроме того, данный аспект школьных образовательных программ позволяет формировать патриотизм, уважение к малой родине, ответственность за будущее муниципального района.

Реализация принятого пакета документов по осуществлению кластерной политики должна включать и поддержку кластерных инициатив, что тесно связано с другими направлениями экономической политики муниципального района, активизацией институциональных структур управления кластерным развитием.

VI этап. Этот этап подразумевает проведение регулярного мониторинга эффективности реализуемой кластерной политики.

В количественном отношении достигнутые за год результаты могут быть определены путем оценки динамики показателей описанного нами потенциала кластерообразования, а на третьем этапе жизненного цикла кластерной системы – по методике соблюдения критериев Правительства РФ к предоставлению финансовой поддержки в рамках конкурсного отбора инновационных территориальных кластеров. В качественном отношении оценка предполагает организацию и проведение общего годового собрания некоммерческого партнерства кластера как наиболее распространенной организационно-правовой формы существования кластера, объединяющей компании-резиденты кластера; районного межпоселенческого (либо межрайонного) Совета по кластерной политике с участием структурного подразделения администрации района, ответственного за проведение кластерной политики; совместное собрание сторон в рамках заключенного соглашения, на котором обсуждаются итоги развития кластерной системы, возникшие проблемы, открывшиеся перспективы. Это также служит объективной основой следующего этапа разработанного алгоритма.

VII этап. Финальный этап заключается в корректировке кластерной политики по результатам проведенного мониторинга. По итогам ежегодного мониторинга изменения вносятся в программу развития кластерной системы муниципального района, в среднесрочном периоде – в программу комплексного социально-экономического развития, в долгосрочном – в стратегию социально-экономического развития муниципального района. Однако изменения во второй и третий документ могут вноситься и ранее при выявлении существенного несоответствия условий осуществления кластерной политики описанным результатам проводимых исследований.

Таким образом, следует сделать вывод, что кластерная политика относится к сверхдолгосрочным инструментам социально-экономического развития сельских территорий. Внедрение кластерного подхода в систему стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального района, реализация предложенного авторами алгоритма позволит уменьшить разрыв в отношениях центр-периферия, значительно увеличить инвестиционную привлекательность района, потенциал человеческого развития и в конечном итоге повысить качество жизни населения территории, что является важнейшей целью деятельности органов местного самоуправления.

Список литературы

1. *База* данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 06.01.2014).
2. *Елабужский* муниципальный район. Официальный сайт органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.elabugacity.ru/> (дата обращения: 06.01.2014).
3. *Кадры* для кластеров будут «ковать» с детского сада? // Территор. кластеры. Дайджест новостей. 2013. Вып. 11. С. 47-48.
4. *Комарова А.В., Крицына Е.А.* О вкладе человеческого капитала в рост ВРП регионов России // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Сер. Соц.-экон. науки. 2012. Т. 12, вып. 3. С. 5-14.
5. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 21.12.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156906/ (дата обращения: 04.01.2014).
6. *О Стратегии* социально-экономического развития Омской области до 2025 года [Электронный ресурс]: указ губернатора Омской области от 24 июля 2013 г. № 93. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW148;n=75394> (дата обращения: 04.01.2014).
7. *Портер М.Э.* Конкуренция: пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. 608 с.
8. *Российская* кластерная обсерватория. Кластеры [Электронный ресурс]. URL: <http://cluster.hse.ru/clusters/> (дата обращения: 04.01.2014).
9. *Семин А.Н.* Региональная программа «Уральская деревня»: социально-экономический аспект // Экономика с.-х. и перерабатывающих предприятий. 2008. Т 1. С. 11-17.
10. *Galvin P.J.* Local Government and Cluster-Related Innovation Policy: Two Industry Clusters in the City of Toronto: Thesis of Dissertation. University of Exeter. 2011. 328 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://hdl.handle.net/10036/3468> (дата обращения: 02.02.2014).
11. *Razvoj* klastera. Cluster Development Programme Foundation Stage Materials (March 2012). Handout – 2. The Role of Government in Building Clusters. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.razvoj-klastera.hr/wp-content/uploads/Handout-2-The-Role-of-Government-in-Clusters1.pdf> (дата обращения: 02.02.2014).
12. *Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C.* The Cluster Initiative Greenbook. The Competitiveness Institute / VINNOVA. Gothenburg, 2003.

УДК 338.46

Е.П. ЗАГОРОДНОВА, к.экон.н., доцент кафедры стратегического менеджмента, декан вечерне-заочного факультета экономики и управления

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: ezaгородnova@hse.ru

Е.И. ФАЕРБЕРГ, к.экон.н., доцент кафедры стратегического менеджмента, заведующая кафедрой стратегического менеджмента
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: faerbergkaterina@gmail.com

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТА НА ОСНОВЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Любая организация находится и функционирует в некой среде. Каждое действие всех без исключения организаций возможно только в том случае, если среда допускает его осуществление. Внутренняя среда является источником ее жизненной силы. Она включает в себе потенциал, необходи-

мый для функционирования организации, но в это же время может быть источником проблем и даже ее гибели. Внешняя среда является источником, питающим организацию ресурсами, необходимыми для поддержания ее внутреннего потенциала на должном уровне. Организация находится в состоянии постоянного обмена с внешней средой, обеспечивая тем самым себе возможность развития перспективных направлений деятельности.

Для получения данных о своей внутренней и внешней среде в организации проводится стратегический анализ, который особенно актуален в проектно-ориентированных организациях, так как может стать одним из ключевых инструментов сбора информации для подготовки проекта. Однако применение стратегического анализа в управлении проектами не имеет широкого распространения, хотя, как и любая организация, функционирует в определенном окружении, включающем внутренние и внешние компоненты, учитывающие экономические, политические, социальные, технологические, нормативные, культурные и иные факторы.

Обобщение опыта отечественных и зарубежных исследований в области разработки и реализации стратегии развития выявило необходимость исследования проблем совершенствования методических и практических вопросов стратегического управления.

Ключевой элемент любого проекта – его миссия. Это генеральная цель проекта, четко выраженная причина его существования, она детализирует

В статье определяется необходимость проведения стратегического анализа при осуществлении управления проектом, а также предлагается концептуальная схема, определяющая место и роль стратегического анализа в проектном управлении.

Ключевые слова: проект; управление проектами; стратегия; стратегический анализ; методы стратегического анализа

статус проекта, обеспечивает ориентиры для определения целей следующих уровней, а также стратегий на различных организационных уровнях. Миссия – это главная задача проекта с точки зрения его будущих основных услуг или изделий, его важнейших рынков и преимущественных технологий.

«Стратегия проекта – центральное звено в выработке направлений и действий с целью получения обозначенных миссией и системой целей результатов проекта» [3, с. 140]. Подготовку стратегии проекта можно условно разделить на три последовательных процедуры:

- *стратегический анализ;*
- разработка и выбор стратегии;
- реализация стратегии.

Как мы видим, стратегический анализ является первоначальным этапом и информационной основой подготовки стратегии проекта: чтобы реализовать проект в современных условиях, любая организация должна не только приспосабливаться к внешней среде путем адаптации своей внутренней структуры и поведения на рынке, но и по возможности активно формировать внешние условия своей деятельности с учетом собственных внутренних изменений, постоянно выявляя во внешней среде угрозы и потенциальные возможности.

Стратегический анализ помогает получить важные результаты. Он дает организации время для прогнозирования возможностей, составления плана на случай непредвиденных обстоятельств, разработки системы раннего предупреждения на случай возможных угроз и разработки стратегий, которые могут превратить прежние угрозы в разного рода выгодные возможности.

Для того чтобы оценить необходимость проведения тщательного стратегического анализа в управлении проектом, рассмотрим характеристики среды проекта, которые оказывают непосредственное воздействие на сложность его осуществления. Во-первых, это взаимосвязанность ее факторов. Под ней понимается уровень силы, с которой изменение одного фактора воздействует на другие факторы. Факт взаимосвязанности является значимым уже не только для рынков страны или региона, но и для мирового рынка [2, с. 220]. Данная взаимозависимость превратила среду современных организаций в бурно изменяющуюся. Руководители больше не могут рассматривать факторы среды по отдельности, изолированно друг от друга. Специалисты не так давно даже ввели понятие «хаотичные изменения» для описания внешней среды, которая характеризуется еще более быстрыми темпами изменений и более сильной взаимосвязанностью.

Во-вторых, сложность среды. «Это число факторов, на которые организация обязана реагировать, а также уровень вариантности каждого фактора. Если говорить о числе внешних факторов, на которые предприятие реагирует, то, если на нее давят государственные постановления, частое перезаключение договоров с профсоюзами, несколько заинтересованных групп влияния, многочисленные конкуренты и ускоренные технологические изменения, можно утверждать, что эта организация находится в более сложном окружении, чем, положим, организация, озабоченная действиями всего нескольких поставщиков, нескольких конкурентов, при отсутствии профсоюзов и замедленном изменении технологии», – отмечает Д. Аакер [2, с. 221]. Организации,

работающие в несложной среде, обладают одним преимуществом: им приходится иметь дело всего лишь с несколькими категориями данных, необходимых для принятия управленческих решений. В силу этого в менее сложном окружении нужна и менее сложная организационная структура, но так как разные организации функционируют в разных средах, ситуационный подход определяет, что не существует и наилучшей организационной структуры.

В-третьих, подвижность среды. Под ней понимается скорость, с которой происходят изменения в окружении проекта. Многие исследователи отмечают, что окружение современных организаций изменяется с нарастающей все время скоростью. Однако притом, что эта динамика является общей, есть организации, вокруг которых внешняя среда особенно подвижна [1, с. 141]. Например, в результате исследований обнаружилось, что скорость изменения технологии и параметров конкурентной борьбы в фармацевтической, химической и электронной промышленности выше, чем в других отраслях. Быстрые изменения происходят в авиационно-космической промышленности, производстве компьютеров, биотехнологии и сфере телекоммуникаций. Менее заметные относительные изменения затрагивают строительную, пищевую промышленность, производство тары и упаковочных материалов.

Кроме того, подвижность внешнего окружения может быть выше для одних подразделений организации и ниже для других. К примеру, во многих фирмах отдел исследований и разработок сталкивается с высокой подвижностью внешней среды, поскольку он должен отслеживать все технологические нововведения. С другой стороны, производственный отдел может быть погружен в относительно медленно изменяющуюся среду, характеризующуюся стабильным движением материалов и трудовых ресурсов. В то же время, если производственные мощности размещены в разных странах мира или же регионах страны или исходные ресурсы поступают из-за границы, то производственный процесс может оказаться в условиях высокоподвижной внешней среды. Учитывая сложность функционирования в условиях высокоподвижного внешнего окружения проекта, организация или ее подразделения должны опираться на более разнообразную информацию, чтобы принимать эффективные управленческие решения относительно своих внутренних переменных. Это делает принятие решений более трудным процессом.

В-четвертых, неопределенность внешней среды. «Она является функцией количества информации, которой располагает организация (или лицо) по поводу конкретного фактора, а также функцией уверенности в этой информации. Если информации мало или есть сомнения в ее точности, среда становится более неопределенной, чем в ситуации, когда имеется адекватная информация и есть основания считать ее высоконадежной» [1, с.145]. Поскольку бизнес становится все более глобальным занятием, требуется больше и больше информации, но уверенность в ее точности заметно снижается. Зависимость от мнений иностранных экспертов или аналитических материалов, изложенных на иностранном языке, усугубляет неопределенность. Чем неопределеннее внешнее окружение, тем труднее принимать эффективные решения в области управления.

Все эти характеристики среды проекта говорят о высокой динамике и вариантно-м характере происходящих в ней изменений, что накладывает на менеджеров задачи как можно более точного прогнозирования, оценки и анализа сложившейся среды проекта, чтобы заранее установить характер и силу возможных угроз. Это позволит вырабатывать и адекватно ситуации корректировать выбранную стратегию.

В результате эволюции менеджмента изменялись и совершенствовались методы стратегического планирования и управления. В современных условиях наиболее действенным считается необходимость осуществлять превентивное реагирование на прогнозируемые изменения, так как только с помощью этого можно не только выжить, адаптироваться, но и максимально эффективно использовать имеющиеся у организации резервы, а также возможности, возникающие вследствие происходящих перемен. Все это создает предпосылки для дальнейшего развития.

Такого рода управление предполагает раннее выявление «слабых сигналов» каких-либо изменений как внутри, так и вне предприятия и быстрое реагирование на них. При этом должно быть налажено постоянное наблюдение (мониторинг) за любыми событиями и явлениями, происходящими во внешней среде предприятия.

Основными принципами, которые необходимо учитывать при организации исследования внешней среды, являются принципы объективности, системности, развития, регулярности, гибкости и релевантности.

Для переноса факторов среды в число контролируемых или хотя бы прогнозируемых необходимо осуществлять ее анализ с помощью специальных методов. Проведение стратегического анализа проекта предполагает выбор следующих методов:

- определение ключевых факторов успеха;
- анализ движущих сил отрасли;
- анализ 5 сил Портера;
- составление карты стратегических групп.

Проведение стратегического анализа обеспечивает базу для определения как миссии и цели проекта, так и для выработки стратегий поведения, позволяющих организации выполнить миссию и реализовать проект. Он представляет собой процесс, посредством которого разработчики стратегического плана контролируют внешние по отношению к проекту факторы, чтобы определить возможные угрозы для фирмы.

Эффективное взаимодействие предприятия с внешней и внутренней средой требует от руководителей и специалистов высочайшего уровня подготовки, аналитических способностей и интуиции. Экспертные оценки свидетельствуют, что только 20% факторов в бизнесе поддаются контролю со стороны предприятия, остальные 80% – неконтролируемые. Среди последних – в основном составляющие внешней среды предприятия.

В целом, по итогам проведенного анализа существующего теоретического базиса в области управления проектами и его взаимосвязи с анализом текущей организационной стратегии и его основными элементами можно предложить концептуальную схему, в которой определяется место стратегического анализа в управлении проектами (рис. 1).

На стадии инициации проекта определяется его миссия, затем проводится первичный стратегический анализ, по результатам которого определяют цель

и задачи проекта, а также критерии их достижения (выполнения). На следующей стадии проекта определяются меры, с помощью которых проект будет реализовываться, и начинается их принятие в определенной последовательности. На стадии мониторинга и контроля проводится повторный стратегический анализ, который позволяет соотнести промежуточные результаты проекта с критериями достижения целей и внести корректировки в принимаемые меры.

Результаты проекта требуют систематизации, которая позволит, с одной стороны, оценивать работы по ходу проекта и вносить в них более точные корректировки и, с другой, по завершении проекта получать полноценную структурированную обратную связь по его результатам.

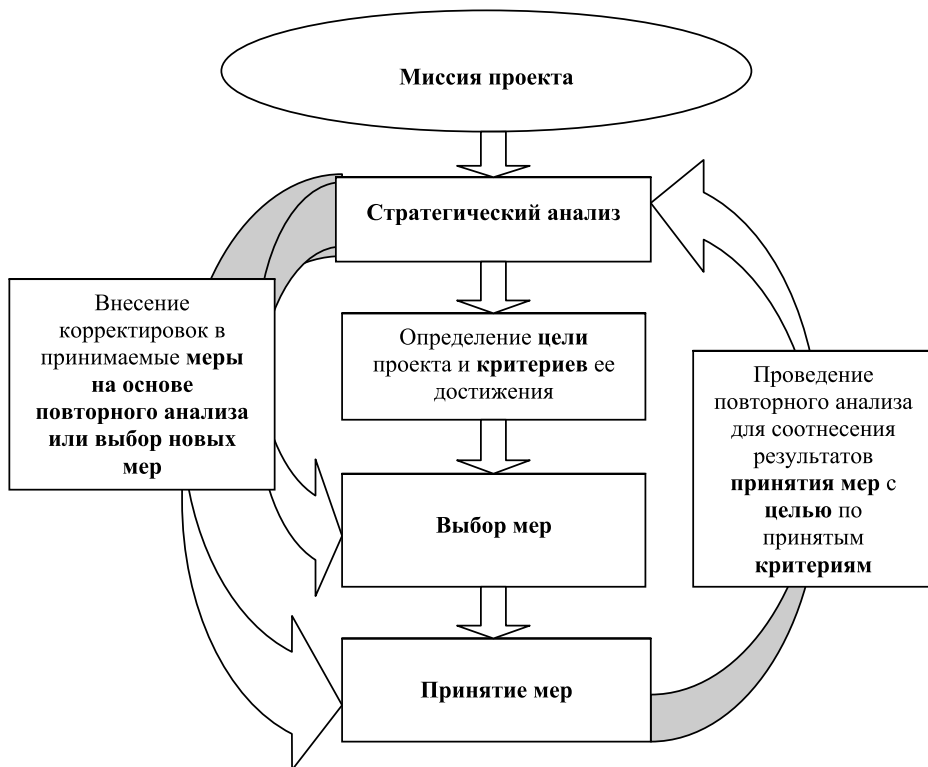


Рис. 1. Концептуальная схема применения стратегического анализа в управлении проектами

Руководители высшего звена используют подобные системы, чтобы удостовериться, что результаты проекта соответствуют миссии, стратегическим целям организации и т.д. Системы показателей результатов проекта должны удовлетворять двум требованиям проекта: потребность в механизме передачи информации о результатах работы по проекту и о его состоянии занятым исполнителям и потребность в сравнении результатов работы по множеству проектов. Подобные типовые системы в первую очередь дают представление только о финансовых показателях действий или проектов. В ходе работы была

выявлена потребность в альтернативном представлении действий, которое включало бы в себя измерения других аспектов.

Таким образом, необходимо ввести новый элемент в концептуальную схему применения стратегического анализа в управлении проектами, предложенную ранее (рис. 2).

Система показателей результатов проекта в данной концепции занимает место на стадиях мониторинга и контроля и завершения проекта. На этапе мониторинга и контроля система даст возможность более глубокого анализа промежуточных результатов проекта, что позволит руководству оперативно получать информацию о ходе проекта и возникающих проблемах в удобной форме, вносить более точные и оперативные корректировки в его дальнейший ход и, как следствие, повысит текущую «управляемость» проекта. На этапе завершения систематизация результатов проекта делает возможным получать универсальный отчет по проекту, который возможно рассматривать как отдельно, так и сравнивать с другими проектами, реализуемыми организацией.

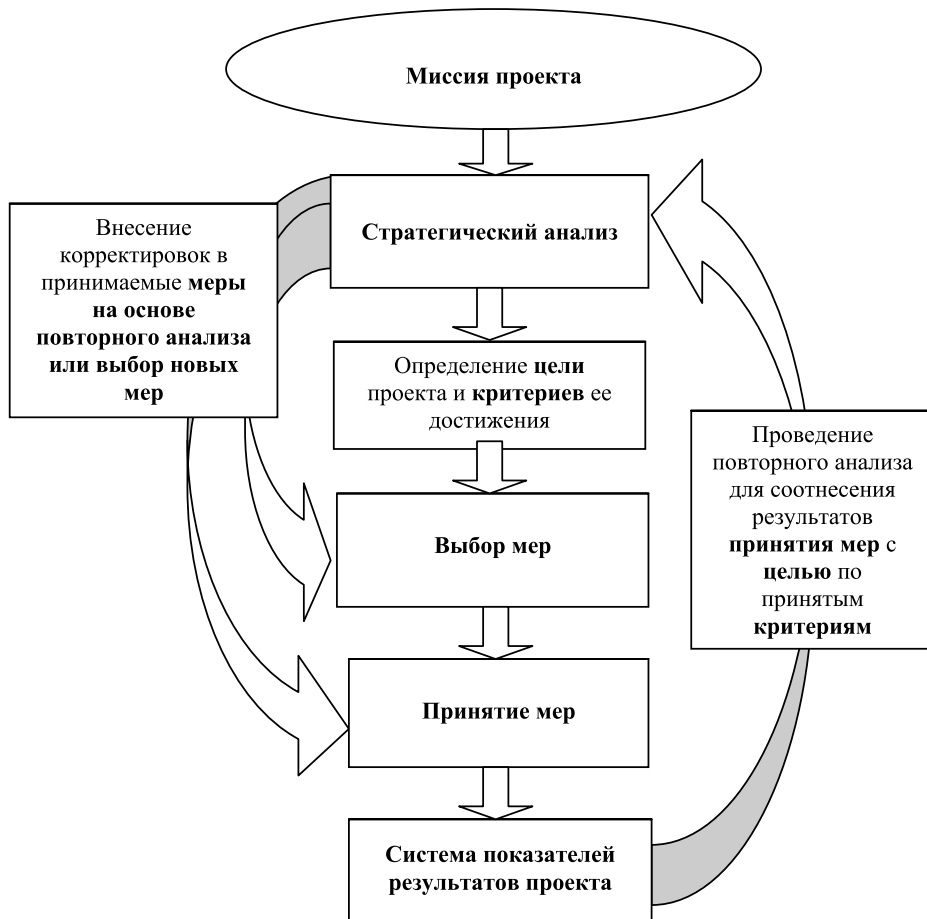


Рис.2. Модифицированная концептуальная схема применения стратегического анализа в управлении проектами

При разработке системы показателей результатов проекта за основу могут быть взяты два метода стратегического анализа: анализ ключевых факторов успеха и SWOT-анализ, применение которых осуществляется поэтапно.

1-й этап: отбор групп ключевых факторов успеха (далее – КФУ)

КФУ есть общие для всех предприятий отрасли факторы, реализация которых открывает перспективы улучшения своей конкурентной позиции. Дело не в том, может или не может конкретная организация в настоящее время реализовать эти факторы. Задача заключается в определении факторов, дающих в данной отрасли ключ к успеху в конкуренции. Выделение КФУ для конкретной отрасли есть первый шаг, за которым должна последовать разработка мероприятий по овладению КФУ, характерных для отрасли. Эта работа представляет собой существенную часть разработки стратегического плана предприятия с учетом характера целей и задач развития, как их представляет себе руководство предприятия. КФУ должны рассматриваться как фундамент разрабатываемой стратегии. КФУ не одинаковы для разных отраслей, а для конкретной отрасли могут меняться во времени. Задача аналитиков заключается в том, чтобы выделить наиболее важные на ближайшую перспективу КФУ, например, путем ранжирования всех выделенных факторов, имеющих значение для данной отрасли [4, р. 156].

На данном этапе проводится отбор нескольких групп факторов успеха, которые оказывают наибольшее влияние на проект. Ключевые факторы успеха компании должны быть весьма специфическими, т.е. представлять собой своеобразный набор условий, составленный в результате анализа отрасли. Каждой группе факторов присваивается вес в зависимости от степени ее влияния на рассматриваемую отрасль. Итогом данного этапа является составление таблицы (табл. 1):

Таблица 1

Отобранные группы КФУ и их весовая характеристика

Наименование группы КФУ	Весовая характеристика	Обоснование выбранного значения весовой характеристики
1.		
2.		
...		

2-й этап: экспертная оценка КФУ по каждой группе

Этот этап является стандартным для оценки КФУ: группа экспертов оценивает по 10-балльной шкале каждый фактор, отличным является только то, что факторы модифицированы с учетом специфики организации, сгруппированы; весовую характеристику имеют группы, а не отдельные факторы (табл. 2).

Экспертная оценка КФУ

КФУ	Вес	Проект
КФУ, зависящие от технологии:		
КФУ, относящиеся к производству:		
КФУ, относящиеся к реализации услуг:		
КФУ, относящиеся к маркетингу:		
Сумма	1.0	

3-й этап: установление взаимосвязей между группами КФУ и группами показателей, рассматриваемых в организации

На данном этапе производится детальный анализ, целью которого является установление детальной взаимосвязи между группами показателей, которые рассматривает организация, и отобранными группами КФУ для проекта. Эта взаимосвязь устанавливается в таблице, идея которой взята из SWOT-анализа, задача данной таблицы – показать, как КФУ могут влиять на показатели деятельности организации, для каждой группы показателей выделяется одна наиболее важная группа КФУ.

4-й этап: составление матриц по отдельным взаимосвязанным группам КФУ и показателей, рассматриваемых в организации, и итоговой матрицы с учетом весовых характеристик каждой группы показателей (рис. 3).

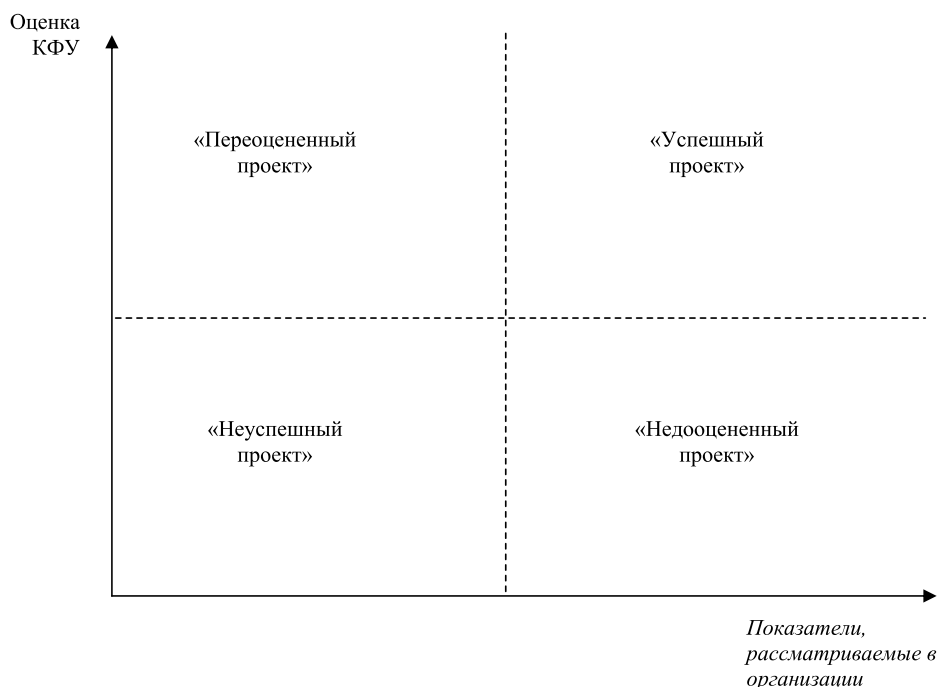


Рис.3. Матрица КФУ

Данная матрица составляется отдельно для каждой пары взаимосвязанных групп КФУ и показателей, рассматриваемых в организации, и для итоговых значений с учетом весовых характеристик. КФУ в данном случае являются оценкой потенциала проекта, а показатели, рассматриваемые в организации, – оценкой достигнутых результатов. Таким образом, проект, попадающий в левый нижний квадрант, является неуспешным, так как недооцененный потенциал не дал значительных результатов. Проект, попадающий в левый верхний квадрант, является переоцененным, т.е. высокий потенциал проекта дал результаты ниже ожидаемых, а недооцененным можно считать проект, попавший в правый нижний квадрант, так как при невысоком потенциале он дает значительный результат. Полностью успешным можно считать проект, попадающий в правый верхний квадрант, потому что высокий потенциал проекта обеспечивает закономерно высокий результат.

Предложенная концепция применения стратегического анализа в управлении проектами представляет собой структурный подход к менеджменту проектов. В рамках данного подхода управление проектами рассматривается как движущая сила стратегического развития организации, которая позволяет достигать ее стратегических целей через системный анализ результатов проектной деятельности стратегических бизнес-единиц.

Список литературы

1. *Аакер Д.* Бизнес-стратегия. От изучения рыночной среды до выработки беспроигрышных решений. М.: Эксмо, 2007.
2. *Аакер Д.* Стратегическое рыночное управление. СПб.: Питер, 2011.
3. *Дитхелм Г.* Управление проектами: в 2 т. Т. I / пер. с нем. СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2004.
4. *Doyel Peter.* Value-Based Marketing: Marketing Strategies for Corporate Growth and Shareholder Value. John Wiley and Sons. Ltd, 2008.

В.В. ГРАБАРЬ, к.филос.н., доцент, декан факультета профессиональной переподготовки

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: vgrabar@hse.ru

М.М. САЛМАКОВ, директор

Венчурный фонд «BadCasper», г. Пермь, ул. Мира, 26
Электронный адрес: mikhail@salmakov.com

АНАЛИЗ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН ПРОЕКТА: МЕТОДОЛОГИЯ, МЕТОДИКА, ИНСТРУМЕНТЫ

Тематика управления заинтересованными сторонами активно развивается, что обусловлено ростом понимания роли заинтересованных сторон как в хозяйственной деятельности компании в целом, так и в проектах в частности. Однако применительно к проектному управлению она недостаточно проработана, чему и посвящена данная статья.

Ключевые слова: заинтересованные стороны; управление проектами; управление заинтересованными сторонами

Одними из самых обсуждаемых тем в менеджменте последние два десятилетия были модели и теории, касающиеся заинтересованных сторон [3; 5; 7; 23]. Установлено, что наилучших результатов добиваются компании, взаимодействующие со своими заинтересованными сторонами [8], они создают ценность для всех сторон, а не только для акционеров [14].

Распространение практик управления проектами включает проблему управления заинтересованными сторонами в проектном менеджменте. Механизмы управления заинтересованными сторонами, взятые из стратегического менеджмента, не могут быть транслированы на менеджмент проекта, так как проектное управление носит тактический характер, требует быстрых, активных действий и столь же оперативного управления заинтересованными сторонами.

Фирмы быстрее добиваются успеха, когда они соотносят свои внутренние ресурсы и возможности с потребностями внешнего окружения (заинтересованных сторон) [9]. При этом влияние заинтересованных сторон на исход и успех проекта существенно выше, чем в корпоративном управлении, так как проекты конечны, хозяйственная деятельность в них более интенсивна. При этом, однако, методология их анализа находится в начале разработки.

Велико число моделей для измерения успеха проекта [15; 18]. Все они, при концентрации только на организации и потребителе, заказчике и команде проекта, снижают возможности успеха проекта [19].

Более целесообразно оценивать успех проекта с точки зрения различных заинтересованных сторон, где результирующим показателем является степень их общей удовлетворенности [20; 21]. Такая логика расширения факторов, определяющих успех проекта, приводит к пониманию того, что наиболее целесообразно оценивать успех проекта с позиций *всех* заинтересованных

сторон, анализировать их, балансировать интересами заинтересованных сторон, управлять ими.

Заинтересованная сторона – любая группа или индивид, способная влиять или влияющая на достижение цели организации [4], на способность предприятия приносить доход, а также все бенефициары и источники риска [14]. Под заинтересованными сторонами понимаются как субъекты хозяйственной деятельности, состоящие в прямых экономических отношениях с организацией [2], так и все общество в целом и каждый его член в отдельности [17].

Существует большое количество подходов к классификации заинтересованных сторон [1; 6; 12; 13; 22]: первичные и вторичные; прямые и косвенные; общие и специализированные; стратегические и этические; нормативные, косвенные и опасные (спящие) заинтересованные стороны.

А. Менделоу [10] анализирует заинтересованные стороны в зависимости от их интересов и их власти, соответственно способности влиять на деятельность предприятия и желанием делать это. Интегрированный показатель – влияние заинтересованной стороны, определяется путем перемножения власти и интереса.

Расширением модели А. Менделоу можно назвать типологию Р. Митчелла [11] (рис. 1). В основе типологии – три фактора: законность, значимость и срочность, т.е. юридическая легитимность отдавать указания, сила влияния заинтересованной стороны на предприятие, минимально необходимая скорость ответов на запросы заинтересованной стороны.

Стороны, которым присуща только одна характеристика, являются скрытыми, бездействующими. Заинтересованные стороны, которым присущи две характеристики, являются выжидающими. Наибольшим влиянием обладают заинтересованные стороны, влияние которых узаконено, значимо, и которые решают вопрос в кратчайшие сроки (категорическая группа).

Становится ясно, какой же из заинтересованных сторон необходимо уделить большее внимание, а какой меньше.



Рис. 1. Модель Р. Митчелла

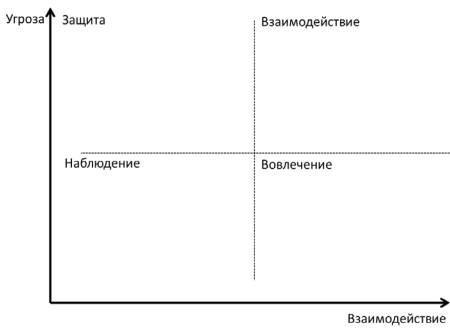


Рис. 2. Модель Г. Саважа

В свою очередь, Г. Саваж [16] не только классифицирует заинтересованные стороны, но и предлагает наиболее уместные стратегии взаимодействия с ними, что отражено на рис. 2.

Его типология и стратегии основаны на определении потенциала (вероятности) заинтересованной стороны нанести ущерб организации и ее потенциала (готовности) к сотрудничеству.

При высоких вероятностях взаимодействия и угрозы рекомендуется придерживаться стратегии взаимодействия (переговоров). При высокой угрозе и низком взаимодействии – придерживаться стратегии защитника. Когда у заинтересованной стороны наблюдается высокий уровень взаимодействия при низкой угрозе, рекомендуется использовать стратегию вовлечения.

С заинтересованными сторонами с низким уровнем угрозы и с низким уровнем кооперации – придерживаться стратегии наблюдения с целью отслеживания изменения их статуса. Менеджерам следует большое внимание уделять тем стейкхолдерам, которые обладают высоким потенциалом к кооперации, так как взаимодействие с ними может принести большую пользу в будущем и активно содействовать перемещению заинтересованных сторон из менее привлекательного сегмента в более привлекательный.

А. Фридман и С. Майлс [5] включают в список заинтересованных сторон потребителей, сотрудников, местное сообщество, поставщиков и дистрибьюторов, акционеров, СМИ, общество в целом, бизнес-партнеров, будущие и прошлые поколения, представителей научного сообщества, конкурентов, гражданское общество, представителей заинтересованных сторон со своими интересами, инвесторов, органы государственной власти.

В контексте проектного управления перечень и характеристики заинтересованных сторон – ключевых участников проекта можно найти в Своде знаний об управлении проектами РМВоК: менеджер проекта; заказчик/пользователь; исполняющая организация; члены команды проекта; команда управления проектом; спонсор; офис управления проектом (РМО).

Совместим два перечня заинтересованных сторон проекта, разделив их на внутренние и внешние, и выявим их ключевые интересы.

На проект влияют:

- его внутренние заинтересованные стороны, которые непосредственно участвуют в реализации проекта (менеджер проекта, команда управления проектом, члены команды проекта, офис управления проектами при его наличии, инвесторы проекта, поставщики проекта);
- внешнее окружение проекта, внутренняя среда компании, в рамках которой реализуется проект (кредиторы компании, акционеры компании, менеджмент компании, бизнес-партнеры компании, сотрудники компании, будущие поколения, прошлые поколения, представители заинтересованных сторон, внутрикорпоративные потребители);

- внешнее окружение компании, все бизнес окружение, в котором функционирует организация (внешние потребители, местное сообщество, СМИ, общество в целом, научное сообщество, конкуренты, гражданское общество, органы государственной власти).

Для каждой группы лиц, относящихся к заинтересованным сторонам проекта, можно определить их основные интересы (таблица).

Таблица

Основные заинтересованные стороны проекта и их интересы

Наименование стейкхолдера	Основные интересы стейкхолдера
1	2
Внутренние заинтересованные стороны проекта	
Менеджер проекта	Выполнение проекта Достижение целевых показателей проекта Карьерный рост
Команда управления проектом	Достижение целевых показателей проекта Карьерный рост
Члены команды проекта	Будущая защищенность их рабочих мест Рост заработной платы Карьерный рост
Офис управления проектами	Сохранение баланса портфеля проектов Достижение целевых KPI
Инвесторы проекта	Получение запланированной доходности проекта
Поставщики проекта	Выполнение взятых на себя обязательств Четкая постановка технического задания
Внутрикорпоративные заинтересованные стороны проекта	
Кредиторы компании	Своевременная выплата обязательств Сохранение текущего уровня риска, выраженного в целевых показателях
Акционеры компании	Рост доходности компании Рост дивидендных выплат Рост стоимости компании
Менеджмент компании	Достижение компанией целевых показателей KPI Рост размера компенсации Сохранение текущего положения Развитие компании
Бизнес партнеры компании	Сохранение долгосрочных отношений с компаниями
Прочие сотрудники компании	Рост заработной платы Сохранение рабочих мест Карьерный рост
Будущие поколения	Создание потенциала для развития компании в будущем

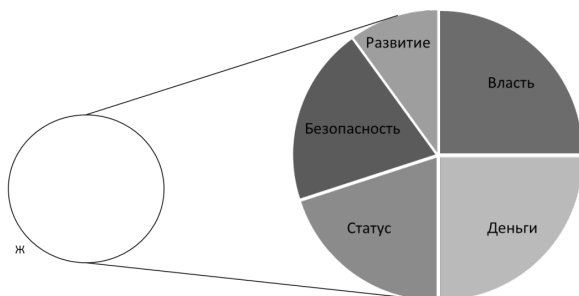


Рис. 5. Анализ заинтересованных сторон проекта. Уровень 3

Второй уровень анализа представляет собой детализацию заинтересованных сторон и их связей в каждом сегменте: защита, вовлечение, наблюдение, взаимодействие (рис. 4).

Третий уровень анализа представляет собой индивидуальный поведенческий и мотивационный профиль конкретной стороны, позволяющий максимально эффективно оценить и управлять взаимоотношениями с ней (рис. 5). За основу индивидуального управленческого профиля приняты интересы основных заинтересованных сторон, представленные выше.

Алгоритм анализа таков: менеджер выявляет все ключевых группы заинтересованных сторон, проводит экспертную оценку степени угрозы, исходящей от них, их готовности к взаимодействию, законности, срочности и значимости их требований, результаты анализа вносит в вышеобозначенную модель и строит график.

Далее проводит выявление основных ключевых лиц (движущих сил) в каждом сегменте, группе заинтересованных сторон, а также их интересов. На основе полученных результатов строится локальная карта заинтересованных лиц, отражающая их интересы и взаимосвязи, а затем для целевых заинтересованных лиц строятся индивидуальные поведенческие профили.

Определить вес (значимость) заинтересованной стороны на карте возможно по средневзвешенным экспертным оценкам власти, законности и срочности (Р. Митчелл) по следующей формуле (1):

$$\text{Вес (значимость) заинтересованной стороны} = k \times \text{власть} + n \times \text{законность} + m \times \text{срочность}, \quad (1)$$

где k , n , m – веса критериев.

Значимость каждого критерия (власть, срочность, законность) определяется распределением между ними 100 баллов. По оценке экспертов были получены следующие результаты:

- коэффициент k (вес критерия Власть) составляет 40%;
- коэффициент n (вес критерия Законность) составляет 40%;
- коэффициент m (вес критерия Срочность) составляет 20%.

Таким образом, конечный вид формулы веса (значимости) заинтересованной стороны (2) принимает следующий вид:

$$\text{Вес (значимость) заинтересованной стороны} = 0,4 \times \text{власть} + 0,4 \times \text{законность} + 0,2 \times \text{срочность.} \quad (2)$$

Далее эксперты команды проекта оценивают каждый из критериев (власть, законность и срочность) по трехбалльной шкале, в которой 0 баллов – минимальный уровень (или полное отсутствие критерия), 1 балл – средний уровень, 2 балла – максимальный уровень присутствия критерия у заинтересованной стороны.

Таким образом, значимость каждой заинтересованной стороны может варьироваться от 0,2 балла до 2 баллов.

Определим границы состояний заинтересованных сторон:

- бездействующее состояние – от 0,2 балла до 0,7 балла (нижние 30%);
- выжидающее состояние – от 0,71 балла до 1,5 балла;
- категорическое (безусловное) состояние – от 1,51 балла до 2 баллов (верхние 30%).

Местоположение заинтересованной стороны на матрице относительно пары «угроза – взаимодействие» выявляется также экспертами. Каждый эксперт оценивает угрозу от заинтересованной стороны и степень ее готовности к взаимодействию на основе семибалльной шкалы. 7 баллов соответствуют максимальной степени угрозы и максимальной степени готовности к взаимодействию, а 1 балл – минимальной степени угрозы и минимальной готовности к взаимодействию.

Схема распределения баллов по осям представлена на рис. 6.

В соответствии с представленной схемой:

- от 1 до 3 баллов – низкая степень угрозы со стороны заинтересованной стороны и низкая готовность к взаимодействию;
- 4 балла – промежуточный результат. При большом количестве заинтересованных сторон, находящихся в данном промежутке по любой из осей, необходимо проведение дополнительных оценок;
- от 5 до 7 баллов – высокая степень угрозы со стороны заинтересованной стороны и ее высокая готовность к взаимодействию.

К заинтересованным сторонам, находящимся в определенном сегменте, необходимо применять соответствующие стратегии взаимодействия, которые описаны выше.

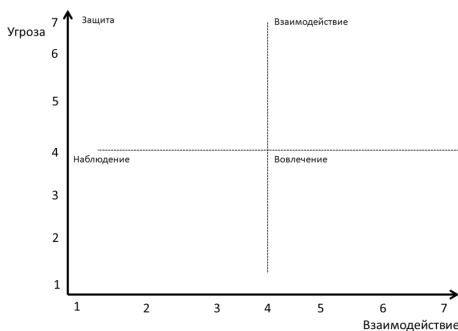


Рис. 6. Распределение баллов по осям

Крупные проекты с большим количеством заинтересованных сторон предпочтительнее для применения модели. Однако это не означает, что ее использование не может принести результатов в малых и средних проектах. Так, в ходе работы над статьей было проведено предварительное тестирование данного подхода на малых проектах, давшее положительные результаты.

Предложенный подход позволяет провести эффективный анализ заинтересованных сторон проекта, наглядно отразив их интересы и предлагая стратегии взаимодействия с ними.

Вопросы персонализации процесса управления заинтересованными сторонами, разработки их индивидуальных мотивационных профилей, уточнения взаимосвязей между заинтересованными сторонами требуют дальнейшей проработки.

Список литературы

1. *Carroll A.B.* Business and Society: Ethics and Stakeholders. Cincinnati: South-Western, 1989.
2. *Cochran P.* The Toronto Conference: Reflection on Stakeholder Theory // *Business & Society*. 1994. Vol. 33, № 1. P. 95-98.
3. *Donaldson T., Preston L.* The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications // *Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20, № 1. P. 65-91.
4. *Freeman R.E., McVea J.* A Stakeholder Approach to Strategic Management // *Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell, 2001.
5. *Friedman A., Miles S.* Stakeholders: Theory and Practice. Oxford: Oxford University Press, 2006.
6. *Frooman J.* Stakeholder Influence Strategies // *Academy of Management Review*. 1999. Vol. 24, № 102. P. 191-205.
7. *Gibson K.* The Moral Basis of Stakeholder Theory // *Journal of Business Ethics*. 2000. Vol. 26, № 3. P. 245-257.
8. *Hardly C., Phillips N.* Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain // *Organizational Science*. 1998. Vol. 9. P. 217-230.
9. *Henderson R., Mitchell W.* The Interactions of Organizational and Competitive Influences on Strategy and Performance // *Strategic Management Journal*. 1997. Vol. 18. P. 5-14.
10. *Mendelow A.* 'Stakeholder Mapping', Proceedings of the 2nd International Conference on Information Systems. Cambridge, MA, 1991.
11. *Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J.* Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. // *Academy of Management Review*. 1997. Vol. 22, № 4. P. 853-888.
12. *Pesqueux Y., Damak-Ayadi S.* Stakeholder Theory in Perspective // *Corporate Governance*. 2005. Vol. 5, № 2. P. 5-21.
13. *Phillips R.* Stakeholder Theory and Organization Ethics. San Francisco: Berrett-Koehler, 2003.
14. *Post J.E., Preston L.E., Sachs S.* Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth // Stanford: CA, Stanford University Press, 2002.
15. *Rad P.F.* Project Success Attributes // *Cost Engineering*. 2003. Vol. 45, № 4. P. 23-29.

16. *Savage G.T., Nix T.W.* Whitehead and Blair. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders // Academy of Management Executive. 1991. Vol. 5, № 2. P. 61-75.
17. *Shackman N.A.* Reframing the Debate between Agency and Stakeholder Theories of the Firm // Journal of Business Ethics. 1999. Vol. 19, № 4. P. 319-334.
18. *Shanbar A., Levy O., Dvir D.* Mapping the Dimension of Project Success // Project Management journal. 1997. Vol. 28, № 2. P. 5-13.
19. *Stuckenbruck L.C.* Who Determines Project Success? // Proceedings of 18th Annual Seminal / Symposium (Montreal, Canada). Upper Darby, PA: Project Management Institute, 1986. P. 85-93.
20. *Tuman J.* Models for Achieving Project Success Through Team Building and Stakeholder Management // The AMA Handbook of Project Management / ed. by P.C. Dinsmore. N.Y.: AMACOM, 1993.
21. *Wideman M.R.* How to Motivate All Stakeholders to Work Together // Field Guide to Project Management / ed. by D.I. Cleland. USA: International Thompson Publishing Company, 1998.
22. *Winn M.* Building Stakeholder Theory with a Decision Modelling Methodology // Business & Society. 2001. Vol. 40, № 2. P. 133-166.
23. *Wolfe A., Putler D.S.* How Tight Are the Ties that Bind Stakeholder Groups? // Organizational Science. 2002. Vol. 13, № 1. P. 64-82.

УДК 351/354(510)

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, профессор кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

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

Е.А. ТРОИЦКАЯ, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ЗАПАДНЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МОДЕЛИ: СИНТЕЗ NEW PUBLIC MANAGEMENT И GOOD GOVERNANCE¹

Последняя четверть XX – начало XXI в. является важной вехой на пути интенсивного поиска оптимальных моделей государственного управления, который вылился в проведение т.н. административных реформ, сначала в странах Запада, а потом и в других частях света. Необходимость серьезной трансформации традиционных систем государственного управления может быть объяснена не столько локальными причинами социально-экономического характера, сколько глубинными общественными сдвигами в современном мире: формированием

структур постиндустриального общества, развитием глобализационных процессов и глобальной экономической конкуренции, появлением наднациональных институтов и развитием гражданского общества.

Исследование роли государства в масштабах всего мира продемонстрировало огромное значение качества государственного управления для обеспе-

В статье рассматриваются две доминирующие в последние десятилетия концепции государственного управления: New Public Management и Good Governance. Именно они определили содержание современных административных реформ, начавшихся в англо-саксонских странах и распространившихся на остальной мир. Авторы на основе синтеза указанных концепций выделяют параметры «идеальной» западной управленческой модели, которую как трафарет можно накладывать на реальные модели государственного управления, использовать при анализе административных реформ в различных странах для определения степени отклонения от образца.

Ключевые слова: западные управленческие модели; новый государственный менеджмент; достойное управление; синтез концепций; административная реформа

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта РГНФ № 14-33-01028 «Западные управленческие модели в институциональной среде современного Китая: опыт для России».

чения общественного благосостояния. Согласно «Отчету о мировом развитии – 1997», подготовленному Всемирным банком, целью развития является не «сильное» или «минималистское» государство – оба подхода доказали на практике свою несостоятельность, – а эффективное государство. Последнее находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник, стимулирующий и дополняющий деятельность частного бизнеса и отдельных лиц [3, с. 4-6].

Путей, приводящих к эффективному государству, множество, и они различны в разных регионах мира. В западных странах были предложены свои рецепты реформирования государства в его сущностном измерении, претендующие на универсальность и всеобщность применения. Речь идет о двух управленческих концепциях – New Public Management и Good Governance, – которые лежат в основе современных западных административных реформ и заимствуются странами, не относящимися к американской или европейской цивилизации. Авторы статьи полагают, что из элементов указанных концепций можно сформировать «идеальную модель» (в веберовском понимании) государственного управления, которую в дальнейшем можно использовать для исследования административных реформ в разных странах. Именно вопросам синтеза концепций нового государственного менеджмента и достойного управления и посвящена настоящая статья.

New Public Management как доминирующая идеология административных реформ на протяжении 1980-1990-х гг.

Известный американский исследователь К. Худ, изучив происхождение термина «государственный менеджмент», пришел к выводу, что в современном значении он вошел в политологический лексикон только в 1960-70-е гг., после того, как одноименная дисциплина была введена в магистерскую программу по публичной политике ряда американских университетов [26, р. 10]. Институционализация понятия приходится на 1980-е гг., когда оно появляется в названиях школ, журналов, нормативных актов и органов власти.

Концепция New Public Management появляется еще позднее, в начале 1990-х гг. По мнению М. Барзлея, она была придумана политологами для «структурирования научной дискуссии о современных изменениях в организации и управлении исполнительной властью» [14, р. 15]. Этот тезис подтверждается анализом библиографической базы данных BIDS за период с 1981 по 2000 г., проведенным британскими исследователями С. Доусон и Ш. Дарги. Согласно этому анализу словосочетание «New Public Management» впервые было упомянуто в 1993 г., и с этого момента число статей, в названии которых присутствовало это словосочетание, постоянно увеличивалось вплоть до конца 1990-х гг.: 1993 – 2, 1994 – 5, 1995 – 12, 1996 – 16, 1997 – 22, 1998 – 30, 1999 – 21, 2000 – 26 [17, р. 38].

Эти же британские специалисты выделили три варианта содержания указанной управленческой концепции. Это, во-первых, совокупность политических представлений об организации и функционировании исполнительной власти и государственной службы; во-вторых, академическая дисциплина,

изучающая практику управления государственной службой; в-третьих, комплекс практических мероприятий, осуществленных в ходе административных реформ [17, р. 34]. При этом понимание того, что есть New Public Management, менялось на протяжении 1990-х гг. Если первоначально с подачи К. Худа термин использовался «как условное обозначение для комплекса явно схожих административных доктрин, которые определяют повестку дня для бюрократической реформы во многих странах ОЭСР с конца 1970-х гг.» [25, р. 3], то в дальнейшем диапазон определений значительно расширился, включив в них упоминание, с одной стороны, научного менеджмента Ф. Тейлора и теории «управленческой революции», с другой, теорий общественного выбора, рационального выбора и новой институциональной экономики.

Однако, несмотря на многочисленность определений, большинство экспертов связывают появление нового государственного менеджмента с административными реформами, развернувшимися в 80-90-е гг. XX в., прежде всего в таких странах, как Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, США, Канада. По замечанию Э. Данзаера, вначале политические деятели и государственные служащие провели административные реформы и только впоследствии эти преобразования были проанализированы и прокомментированы специалистами в области государственного управления [19, р. 371-372].

Соответственно, чтобы определить суть новой управленческой модели, ее основные принципы, нужно понять цели административных реформ в большинстве западных стран. Они состояли в увеличении результативности и эффективности системы государственного управления. Более конкретные данные приведены в исследовании Н. Мэннинга и Н. Парисона. Эксперты Всемирного Банка проанализировали опыт проведения административных реформ в 14 странах различных регионов мира и выделили несколько крупномасштабных, общих для всех правительств целей преобразований: сокращение государственных расходов; повышение способностей властей к развитию и реализации политики; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора [7, с. 35-41]. Для достижения поставленных целей реформаторы сконцентрировались на организационных аспектах управления, пытаясь сделать его более экономичным, энергичным и эффективным. Эти три «Э», отмечали Г. Питерс и Дж. Пьер, привели к глубоким изменениям в государственном секторе, большая часть которого оказалась «ориентирована на рынок как образец хорошего управления» [30, р. 5].

Таким образом, основной посыл New Public Management заключается в моделировании рыночных процессов внутри государственного сектора и заимствовании технологий управления, разработанных для частных компаний. Это выражается, прежде всего, в сокращении масштабов и ресурсов государственного управления (приватизация; децентрализация; дерегулирование; делегирование ряда государственных полномочий рыночным структурам; уменьшение расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризация и маркетизация; пересмотр обязанностей государства и отказ от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением населения) и усовершенствовании механизмов управления государственными финансами

и бюджетом (конкурсный тендер; контрактная система внутри государственной службы, передача на подряд; введение режима платности ряда услуг для потребителей).

New Public Management ставит под сомнение эффективность традиционной модели государственного управления с присущей ей иерархической подчиненностью и централизацией управленческих решений, более того, он провозглашает переход к постбюрократическому, менеджериальному миру. В этой связи М. Барзлей выделил следующие различия между традиционно-бюрократическими и постбюрократическими моделями управления [4, с. 219-220]:

- бюрократическая организация фокусируется, прежде всего, на собственных потребностях и перспективах, а постбюрократическая – на потребностях и перспективах потребителя;
- бюрократическая организация базируется на четком распределении ролей и ответственности между работниками, постбюрократическая – на сплоченности работников, действующих как одна команда;
- бюрократическая организация оценивает свою деятельность по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач, постбюрократическая – по результатам, представляющим ценность для потребителей;
- бюрократическая организация неукоснительно соблюдает установленные законом процедуры, постбюрократическая способна менять правила при появлении новых требований к производимым ей услугам.

Таким образом, менеджериальная управленческая модель характеризуется кардинальным пересмотром традиционного места государства в жизни общества, поскольку отдает приоритет подходу к государству как к служащему, основной функцией которого является производство общественно значимых услуг. «Основная продукция любых государственных учреждений, – пишут классики нового государственного менеджмента Д. Осборн и П. Пластрик, – разнообразные гражданские услуги населению, от сугубо бытовых (снабжение энергией или лекарствами) до защиты самой жизни граждан (правоохранительные, пожарные службы, оборона страны и т.п.)» [8, с. 12]. Считается, что при таком подходе государство и его органы становятся более чувствительными и отзывчивыми к нуждам общества, стремятся предоставлять более качественные услуги и лучше заботятся о публичных благах.

Модель «клиентоориентированного» государства закладывает новый смысл в понятие «эффективность». В традиционно-бюрократической модели управления эффективным признается решение, принятое по рационализованной процедуре. В менеджериальной управленческой модели закладывается другая – экономическая – трактовка эффективности. Именно она «есть то, что отличает государственный менеджмент как набор принципов и практики от более привычного “государственного управления”» [2, с. 221]. Сторонники нового государственного менеджмента, конечно, признавали, что деятельность государственных структур невозможно оценить с помощью одного критерия (по аналогии с прибылью в частном секторе), но полагали, что сам поиск таких критериев может благоприятным образом сказаться на состоянии государственного управления.

Концентрированным выражением идей New Public Management является сравнение государства с лодкой, в которой правительство отвечает преимущественно за разработку стратегии развития (прокладывает курс, работает рулевым), а непосредственное оказание услуг (гребля на веслах) ложится на плечи самих граждан и их объединений, бизнеса. Другими словами, правительствам необходимо больше уполномочивать общество, нежели его обслуживать. В этой связи К. Райнхард подчеркивал, что «речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом. Вопрос состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами» [10, с. 9].

Различные специалисты на протяжении 1990-2000-х гг. пытались выделить основные принципы New Public Management. В этом отношении самой цитированной и авторитетной является работа Д. Осборна и Т. Геблера «Заново изобретая управление: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор». Согласно американским экспертам, государство, организованное на менеджеральных началах, как правило, выполняет следующие функции [29, р. 19-20]:

1. развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (как между организациями государственного сектора, так и между организациями государственного сектора и частными компаниями);

2. расширяет права граждан, передавая функции контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления;

3. оценивает работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам;

4. руководствуется в процессе осуществления деятельности, прежде всего, целями (миссией), а не инструкциями;

5. превращает налогоплательщиков в потребителей государственных услуг, предоставляя им более широкий выбор, в частности, в сфере образования, повышения квалификации, решения жилищно-коммунальных вопросов и т.д.;

6. приватизирует, где это возможно, деятельность государственных агентств, т.е. передает государственные функции частным организациям, обычно по контракту;

7. уделяет больше внимания «зарабатыванию» денег, в отличие от традиционного их растрачивания;

8. децентрализует управление, руководствуясь принципом кооперации;

9. предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические;

10. ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на стимулирование решения возникающих в обществе проблем всеми секторами – государственным, частным и некоммерческим.

Очевидно, что существует тесная теоретико-методологическая связь между описанными выше принципами. Так, если правительство ставит перед собой цель решать актуальные общественные проблемы, то оно будет оценивать работу бюрократических структур по конкретным результатам. Если правительство руководствуется рыночным подходом к управлению, то оно

будет стремиться всесторонне развивать конкуренцию внутри государственного сектора и т.д.

Несмотря на то, что ход административных реформ во многом является отражением процесса построения государства и согласуется с институциональным контекстом, тренд 1980-90-х гг. повсеместно являлся одним и тем же – расширение практики использования рыночных механизмов и методов менеджмента в государственном секторе. В этот период отмечается некоторое сближение административных систем различных стран. Одни исследователи считают сближение следствием глобализации, развития наднациональных институтов вроде ЕС, другие видят в этом положительное влияние идей New Public Management. Так, по мнению Г. Питерса и Д. Савойи, внедрение последних в практику государственного управления способствует стандартизации политической повестки дня реформаторов и осуществлению глобальной трансформации бюрократических правительств [31, р. 24]. Этой же позиции придерживается Д. Кеттл, заявивший о формировании международного реформаторского движения за новый государственный менеджмент [28].

Трансформация традиционной модели государственного управления началась с Великобритании, но очень быстро охватила и другие регионы. В 1990-е гг. новый государственный менеджмент стал одним из доминирующих направлений модернизации административных систем во всем мире, в особенности, в Северной Америке, Европе, Австралии и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Одним из факторов, способствовавших его распространению, была позиция Всемирного Банка, МВФ и ОЭСР², выступавших защитниками реформ в духе нового государственного менеджмента.

Несмотря на популярность и распространенность New Public Management, не стоит рассматривать развитие менеджерской модели государственного управления в качестве панацеи от всех бед. Мировой опыт реформирования государственного сектора на рыночных принципах выявил серьезные противоречия этого процесса и далеко не однозначные его результаты. Управленцы и экономисты критикуют новый государственный менеджмент по нескольким направлениям.

Ряд исследователей высказывали сомнения относительно применимости методов управления в частном секторе к государственной сфере. Противники конвергенции справедливо замечали, что государство, в отличие от рынка, ориентировано на удовлетворение коллективных интересов, и цели его деятельности определяются очень расплывчато (служить обществу, сохранять законность и порядок, уменьшать неравенство, повышать благосостояние граждан и т.п.). Другими словами, государство представляет собой не зарабатывающую, а обслуживающую систему, ему больше присуща кооперация и патернализм, нежели конкуренция.

Если в частном секторе существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги, то предоставление услуг государственными учреждениями не находится в зависимости от дей-

² В рамках ОЭСР создан Комитет по государственному менеджменту (OECD's public management committee – PUMA), который координирует международные усилия в области теории и практики административных реформ.

ствия рыночных механизмов, а скорее определяется законом и политической оценкой социально-экономических приоритетов. Очевидно, что государственные институты подвержены большему давлению со стороны политических сил, групп интересов, налогоплательщиков и избирателей, чем частные компании. По этой причине у государства не может быть одной единственной рациональности – экономической. Оно не может организовать производство и продажу государственных услуг по рыночным правилам, наоборот, оно вынуждено примирять конфликтующие между собой ценности: справедливость, эффективность, демократия, равенство. Искусственное же навязывание конкуренции может повлечь ориентацию государственных структур на извлечение прибыли и/или максимизацию показателей в ущерб предоставлению тех услуг, которые не приносят желаемого эффекта, но являются тем не менее социально значимыми.

Выталкивание государственного управления в сферу рыночных отношений приводит к эрозии ценностей у госслужащих и размыванию сущности государственной службы как института служения социуму. Технологии частного менеджмента в погоне за финансово-экономической эффективностью управления отодвигают на второй план «социальную миссию» государственной службы. В общественном сознании, писал Ш. Хак, закрепляется представление, что менеджериальные реформы привели «к передаче народного достояния частному сектору и направлению государственного финансирования вместо социальных программ на интересы деловых кругов» [12, с. 138]. К тому же, New Public Management, по мнению британского ученого Н. Оуэна, разрушил единство трех принципов бюрократической системы, – постоянства, анонимности и нейтралитета [6, с. 196], что привело к новым проблемам, связанным с уменьшением значимости и привлекательности государственной службы, к потере значительного числа квалифицированных управленцев.

Противники New Public Management убеждены, что в определенной мере эта управленческая модель противоречит принципам демократии [34], поскольку, во-первых, рассматривает граждан как клиентов, потребителей государственных услуг, а не как источников политической власти, во-вторых, ставит на первое место экономическую эффективность, и такие понятия, как мораль, этика, справедливость оказываются для него второстепенными. К тому же, новый государственный менеджмент не способствует привлечению граждан к управлению. По меткому замечанию зарубежных специалистов при разделении функций рулевого лодки и гребцов про владельца лодки просто забыли.

В ответ на «уничтожение бюрократии» сторонниками New Public Management группа американских ученых из Центра государственного управления и политики (the Center for Public Administration and Policy) при Вирджинском технологическом институте опубликовала в 1984 году документ о настоящем и будущем государственного управления, получивший известность как «Блэксбургский манифест». Возникшее на его основе блэксбургское движение исповедует нормативный подход к государственному управлению. Как писали Г. Уэмсли и Дж. Вульф, «в манифесте переосмысливается содержание и роль дискредитировавшего себя государственного управления... и

подчеркивается важность практики гражданских организаций, которая может и должна поощряться государственным управлением. Движение возвращает понятиям общего блага, или общественного интереса, и профессионализма государственной службы их законное место среди демократических ценностей» [11, с. 52].

В целом же, несмотря на существенные ограничения и недостатки, внедрение идей New Public Management способствовало «перепрограммированию» западной системы государственного управления, разрушению «закостенелых» бюрократических структур, превращению их в более чувствительные к экономической конъюнктуре и запросам общества, прозрачные для общественного контроля, подотчетные политическому руководству и в этом смысле более эффективные.

Good Governance как новая парадигма в практике административного реформирования в конце 1990-2000-х гг.

Недостатки менеджериального подхода к государственному управлению спровоцировали появление новой управленческой модели, получившей название «Good Governance», или «достойное управление». В основном новая парадигма ориентирована на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем и, как следствие, повышение уровня социального неравенства и бедности, особенно в развивающихся странах; эрозия роли государства и государственных служащих в общественных отношениях; акцент на универсальности предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

Впервые понятие «Good Governance» появилось на повестке дня в 1992 г. на Ежегодной конференции Всемирного банка в области экономического развития. Подобным образом была названа одна из тем конференции [38]. В то время в административной практике различных стран активно разрабатывались и применялись основные идеи нового государственного менеджмента, поэтому термин «Governance» был упомянут в том же инструментальном смысле, как «управление социальными и экономическими ресурсами страны» в рамках менеджериальной концепции [37].

В качестве отдельной управленческой модели наряду с новым государственным менеджментом Governance оформилась в 1997 г., когда вышла в свет Программа развития ООН «"Governance" для устойчивого развития человеческих ресурсов». В соответствии с Программой под Good Governance понимается «участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона». Кроме того, эта модель направлена на максимальное расширение сферы участия общества в управлении и «гарантирует, что политические, социальные и экономические приоритеты должны быть основаны на общем согласии таким образом, чтобы голоса самых бедных и социально не защищенных групп населения были услышаны при принятии государственных решений» [36]. Очевидно, что Good Governance в таком понимании выходит за рамки менеджериального контекста, где обществу отводилась роль потребителя государственных услуг, но никак не сопроизводителя.

Более того, модель достойного управления продолжает рассматриваться как единственный оптимальный вариант организации системы государственного управления в глобальном масштабе. По словам 7-го Генерального секретаря ООН К. Аннана, «“Good Governance”», возможно, наиболее важный фактор в уничтожении бедности и продвижении дальнейшего государственного развития» [23, р. 1].

Своеобразным лозунгом этой парадигмы стало выражение «from Government to Governance» (от правительства к управлению), который ознаменовал переход к в основном децентрализованным совместным сообществам (сетям), в которых государство, бизнес и гражданское общество равным образом участвуют в разделении властных полномочий. И если Government (правительство) подразумевало дифференциацию, с одной стороны, исполнителей, государственных служащих, а с другой – политического руководства, то Good Governance находится вне этой дихотомии и предполагает институционализированный диалог между государством и гражданским обществом. Эта модель фокусируется на партнерских отношениях, в которых политики и государственные служащие принимают решения совместно с другими секторами общества.

Как и в случае с новым государственным менеджментом, Good Governance характеризуется наличием разнообразных подходов к его содержанию. Одни исследователи интерпретируют ее как возврат к государству всеобщего благоденствия [13, р. 156], другие – как один из неизбежных циклов реформ, в ходе которых происходит быстрая смена разделения и реинтеграции государственных субъектов [27, р. 96]. Однако Good Governance не заменяет собой предыдущие управленческие модели, а включает их в новый контекст равноправных партнерских отношений. Она представляет собой менее сложную структуру, чем в условиях государства всеобщего благоденствия, достаточно гибкую и ориентированную на человека при предоставлении услуг, направленную на интеграцию автономных возможностей граждан при решении социальных проблем, которые отодвигались на второй план при реализации менеджеральных принципов.

То, что новая управленческая модель находится в центре дискуссионного поля, несложно объяснить хотя бы тем, что еще во времена активного распространения идей нового государственного менеджмента все в большей степени стали проявляться культурные отпечатки отдельных государств. Как отмечает Л.В. Сморгунов, «ориентация на универсальность и единую методологию сменилась установками на культурную гетерогенность и партикуляризм» [11, с. 50]. Отчасти именно этот факт явился причиной распространения постменеджеральных тенденций в ряде государств, оформившихся в модель «Good Governance».

И хотя большинство исследователей склонны полагать, что в современном мире не существует никаких объективных стандартов Good Governance, в ряде источников все-таки содержится универсальный набор компонентов, отражающих специфику этой модели. Так, в Программе ООН основными принципами Good Governance, которые распространяются на всех участников политического процесса, являются следующие [36]:

- 1) участие в принятии государственных решений;
- 2) консенсус при принятии решений;
- 3) стратегическое видение;
- 4) обратная связь;
- 5) эффективность при проведении государственной политики;
- 6) ответственность всех участников процесса;
- 7) прозрачность;
- 8) равноправие;
- 9) верховенство закона.

Эти принципы можно объединить в несколько групп. Это легитимация и право голоса (участие и консенсус); стратегическая линия (стратегическое видение); результативность (обратная связь и эффективность); ответственность (ответственность и прозрачность); справедливость (равноправие и верховенство закона). Обратим внимание, что среди принципов, обозначенных в Программе ООН, встречаются базовые элементы нового государственного менеджмента, которые отражены в группах «стратегическая линия» и «результативность» и частично в группе «ответственность». Две другие группы – «легитимация и право голоса» и «справедливость» – являются отличительными принципами Good Governance и основаны на правах человека и широком общественном участии. В рамках этой модели меняется отношение к предоставлению государственных услуг, получателями которых теперь являются две заинтересованные стороны государственной политики: гражданин и пользователь. Кроме того, неотделимым компонентом предоставления услуг становятся инструменты маркетинга, учитывающего ожидания потребителя, и инструменты совместного производства услуг государством, бизнесом и обществом.

Good Governance придает большое значение продвижению компьютеризации правительственных процессов и переходу к полностью цифровым операциям. Естественно, это связано с увеличением масштабов, качества и количества информации в современном мире. Так, в 1980-е гг. только 20% стран имели законодательство о доступе к информации, в 1990-е гг. – 40%, в 2000-е гг. – количество таких стран выросло до 80% [15, р. 2]. И если в условиях нового государственного менеджмента электронный канал лишь дополнял административные и бизнес-процессы, то в рамках достойного управления, по словам экспертов, «агентства должны трансформироваться в веб-сайты» [18, р. 480], поставляющие государственные услуги. При этом для полной интеграции IT-технологий в управленческие процессы необходимо, чтобы они «работали» через изменения в социальных нормах и образцах.

Как уже отмечалось, специфика Good Governance проявляется и в том, что в рамках этой управленческой модели подчеркивается необходимость ориентации на институциональный контекст того государства, в котором реализуется. Тем самым она стремится преодолеть «иллюзию глобальной конвергенции» [24, р. 8; 32, р. 942] нового государственного менеджмента, которая привела далеко не к самым позитивным результатам в ряде развивающихся государств. Внутренняя поддержка реформ, ответственность участников процесса, развитая система собственности, а также культурный контекст и история

государства-реципиента являются факторами успешности интеграции Good Governance в административную практику тех или иных государств.

Политическое руководство все в большей степени обращает внимание на культурные, исторические, экономические и политические особенности своих стран. Даже в Великобритании, родоначальнице менеджериального подхода к административным реформам, проявляются характерные особенности традиционной системы управления. Российские эксперты Е. Морозова и А. Фалина подтверждают устойчивость основ управленческой культуры Великобритании, поскольку для нее до сих пор характерны такие элементы традиционной системы, как «укорененность государственной службы в национальном государстве, служебная иерархия, детализированные правила и инструкции для различных уровней этой иерархии; “легалистское” управление» [5, с. 69]. Однако указанные элементы, по нашему мнению, не противоречат модели «Good Governance», а скорее создают дополнительные условия для ее интеграции в части обеспечения партнерских отношений со стороны государства.

В отличие от нового государственного менеджмента, в модели достойного управления государству свойственна бóльшая степень присутствия. И если менеджериальная парадигма рассматривает государство только в качестве «рулевого» политического процесса, то Good Governance отводит ему роль полноправного партнера и участника принятия и реализации управленческих решений. Сторонники концепции достойного управления справедливо полагают, что в любом случае при любых взаимодействиях государство не может быть отстранено от участия: даже при взаимодействии граждан и бизнеса оно должно обладать полнотой информации в целях исполнения мониторинговой и регулирующей функции.

Как и любая другая управленческая модель, Good Governance не лишена недостатков. Во-первых, для того чтобы обеспечить широкое участие общества в принятии государственных решений, правительству необходимо инвестировать время и ресурсы в организацию институциональных рамок подобных процессов. И даже при условии обеспечения последних, как правило, остается нерешенным технический вопрос о наиболее полном представительстве общества в процесс принятия государственных решений. Добавим к этому временные и организационные затраты государственных структур на дальнейшую обработку поступивших от граждан предложений. Так, например, еще в 2000 г. правительство Великобритании инициировало общественные обсуждения при принятии Закона о свободе информации, в результате чего было получено 2248 комментариев на проект нормативного акта [15, р. 2]. Очевидно, что анализ такого объема информации значительно сокращает скорость принятия решений, что в условиях быстро изменяющегося мира может иметь негативные последствия для объекта управления.

Во-вторых, общественные консультации требуют существенных затрат времени. Именно поэтому в справочнике ОЭСР «Граждане как партнеры» обозначена группа принципов под названием «время», которая подразумевает «начало общественных консультаций и активного обсуждения вопросов настолько рано, насколько это возможно» [16]. В контексте этой группы принципов возможны два негативных сценария: 1) нехватка времени для проведения

качественных общественных консультаций, заслушивания различных позиций и принятия решений; 2) отсутствие достаточной информации о проблеме в связи с необходимостью начала процедуры обсуждения задолго до принятия окончательного решения.

В-третьих, позиционирование общества как полноценного участника государственного управления может спровоцировать массовое недовольство в случае одобрения тех решений, которые не выгодны для той или иной группы. Соответственно, социальные группы должны быть готовы к принятию любых результатов публичных обсуждений.

В-четвертых, поскольку Good Governance предполагает прозрачность и оптимальный доступ общества к информации, то появляется техническая проблема обеспечения такого доступа для отдельных категорий граждан. Предсказуемо, что этнические меньшинства, инвалиды, жители отдаленных территорий даже при наличии их желания могут быть исключены из процессов не только обсуждения, но и обеспечения информацией по многим важным вопросам.

Наконец, интеграция модели «Good Governance» в систему государственного управления требует соответствующего институционального контекста, включающего комплекс элементов в виде зрелого гражданского общества и коммерческого сектора, способных наряду с государством сформировать активные политические сети партнерства и сотрудничества при принятии управленческих решений, а также профессионального и ответственного бюрократического аппарата, эффективно исполняющего принятые решения. Помимо этих факторов особое значение имеет исторический и культурный контекст, учитывающий степень развитости демократической традиции и культуры политического участия общества.

Развитие теории и практики Good Governance идет параллельно, в отличие от нового государственного менеджмента, когда теория была сформулирована по итогам проведенных административных реформ. Поскольку на «приживаемость» институциональных изменений требуется длительное время, то пока преждевременно говорить о результатах административных практик в духе Good Governance.

Тем не менее, документы и программы, принимаемые ОЭСР, Всемирным банком, другими международными организациями, а также правительствами и общественными ассоциациями, свидетельствуют об инкорпорации основных идей Good Governance в институциональную среду различных стран. В частности, Федеральное министерство экономической кооперации и развития Германии активно занимается распространением основных идей Good Governance не только в своей стране, но и в партнерских государствах – Гане, Ботсване, Бразилии, Танзании, Индонезии, Вьетнаме. Так, в 2000-е гг. на базе министерств, местных органов власти и гражданского общества Индонезии им был реализован Проект развития, в рамках которого были проведены опросы о качестве обслуживания в местных поликлиниках. Результаты опросов были совместными усилиями проанализированы и опубликованы, а выявленные проблемы для последующего урегулирования направлены на соответствующие властные уровни. Повторный опрос показал позитивные изменения

в решении общественных вопросов. В итоге в 2009 г. Министерство административного реформирования Индонезии приняло нормативный акт о регулярном проведении подобных опросов населения на местном уровне [21].

Более того, в Великобритании в 2004 г. Независимой комиссией при поддержке Офиса государственного управления был принят «Стандарт “Good Governance” для государственных услуг» [35]. Документ под названием «Стратегическое развитие и “Good Governance”: влияние “больших идей” на управление природными ресурсами» был разработан экспертным научным сообществом в Австралии в 2011 г. [33] Министерством бизнеса, инноваций и занятости Новой Зеландии в 2013 г. был принят документ под названием «Практики “Good Governance” для управления здравоохранением и исключения рисков в этой сфере», носящий рекомендательный характер [22]. В Японии ежегодно проводятся «региональные семинары “Good Governance” для стран Юго-Восточной Азии», на которых представители научного сообщества и политической элиты обсуждают наиболее проблемные вопросы в области теории и практики достойного управления [20].

Эти программы и проекты, направленные на адаптацию Good Governance к системам государственного управления различных стран, дифференцированных как геополитически, так и по уровню социально-экономического и политического развития, дают нам основания для интерпретации Good Governance в качестве глобальной модели, актуальной для применения в административных практиках современных государств. Ее использование возможно как на уровне системы государственного управления в целом, так и в рамках составляющих ее подсистем.

«Идеальная» западная управленческая модель: синтез New Public Management и Good Governance

Хотя системы государственного управления порой существенно отличаются друг от друга, что обусловлено культурно-историческими, политико-институциональными особенностями различных стран, еще раз констатируем мировую тенденцию универсализации общих принципов и подходов в сфере государственного управления. В основном эта тенденция проявляется в распространении образцов хорошего управления, выработанных в развитых странах Запада, на остальной мир. Заимствование современных западных управленческих моделей происходит в ходе административных реформ, которые, по предложению А. Барабашева и Дж. Страуссмана, можно рассматривать как «интернациональный политический процесс..., нивелирующий имеющиеся страновые различия и порождающий сходные управленческие структуры, а также координирующий применяемые этими структурами подходы к решению национальных проблем государственного управления» [1, с. 3].

На основе синтеза рассмотренных нами управленческих концепций определим параметры «идеальной» западной управленческой модели, которая может использоваться в качестве образца в ходе административных реформ, сопряженных с импортом менеджеральных и постменеджеральных институтов.

Во-первых, децентрализация и относительная свобода всех звеньев системы государственного управления, что проявляется в повышении

самостоятельности нижних этажей бюрократической иерархии, в реализации принципа субсидиарности и передаче ряда государственных функций на уровень местного самоуправления.

Во-вторых, активное вовлечение неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций в процесс принятия политико-управленческих решений, превращение органов государственной власти в публичные и открытые для общественной дискуссии и переговоров структуры, заинтересованные в совместных усилиях для удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Государство инициативно берет на себя функцию налаживания сотрудничества, становясь партнером формирующейся широкой кооперации, а не властным институтом, узурпирующим право выражать общий интерес, определять общее благо и навязывающим свой стандарт поведения.

В-третьих, формирование новой креативной организационной культуры с единым пониманием перспектив и целей развития организации. Соответствующая современным требованиям организация, писали Г. Пинчот и Э. Пинчот, основывается на переходе: от индивидуального труда к командной работе; от работы по функциям к работе по проектам; от узкой и жесткой специализации к широкопрофильной подготовке; от подотчетности начальнику к подотчетности клиентам; от иерархии к горизонтальной координации внутри команд [9, с. 38-41]. Именно мультипрофессиональной команде, отличающейся высокой степенью гибкости, созидательности, инновационности и способностью к конкуренции, делегируется право принимать быстрые, порой рискованные решения, непосредственно касающиеся достижения управленческих задач. Одновременно снижается роль контроля «сверху вниз», на смену которому приходят усовершенствованная отчетность, мониторинг, в т.ч. со стороны гражданского общества, и механизмы закрепления ответственности (от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным показателям, характеризующим результат деятельности).

В-четвертых, оценка деятельности государственных структур по результатам, представляющим ценность для граждан. При этом система государственного управления как управления общественными делами подвергается оценке как с точки зрения прагматических критериев эффективности, так и политических и моральных аспектов администрирования, связанных с выработкой социально значимых решений.

В-пятых, оздоровление системы государственного управления, с одной стороны, через использование практики менеджмента, которая касается кратковременных трудовых отношений на государственной службе, введения системы оплаты труда за качество, формирования стратегий развития отраслей народного хозяйства, развития новых информационных систем и сервисов G2G, G2B и, конечно, G2C, с другой – создание конкурентной среды в сфере предоставления общественных услуг, поддержка появления конкурирующих между собой государственных структур, частных фирм и некоммерческих организаций.

Наконец, усовершенствование механизмов управления государственными финансами и бюджетом, что влечет за собой сокращение затрат, с их привязкой

к результатам деятельности, а не требуемым ресурсам, повышение прозрачности бюджетов и прибыльности государственных организаций.

При этом необходимо помнить, что «идеальная» западная управленческая модель может быть успешно внедрена только в соответствующей институциональной среде.

Полагаем, что детерминирующее воздействие при заимствовании элементов этой управленческой модели оказывают: во-первых, культурная институциональная среда, требующая учета демократической административной традиции, зрелого гражданского общества, активного политического участия населения; во-вторых, управленческая среда, предполагающая наличие рационального бюрократического аппарата, действующего в соответствии с формальными правилами и инструкциями и поддерживающего проводимые реформы, включенность в процесс принятия решений и контроля за их реализацией представительных институтов и органов местного самоуправления; в-третьих, экономическая среда, представленная зрелым конкурентоспособным коммерческим сектором, способным взять на себя выполнение некоторых государственных функций и оказание ряда услуг населению, а также развитой рыночной системой, основанной на ограниченном вмешательстве государства, свободном предпринимательстве и других механизмах свободного распределения средств в обществе.

К тому же необходимо учитывать и ситуационный контекст, в котором происходит внедрение «идеальной» западной управленческой модели, – каков расклад политических и общественных сил, поддерживающих реформы либо препятствующих им; достаточно ли финансовых, организационных, временных ресурсов, политической воли руководства страны для преодоления возможного сопротивления государственного аппарата, отдельных сегментов бизнеса, населения в целом; существует ли четко спланированная, взаимосвязанная программа реформ в области государственного управления, способная обеспечить поддержку новых институтов, минимизировать издержки по их внедрению.

В связи с разнообразием институционального и ситуационного контекстов в различных странах дивергенция целей и результатов административных реформ вполне предсказуема. Н. Мэннинг и Н. Парисон, говоря об имевшихся в распоряжении реформаторов рычагах и изначальной восприимчивости государственных структур, оперируют понятиями бóльшей или меньшей «свободы маневра», которую могут использовать национальные правительства при проведении административных реформ [7, с. 85]. К категории стран, обладающих большой «свободой маневра», эксперты относят Новую Зеландию, Великобританию, Австралию, Канаду, Чили. Россия, Нидерланды, Бразилия, Германия и Польша рассматриваются ими как страны, обладающие низкой «свободой маневра» [7, с. 89, 101], что, по мнению указанных авторов, затрудняет осуществление реформ. Добавим со своей стороны, это вовсе не означает, что административные реформы в странах с низкой «свободой маневра» изначально обречены на неудачу, скорее, они требуют более продуманной политики по их поддержке с целью предупреждения опасности отторжения или дисфункции новых институтов.

Список литературы

1. *Барабашев А.Г., Страуссман Дж.* Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и о-во). 2005. № 3.
2. *Государственная политика и управление.* В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006.
3. *Государство* в меняющемся мире: краткий вариант «Отчета о мировом развитии – 1997» // Вопр. экономики. 1997. № 7.
4. *Морозова Е.Г.* Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1998.
5. *Морозова Е., Фалина А.* Традиции и новации в практике рыночно ориентированных реформ административных реформ // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2012. № 4.
6. *Мохов В.П., Оуэн Н.* Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.
7. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.
8. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001.
9. *Пинчот Г., Пинчот Э.* От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Гос. служба. Проблемы реформирования. Зарубеж. опыт. 1995. Вып. 8.
10. *Райнхард К.* Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. М., 1999.
11. *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полит. исслед. 2003. № 4.
12. *Хак Ш.* Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. 1999. № 6.
13. *Argynades D.* Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility // International Review of Administrative Sciences. 2006. № 72.
14. *Barzelay M.* Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
15. *Caddy J.* Why Citizens Are Central to Good Governance // The OECD Observer. 2001. № 229.
16. *Citizens as Partners.* OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris, 2001.
17. *Dowson S., Dargie C.* New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.

18. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management is Dead – Long Live-Digital Era Governance // *Journal of Public Research and Administration Theory*. 2006. Vol. 16, № 3.
19. *Dunsire A.* Then and Now: Public Administration 1953-1999 // *Political Studies*. 1999. Vol. 47, № 2.
20. *Fifth Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries (7-9 December 2011, Tokyo, Japan)* [Электронный ресурс]. URL: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG5_Seminar/GG5_all.pdf (дата обращения: 20.04.2014).
21. *Good Governance in Practice. Approaches and Examples from Development Practice* [Электронный ресурс]. URL: http://www.bmz.de/en/publications/topics/good_governance/Materialie220_Information_Brochure_4_2012.pdf (дата обращения: 25.04.2014).
22. *Good Governance Practices Guideline for Managing Health and Safety Risks* [Электронный ресурс]. URL: <file:///D:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Good%20Governance%20Practices%20Guideline.pdf> (дата обращения: 25.04.2014).
23. *Graham G., Amos B., Plumtre T.* Principles Good Governance in 21-st Century // *Policy Brief*. 2003. № 15.
24. *Hesse J.* Public Sector Report 2000, Central and Eastern Europe. Report to the XVth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance. Paris, 2000.
25. *Hood C.* A Public Management for All Season? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69, № 1.
26. *Hood C.* Public Management: The Word, the Movement, the Science // *The Oxford Handbook of Public Management* / ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. Oxford, 2007.
27. *Hood C.* The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford, 1998.
28. *Kettl D.F.* The Global Public Management Revolution. Washington, D.C., 2005.
29. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
30. *Peters G., Pierre J.* Introduction: The Role of Public Administration in Governing // *Handbook of Public Administration* / ed. by B. Peters, J. Pierre. London, 2003.
31. *Peters G., Savoie D.* Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 1998.
32. *Pollitt C.* Convergence: The Useful Myth? // *Public Administration*. 2001. Vol. 79, № 4.
33. *Sustainable Development and Good Governance: The “Big Ideas” Influencing Australian NRM* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.geog.utas.edu.au/geography/nrmgovernance/Documents/Report%203.pdf> (дата обращения: 19.04.2014).
34. *Terry L.* Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement // *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58, № 3.

35. *The Good Governance Standard for Public Services* [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf (дата обращения: 20.04.2014).

36. *UNDP. Governance for Sustainable Human Development*. Jan., 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF> (дата обращения: 20.04.2014).

37. *World Bank. Governance and Development*. Washington, 1992.

38. *World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, 1992.

УДК 338.2401

Ю.В. ИРХИН, д. филос. н., профессор кафедры политологии и политического управления
 ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации»,
 г. Москва, пр. Вернадского, 84
профессор кафедры теоретической и прикладной политологии
 ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет»,
 г. Москва, пл. Миусская, 6
 Электронный адрес: Irkhine@mail.ru

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ, ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И НЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА¹

Целью статьи является изучение многомерного понимания институтов, рассмотрение достоинств и ограничений классического институционализма и экономического неинституционализма. Автор предлагает дополнять их рядом подходов: ценностным, государственно-координирующим, социально-ответственным; ставит вопрос о ценностном постнеинституционализме.

Становление и развитие человечества – это непрерывный процесс совершенствования и усложнения как человека, так и формируемых людьми общественных институтов. Лауреат Нобелевской премии Дуглас Норт отмечал: «Настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым. А прошлое может быть понято нами только как процесс институционального развития» [9, с. 12].

В политико-правовом аспекте понятие института традиционно рассматривается в двух смыслах: во-первых (от лат. *institutio, institutiones*, англ. *institution*), – институции или наставления, правовое обеспечение «институтов», во-вторых (от лат. *institutum*, англ. *institute*), – учреждение, организация, установление, устав, устройство, обычаи. В первом случае акцент делался на «правила игры», нормы, обычаи поведения в обществе; во втором – на понимании институтов как организаций или учреждений.

В начале XX в. понятие «институт» в связи с развитием социологии, психологии и политической экономии стало рассматриваться и с точки зрения

В статье предложен анализ сущности, основных черт, особенностей и значения классического институционализма и неинституционализма как научных подходов и методов в социальных и управленческих науках. Автор исследовал исторический потенциал, генезис, преимущества, достижения и ограничения институционализма. Особое внимание уделено рассмотрению содержания и специфики неинституционализма в связи с новой экономической теорией.

Ключевые слова: институционализм; неинституционализм; институционализация; парадигма; теория; метод; подход; «институциональная ловушка»; новая экономическая теория

¹ Статья подготовлена в рамках реализации Программы стратегического развития Российского государственного гуманитарного университета на 2013-2015 гг.; проект 2.1.1. кафедры теоретической и прикладной политологии факультета истории, политологии и права РГГУ.

этих дисциплин; приобрело более широкое понимание. Социологи показали, что «институты» воплощают «стереотип», «традицию», «способы поведения» акторов в обществе. Э. Дюргейм писал, что «институтом можно назвать все верования, все поведения, установленные группой» [5, с. 20]. Т. Веблен определял институт как «стереотип мысли», «привычные способы реагирования на стимулы», «распространенный образ мысли» в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций» [3, с. 16]. Как междисциплинарное понятие, «институционализм» был введен в научный оборот после выхода в 1899 г. книги Т. Веблена «Теория праздного класса: экономическое исследование институций». М. Вебер различал институты как рациональные и формализованные объединения, а также как союзы (семью, патриархальное политическое сообщество, религиозную общину) [2, с. 536]. Особенно значителен вклад Вебера в изучение «института бюрократии»: ее организации, целей, смыслов, ценностей и традиций деятельности.

Многомерное, междисциплинарное понимание институтов

В современных условиях понятие «институт» широко используется в гуманитарных и управленческих науках [13]. Существуют разные подходы. «Водораздел» проходит между теми, кто под институтами понимает устойчивые нормы и правила, определяющие поведение людей, и теми, кто считает, что институты – это организации (фирмы, учреждения, государство, партии, профсоюзы) [6, с. 123].

Эти подходы дополняют друг друга. Нормы, правила, традиции можно рассматривать как *простые* или первичные институты по отношению к организациям – *сложным* институтам. Организации функционируют на комплексной системе норм, правил, традиций, ориентаций, разделяемых смысловых значений. Институты – это разработанные людьми как формальные (законы, конституции), так и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения) ограничения, а также факторы принуждения, структурирующие их взаимодействие. Все вместе они образуют побудительную структуру обществ и экономик. В целом институты по-разному проявляют себя в различных средах, ролевых системах, социальных структурах, культурах и т.д.

Междисциплинарное понимание институтов включает нормативное, ролевое и ценностно-смысловое измерения (таблица).

1. Осмысление политического института как *установления – комплекса формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность человека в политической области*. По Д. Норту, институты – это «устанавливаемые людьми ограничения, которые структурируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие, набор правил, процедура соответствий, моральное и этическое поведение индивидов в интересах максимизации богатства. Институты – это разработанные людьми формальные (законы, конституции) и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения) ограничения, а также факторы принуждения, структурирующие их взаимодействие. Все вместе они образуют побудительную структуру обществ и экономик» [9, с. 5].

2. Рассмотрение института как политического образования, структуры или *организации* – определенным образом организованного объединения людей, которое выступает в качестве коллективного актора.

3. Восприятие института как *устойчивого типа политического поведения*, выражающегося в определенной системе коллективных действий, процедуре, механизме; поведенческих моделей и практик, наиболее стабильных черт социальной жизни. Лауреат Нобелевской премии В. Смит относит к институтам и нравственность как систему человеческих принципов, обеспечивающих спланированное социальное поведение, выдержавшую испытание временем и, прежде всего, четыре великих «не делай»: не укради, не желай имущества других, не убий и не прелюбодействуй [16, с. 483].

4. Понимание института как *устойчивого социально-политического ценностно-нормативного* или *ролевого взаимодействия*, возникающего вокруг определенного интереса и *культурной ценности*, значений, идентичностей, общих целей, ожиданий и взаимодействий, которые имеют как идеологические, так и психологические основания и структуры (габитус). Дискурсивные правила и практики, система кодифицированных идей выступают когнитивными и иными фильтрами, определяют интеракции акторов. Под институтами понимается не вся культура и ценности, а те когнитивные схемы и ментальные модели, посредством которых акторы воспринимают и интерпретируют окружающий мир. П. Димаджио и У. Пауэлл полагают, что институализация – это, в первую очередь, когнитивный процесс. «Не нормы и ценности, но заданные схемы (scripts), правила, классификации – вот из чего сделаны институты» [19, р. 20].

В «Оксфордском энциклопедическом справочнике политических институтов» отмечается, что «институт – это относительно устойчивый набор правил и организованных практик, укорененных в структурах значений и ресурсах, которые относительно неизменны перед лицом изменчивости индивидов и относительно устойчивы в контексте уникальных индивидуальных предпочтений и ожиданий и меняющихся внешних обстоятельств. Это структуры значений, укорененные в идентичностях и чувстве принадлежности, общность целей и представлений, которые придают направленность и осмысленность поведению, объясняют, оправдывают и легитимируют поведенческие модели... Институты подкреплены присутствием «третьей стороны», которая принуждает к исполнению правил и налагает санкции за их нарушение» [20, р. 3].

Таблица

Многомерное, междисциплинарное понимание институтов

№ п/п	Подход к пониманию института	Акцент на анализ и содержание института
1	Традиционный (институции)	Установления, правила, нормы
2	Организационный	Структуры, организации
3	Поведенческий	Система коллективных моделей, процедур поведения
4	Когнитивно-ментальный	Когнитивные схемы, ментальные структуры

Авторы работ по институциональной экономике В.М. Васильцова и С.А. Тертышный предлагают следующую классификацию институтов: «правила игры», которые структурируют поведение организаций и индивидов в экономике; культурные нормы, вера, менталитет; организационные структуры; определенный пост (должность); равновесие в игре [1, с. 22-23].

Классический политико-экономический институционализм

Ключевую роль в становлении классического политико-экономического институционализма сыграли экономисты и социологи США: Т. Веблен (1857-1929), Дж. Коммонс (1862-1945), У. Митчел (1884-1948). Они полагали, что основной движущей силой общественного развития являются институты; отрицали способность капиталистического мира к саморегулированию; поддерживали идею о необходимости разумного государственного дирижирования экономикой; обращали внимание на необходимость дополнения некоторых чисто экономических теорий (например, маржинализма²) широким социальным анализом. Методология институционалистов предусматривала преимущественное использование историко-генетического подхода; описательно-статистических и иных математических методов при анализе институтов.

Разработка институциональных методов борьбы с экономическими кризисами проводилась Гарвардской школой конъюнктуроведения. Ее ведущий теоретик, лидер эмпирического направления институционализма У. Митчелл ставил задачу изучения различных способов ослабления кризисов, путем вмешательства государства в экономику; исследовал природу экономических циклов и рецессий путем широкого использования данных статистического анализа [8, с. 352].

Дж. Коммонс, представитель социально-правового направления институционализма, полагал, что экономические категории и институты проявляются через их юридическое оформление [7, с. 362]. В работе «Институциональная экономическая теория» он ввел в анализ категории «коллективные действия» и «транзакции» (сделки). Коммонс выделял три основных вида транзакций: торговые, управленческие и ратионирующие. Каждая транзакция, как институт, включает в себя переговоры, принятие обязательств и выполнение обязательств. Он также ввел в экономический анализ категорию «группы давления» (рабочих и предпринимателей, покупателей и продавцов, фермеров и крестьян, кредиторов и заемщиков и т. п.) и проанализировал роль акционерных обществ, профсоюзов и политических партий как институтов в установлении согласованных действий индивидов.

Труды «классических институционалистов» и их последователей объединяет антимонопольная направленность, идея учета влияния на экономический рост всей совокупности общественных отношений и необходимости государственного вмешательства в экономику. Экономические отношения

² Маржинализм (от фр. *marginal* – предельный) – использование предельных величин (выгод и издержек) в анализе экономических процессов. В случаях, когда в производстве предельные издержки равны предельным выгодам, может создаваться опасная ситуация превышения производства над спросом, ведущая к кризисам.

рассматриваются и воспринимаются в терминах права или юридических норм, т.е. в той оболочке, в какую они облачены в реальной действительности.

Выделим следующие основные черты институционализма:

- междисциплинарный и исторический подход, связанный с самим объектом исследования – институтами, структурными и функциональными аспектами институциональной системы как неотъемлемой части общественного устройства и развития в целом;
- позитивное отношение к государству, социальным и ценностным аспектам рыночных механизмов;
- внимание к анализу общественных противоречий; взаимосвязи развития науки и технологии, – с одной стороны, и институтов, – с другой;
- с точки зрения классической политической экономии, экономика рассматривается как основа для науки, культуры, политики; институционализм же считает эти понятия равноправными и взаимосвязанными.

Теоретические наработки «классических институционалистов» нашли практическое применение в период «Нового курса» президента США Ф. Рузвельта и др. Они предсказали возможность глубокого экономического кризиса и разработали ряд инструментов для его преодоления. В эволюции «классического институционализма» выделяют поздний этап (50-60-е гг. XX в.), когда возникли индустриалистско-технократические течения. Эти идеи нашли отражение в работах Дж. Гэлбрейта «Новое индустриальное общество», «Экономические теории и цели общества» и др.

Среди проблем классического политико-экономического институционального направления – преувеличение роли формальных институтов, недостаточное внимание к политическому поведению; преобладание критического пафоса над необходимостью дальнейшей разработки методологии их анализа.

Принципы и ограничения неинституционализма

В середине 1980-х гг. складывается неинституционализм. Важную роль в его развитии сыграли труды лауреатов Нобелевской премии Дж. Бьюкенена, Р. Коуза и Д. Норта, а также работы Дж. Марча, Й. Олсена, Дж. Акерлофа, Дж. Стиглица и др. Следует выделить труд Д. Норта «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики», за который он получил Нобелевскую премию с формулировкой: «за возрождение исследований, позволяющих объяснять экономические и институциональные изменения» [10, с. 173].

Неинституциональный подход дает возможность выявить определенные реальные, а не только формально-правовые аспекты политического или социально-экономического процесса; представить широкое понимание институтов, отметить исторически позитивную роль государства [14, с. 15]. По мнению Норта, рынок мог принести человечеству неисчислимые бедствия, если бы с помощью различных политических и правовых институтов «общество не защитило себя от тех опасностей, которые присущи саморегулирующейся рыночной системе» [11].

Неинституционализм, совершенствуя аналитическую методологию, пересмотрел некоторые положения неоклассической индивидуалистической рыночной теории:

- вместо положения о рынке как всеохватывающей системе атомизированной конкуренции введено понятие о хозяйстве как связанной совокупности трансакций, совершающейся частью на конкурентном рынке, а частью в различных иерархических и административных структурах; выдвигается требование дополнения конкурентного механизма рынка неким более справедливым «механизмом коллективного выбора» (К. Эрроу) [18, с. 51];
- вместо постулата полной рациональности (неоклассическая теория) введен принцип *ограниченной* рациональности (опыт, интуиция, стереотипы поведения, недостаток информации и т.д. не всегда максимизируют поведение агентов: индивида и фирмы);
- отвергается посылка неоклассической теории об изначально честном поведении экономических агентов – эффективность хозяйственной системы связывается со степенью опоры на общественную мораль, общественные ценности и интересы; многообразие поведения участников рынка оценивается также на основе когнитивного и социально-психологического анализа (поведенческая микроэкономическая база) [12, с. 456];
- учитывается фактор несовершенной информации, создающий условия для возникновения монополистических тенденций и требующий определенной общественно-государственной регуляции [17, с. 351], анализируется неопределенность и незащищенность прав собственности как отношений;
- уделяется внимание факторам развития производительных сил: инвестиции в образование, новые технологии и в чистую науку обоснованы, так как в конечном результате они несут большую прибыль, являются вложением в человеческий капитал.

Операциональными категориями анализа институтов считаются: акторы, ресурсы, стратегии, среда, окружение, практики, соглашения, трансакционные издержки, институциональная ловушка и др.

В институциональных теориях важно, чтобы формальные и неформальные правила соответствовали друг другу (принцип «конгруэнтности институтов»). Например, если государство заимствует формальные правила игры из-за границы, осуществляя «импорт институтов» и соответствующие им группы «советников», но эти правила в корне не соответствуют обычаям и традициям, принятым в данном обществе, то такое заимствование не будет иметь социального успеха. Так, приватизацию в России в 90-е гг. XX в. и формирование новых институтов можно было сделать по-другому, с минимальными потерями и затратами.

Под институциональной ловушкой понимается неэффективный институт, имеющий самоподдерживающийся характер. Основные взаимосвязанные «институциональные ловушки»: бартер, неплатежи, уклонение от уплаты налогов, «непрозрачность» институтов и коррупция. Одна из глобальных ловушек российской макроэкономической политики – это зависимость от траектории предшествующего развития, сформировавшейся в 1990-е гг., а именно от приверженности рекомендациям неоклассической школы, под влиянием которой происходили формирование и осуществление политики реформ.

Проблема выхода из «институциональной ловушки» представляет практический интерес. Главную роль в этом процессе должно сыграть государство,

поскольку в условиях институционального неравновесия ни один другой агент, кроме правительства, не способен принимать эффективные долгосрочные решения. В этой связи весьма важным является осуществление мер по изъятию переходной ренты государством, чтобы предотвратить неоправданную дифференциацию доходов и, как следствие, рост теневой экономики и коррупции, а также проведение мероприятий в области социальной политики, предусматривающих компенсацию потерь тех групп населения, благосостояние которых снижается в результате преобразований [15, с. 37]. Каждый этап реформы должен быть тщательно подготовлен, включая оценку трансформационных и транзакционных издержек, выгод реформирования, предусматривать справедливое распределение реформенных тягот, компенсацию потерь проигравшим. Иначе говоря, для успешной регуляции реформирования общества рекомендаций только неинституциональной школы, не говоря уже о неоклассической, – явно недостаточно.

Операциональные понятия неинституционализма полезны для технологического и экономического анализа. Однако если они рассматриваются вне социального и ценностного содержания, а его может формировать в идеале только государство, то они всегда будут подвержены эгоистическим (оппортунистическим) интересам различных акторов, прежде всего, наиболее влиятельным и не обязательно социально ответственным.

Слабым местом неинституциональных концепций, особенно экономического неинституционализма, является то, что в их основе лежат принципы экономического детерминизма и империализма. Их представители полагают, что при принятии решений человек якобы руководствуется соображениями преимущественно экономического порядка. Они стремятся утвердить экономический подход в качестве всеобъемлющего и применимого ко всякому человеческому поведению, как парадигмального-общезначимого и объясняющего для всей социальной теории. Отсюда и переформатированная теория «рациональности» (из «новой экономической теории») – в «ограниченную, органическую, максимизирующую или когнитивную рациональность», что, однако, не снимает указанных выше противоречий.

Еще одна проблема неинституционализма – объективистский подход к анализу социальных, политических и ценностных установок, регулирующих институциональную деятельность. Признавая в целом позитивную историческую роль государства, он гораздо меньше внимания уделяет анализу его усиливающихся дирижистских функций, социальных сил, представленных в нем, ориентируясь на неолиберальные, глобалистские установки, нередко чуждые социальному и нравственному государству. Слабо разрабатывается в его рамках и идея о роли государства в многоуровневом глобальном управлении и его сложных взаимоотношениях с бизнесом и гражданским обществом.

В экономическом неинституционализме практически не ставится, да и не может, в силу его ограничений, обстоятельно рассматриваться вопрос о роли публичных ценностей в управлении [4], о новых функциях государства с ярко выраженной обратной связью в парадигме «электронного правительства» и «электронного управления». В теорию нового государственного менеджмента в принципе неинституциональные подходы вписываются, однако их следует

расширять компетентными, антикоррупционными и ценностными принципами управления и служения обществу.

В целом неоинституциональные теории желательно дополнять современными государственно-управленческими подходами: качественными теориями государственного управления, ценностно-рациональными и цивилизационными теориями, индексированием успешности/неуспешности деятельности институтов, их динамических способностей и др. Экономический детерминизм и империализм неоинституционализма, его узкие места могут быть преодолены при их понимании и широком использовании всего комплекса современных управленческих теорий. В этом смысле можно говорить о вызовах ценностного, государственно-корпорационно-общественно ориентированного постнеоинституционализма.

Список литературы

1. *Васильцова В.М., Тертышный С.А.* Институциональная экономика. СПб.: Питер, 2013. 256 с.
2. *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. 808 с.
3. *Веблен Т.* Теория праздного класса: экономическое исследование институций. М., 1984. 367 с.
4. *Волкова А.В.* Публичные ценности и система государственного управления в России. СПб.: СПбГУ, 2013. 381 с.
5. *Дюргейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995. 352 с.
6. *Исправникова Н.Р.* Институциональные возможности и коррупционные ограничения стратегии модернизации // Социология власти. 2011. № 8.
7. *Коммонс Дж. Р.* Правовые основы капитализма // Мировая экон. мысль. Сквозь призму веков: в 5 т. Т. 3 / ред. А.Г. Худокормов. М.: Мысль, 2005. 896 с.
8. *Митчелл У.К.* Экономические циклы // Мировая экон. мысль: в 5 т. Т. 3 / Ред. А.Г. Худокормов. М.: Мысль, 2005. 896 с.
9. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; пред. Б.З. Мильнера. М., 1997. 112 с.
10. *Норт Д.* Экономическая деятельность в масштабе времени: Нобелевская лекция // Политикам об экономике. Лекции лауреатов нобелевск. премии по экономике / общ. ред. Г.Ю. Семигина. М., 2005. 560 с.
11. *Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011. 480 с.
12. *Ольсевич Ю.Я., Чаплягина И.Г.* Институциональная структура производства // Мировая экон. мысль: в 5 т. Т. 5. М.: Мысль, 2005. 767 с.
13. *Панов В.П.* Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. М., 2011. 230 с.
14. *Патрушев С.В.* Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М., 2006. 586 с.

15. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы. М., 1998. 192 с.
16. *Смит В.* Конструктивистская и экологическая рациональность в экономической науке: нобелевская лекция 8 дек. 2002 г. // Политикам об экономике. М., 2005. 560 с.
17. *Стиглиц Дж.* Информация и смена парадигмы в экономической науке: Нобелевская лекция 8 дек. 2001 г. // Политикам об экономике. М., 2005. 560 с.
18. *Эрроу К.* Общее экономическое равновесие: цель исследования, методология анализа, коллективный выбор: Нобелевская лекция 12 дек. 1972 г. // Политикам об экономике. М., 2005. 560 с.
19. *DiMaggio P., Powell W.* Introduction. The New Institutionalism in Organizational Analysis / eds. by P. DiMaggio, W. Powell. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1991.
20. *March J., Olsen J.* Elaboration the “New Institutionalism” // The Oxford Handbook of Political Institutions / eds. by R.A.W. Rhodes, S.A. Binder. Oxford Univ. Press, 2006.



ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 338.24:336.14

З.Б. ЛУКЬЯНЕНКО, к.экон.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: ziboluk@gmail.com

Н.В. ЮГОВА, консультант управления аналитической и законотворческой деятельности
Законодательное Собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51
Электронный адрес: yugova@zsp Perm.ru

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРОЙ

Программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимозавязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы.

Программно-целевое планирование включает в себя:

- четкую постановку и систематизацию целей, представленных в виде «дерева целей и задач»;
- переход от совокупности системно организованных целей и задач к системе целереализующих действий, мероприятий, направленных на ослабление или снятие проблемы;
- установление средств, ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий в заданные сроки, и источников поступления ресурсов;

В статье рассматриваются особенности программно-целевого метода и предпосылки его применения в государственном управлении как в советской, так и современной российской экономике. Описаны основные тенденции повышения эффективности бюджетной сферы в связи с изменением бюджетного законодательства. Изучены основные инструменты программно-целевого бюджетирования, выявлены отдельные проблемы использования данных инструментов в Пермском крае.

***Ключевые слова:** программно-целевой метод; бюджет; бюджетирование; государственная программа; бюджетный процесс; система целеполагания*

- задействование организационно-экономических механизмов управления реализацией намеченных мер, контроля за их исполнением и обеспечением со стороны органов управления.

Формулу программно-целевого метода можно представить в виде логической цепочки «цели – пути – средства – организация исполнения» [8].

Полномасштабное внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления началось с 2012 г. и было связано с озвученным в июне 2011 г. Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в соответствии с которым были утверждены основные государственные программы.

Говоря о государственном программировании (или, иными словами, программно-целевом планировании), отметим, что оно представляет применение программно-целевого метода планирования в государственном управлении экономикой в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально-экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов.

Программно-целевой метод получил широкое распространение в планировании и управлении экономическими объектами, процессами, отношениями на межгосударственном, государственном, региональном, отраслевом уровнях. В значительной степени он представлен и в плановом управлении на уровне хозяйствующих субъектов: корпораций, компаний, предприятий.

Расширению использования программно-целевого метода в государственном управлении объектами социально-экономической природы способствует несколько предпосылок.

Современный мир характеризуется развитием общественного производства, рынков и рыночных процессов, увеличением многообразия потребностей государства при одновременной ограниченности чрезвычайно уязвимых природных ресурсов, возрастанием политической напряженности. Все это приводит к преумножению количества и повышению настоятельности непрерывно возникающих государственных социально-экономических проблем. Учитывая, что именно государственное программно-целевое планирование призвано быть инструментом решения таких проблем, то, соответственно, расширяется и поле практического применения государственного программирования.

Распространению государственного программно-целевого планирования в современной экономике в значительной степени способствуют его применимость и действенность в условиях практически любой экономической системы. Программно-целевое планирование использовалось в централизованно управляемой советской экономике в той же мере, что и в рыночной экономике капиталистических стран, в силу его относительной инвариантности применительно к типу, природе социально-экономических систем. Проблемы возникают в странах с любыми формами политических, экономических систем. Вне зависимости от вида такой системы проблемы могут быть решены

и реально решаются на программной основе, с использованием программно-целевого метода и методологии [8].

Существенные различия наблюдаются только в способах управления разработкой и реализацией комплекса программных мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» введена новая структура расходов бюджетов, формирование которой осуществляется с учетом финансового обеспечения реализации государственных (муниципальных) программ (код вида расходов будет включать группу, подгруппу и элемент видов расходов в соответствии с их единым перечнем).

Кроме того, в статью 179 Бюджетного кодекса РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми разрабатываются только государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ и муниципальные программы. Долгосрочные целевые программы исключены из перечня программ, утверждаемых Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Указанные изменения направлены на повышение эффективности функционирования бюджетной системы РФ.

Реформы в бюджетной сфере в России реализуются уже на протяжении нескольких лет. Постоянный процесс реформирования общественных финансов – естественная реакция на запросы общества в части повышения качества общественных услуг. В последнее время на всех уровнях государственной власти предпринимаются активные шаги для перехода к программно-целевому методу управления общественными финансами. Переход к программному бюджету позволяет сосредоточиться на достижении целей и задач социально-экономического развития, обеспечить связь объемов финансирования с достигнутыми результатами, повысить эффективность бюджетных расходов и создать прозрачную и понятную систему представления бюджета.

В качестве инструментов программно-целевого бюджетирования рассматриваются многочисленные программные документы, например, доклады администраторов бюджетных средств об основных направлениях их деятельности и ожидаемых результатах, целевые программы, реестры расходных обязательств публично-правового образования, реестры государственных услуг, государственное задание.

Важнейшими из инструментов программно-целевого бюджетирования являются государственные программы. Под государственной программой понимается система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [4]. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы,

содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (в ред. от 24.01.2014) был утвержден перечень государственных программ Российской Федерации. Кроме того, постановлениями Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. утверждены 33 государственных программы. В Пермском крае в настоящее время принято 22 государственных программы.

Однако, как считают эксперты, перечисленные инструменты программно-целевого бюджетирования не объединены в единый механизм, не встроены в бюджетный процесс.

Для перевода формирования проекта бюджета, его исполнения, составления отчетности об исполнении бюджета, финансового контроля за программно-целевым принципом бюджетирования необходимо определить перечень долгосрочных целей социально-экономического развития публично-правового образования, источники финансирования мероприятий по их достижению, конкретные результаты достижения этих целей [3, с. 21].

Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов по стратегическим целям;
- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;
- учет последствий принимаемых расходных решений.

Меры совершенствования бюджетного процесса могут произвести локальный эффект, а могут способствовать радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными (муниципальными) расходами.

Государственные целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной политики на приоритетных направлениях социально-экономического развития. В условиях ограниченности бюджетных средств вопрос формирования приоритетных направлений реализации государственных целевых программ приобретает первостепенное значение.

Вместе с тем предпринятые попытки перехода от традиционного (постатейного) к программно-целевому бюджетированию показали, что отсутствие законодательно установленных приоритетов разработки новых целевых про-

грамм является основной проблемой, препятствующей результативной реализации программно-целевого метода в бюджетном процессе.

По мнению специалистов, в российской экономике отсутствует конкретный научный подход к механизму оптимизации бюджетного процесса путем программно-целевого бюджетирования с встроенной системой инструментов финансового менеджмента. Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития России в условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти делает еще более актуальной разработку системы мер по модернизации управления финансами публично-правового образования [1, с. 79].

Использование программно-целевого метода при составлении бюджета позволит увеличить его эффективность, потому что процесс формирования бюджета начинается с сосредоточения внимания на результатах, которые необходимо достичь в государственном секторе; а затем – на ресурсах, необходимых для достижения этих результатов.

Программно-целевое бюджетирование предполагает не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учета (переход от кассового метода учета к методу начислений) и горизонта бюджетного планирования (многолетнее бюджетирование).

Бюджетирование, ориентированное на результат, позволит муниципальным образованиям выбрать приоритетные расходные направления в соответствии с поставленными целями и задачами, заложенными в стратегическом плане развития региона.

Несмотря на очевидные преимущества описанного подхода к управлению бюджетными расходами, внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, связано с рядом следующих проблем:

- 1) сложность быстрого достижения явных результатов в виде улучшения качества бюджетных услуг;
- 2) необходимость не только значительных временных и финансовых затрат для разработки количественных индикаторов оценки расходов, но и изменения формы предоставления отчетных данных и т.д.;
- 3) сложность изучения мнения населения о предоставляемых бюджетных услугах;
- 4) сложность формализации результатов и социально-экономического (общественного) эффекта бюджетных услуг;
- 5) стремление в ряде случаев к достижению определенного количественного значения индикатора как к самоцели, при которой не учитывается связь индикатора с желаемым общественным эффектом;
- 6) сложность определения взаимосвязи затраченных ресурсов и полученных результатов [2, с. 9].

В Пермском крае перед исполнительными органами государственной власти стоит задача – выстроить четкую систему целеполагания и привести показатели государственных программ в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [7] (далее – Стратегия)

и Программой социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы [6] (далее – Программа СЭР).

Система целеполагания представляет совокупность взаимосвязанных элементов, определяющих ожидаемое состояние социально-экономического развития Пермского края (таблица).

Таблица

Взаимосвязь уровней и элементов системы целеполагания

Уровень системы целеполагания	Программный инструмент реализации	Целевой показатель
Стратегическая цель	Стратегия социально-экономического развития	Целевой показатель стратегической цели СЭР
Стратегические задачи	Программа СЭР	Целевой показатель стратегической задачи СЭР
Тактическая цель	Государственная программа (ГП)	Целевой показатель тактической цели СЭР
Тактическая задача	Подпрограмма государственной программы	Целевой показатель тактической задачи СЭР
Цель ведомства	Основное мероприятие (ОМ) государственной программы	Целевой показатель ОМ, целевой показатель цели ВЦП
Задачи ведомства	Ведомственная целевая программа (ВЦП)	Целевой показатель задачи ВЦП, показатель конечного результата реализации ВЦП
Мероприятие	ВЦП	Показатель непосредственного результата реализации мероприятия
Задачи подведомственного учреждения	Государственное задание	Показатель объема и показатель качества государственной услуги (работы)

В настоящее время интегральные показатели, представленные в Стратегии и в Программе СЭР, не коррелируют в полной мере с показателями государственных программ. В связи с этим вносятся изменения в Программу СЭР, которые позволят выстроить четкую логическую вертикаль, когда показатели на нижних уровнях будут раскрывать и детализировать показатели верхнего уровня, представленные в Стратегии и в Программе СЭР [5].

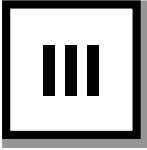
Таким образом, переход к программно-целевому бюджетированию – сложный и достаточно длительный процесс. Длительность перехода связана с необходимостью решения целого ряда задач. Для многих услуг количественные измерители их результативности неочевидны. Решению этой задачи будет способствовать разработка минимальных социальных стандартов.

Грамотно поставленное бюджетирование позволит решить множество проблем в сфере управления: оптимизировать ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования органов местного самоуправления и качество предоставляемых услуг, выявить и контролировать финансовые потоки пред-

приятий, подведомственных структурным подразделениям, усилить мотивацию труда путем установления связи системы мотивации с достигнутыми результатами.

Список литературы

1. *Иванчина Е.Н.* Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях // *Финансы*. 2011. № 6.
2. *Климанов В.В.* О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // *Финансы*. 2011. № 2.
3. *Курченко Л.Ф.* Разработка ведомственных программ при программно-целевом бюджетировании // *Финансы*. 2012. № 2.
4. *Об утверждении* Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2010 г. № 588 (в ред. от 28.03.2014). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
5. *О внесении* изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» [Электронный ресурс]: проект закона Перм. края от 22 апр. 2014 г. № СЭД-01-61-496. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *О Программе* социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК (ред. от 05.06.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *О Стратегии* социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Перм. края от 1 дек. 2011 г. № 3046 (ред. от 06.12.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 338.23:006.32

Е.Л. ЗУЕВА, к.экон.н., доцент кафедры государственного и
муниципального управления

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

Электронный адрес: zuevael-0404@yandex.ru

С.Ю. ХОВАЕВ, преподаватель кафедры стратегического менеджмента

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

Электронный адрес: HovaevSY@hse.perm.ru

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ВРАЧЕБНЫЕ АССОЦИАЦИИ В РОССИИ: ИСТОРИЯ, АНАЛИЗ, ПЕРСПЕКТИВЫ

История развития медицинских ассоциаций за рубежом

История развития медицинских ассоциаций берет свое начало в середине XIX в., когда в странах Запада появляются первые медицинские ассоциации и врачебные общества. Одной из первых возникает в 1832 г. Британская медицинская ассоциация, которая в дальнейшем окажет существенное влияние на Канаду и Австралию [6]. Позднее в 1847 г. образуется Американская медицинская ассоциация [4]. В этот период подобные примеры можно найти в большинстве западных стран.

Создание медицинских ассоциаций является закономерным этапом развития национальных систем здравоохранения. Поскольку здравоохранение в середине XIX в. только зарождалось, не было единых стандартов медицинского образования и оказания медицинской помощи. Более того, у каждого врача имелось собственное представление о своей деятельности и о том, каким образом нужно оказывать медицинскую помощь. В связи с этим врачебная

В статье рассматриваются российские и зарубежные тенденции развития медицинских ассоциаций. Изучаются история развития данных организаций, их функционал, финансирование и особенности организации их деятельности. Анализируется зарубежный опыт применительно к российской ситуации, что позволяет выделить возможные тенденции развития медицинских ассоциаций в России.

Ключевые слова: медицинская ассоциация; саморегулирование в здравоохранении; врачебные общества

деятельность была неоднородной и зависела от личных характеристик врача, медицинского университета, где он учился, и многих других факторов. Для изменения сложившейся ситуации требовались создание единой системы стандартов медицинской деятельности, разработка рекомендаций по выбору диагностических и лечебных мероприятий, а также этических норм [10]. Можно проследить два различных пути решения данной проблемы: в ряде стран эти функции взяло на себя государство, в других – профессиональные организации (медицинские ассоциации).

Главной задачей для подобных профессиональных организаций стало участие врачей в установлении стандартов работы в сфере здравоохранения [1]. В начале своей деятельности медицинские ассоциации, как правило, создавали основополагающие комитеты по этике и образованию. Деятельность этих органов заключалась в разработке стандартов этики и медицинского обучения как основополагающих элементов врачебной деятельности. Такие комитеты являются общими для большинства медицинских ассоциаций: американской, немецкой, медицинского совета Великобритании и других стран [4-8]. Отметим, что деятельность по совершенствованию существующих стандартов этики и образования осуществляется и в настоящее время. В дальнейшем в состав медицинских ассоциаций вошли и другие комитеты, отвечающие, например, за последипломное образование и непрерывное обучение, за допуск врачей к деятельности, за сертификацию медицинских препаратов и т.д. Наличие тех или иных комитетов варьируется в зависимости от ассоциаций.

Роль саморегулирования в здравоохранении

Саморегулирование, как и любое другое сложное явление, должно рассматриваться с разных точек зрения для получения наиболее полного представления о нем. В российской и зарубежной литературе саморегулирование представлено как связующее звено между тремя элементами – государством, обществом и здравоохранением, исполняющее уникальную роль [3; 9].

Рассматривая связь между здравоохранением и государством, можно сказать, что саморегулирование предоставляет врачам возможность взять на себя выполнение некоторых функций, которые до этого выполняло государство. Саморегулируемые организации могут не только устанавливать нормы, правила и стандарты для своих участников, но и проводить их обучение, разрабатывать траекторию развития всей сферы. Таким образом, врачи получают право влиять на здравоохранение, а государство снимает с себя часть ответственности и расходов.

При взаимодействии общества и здравоохранения саморегулирование должно привести к повышению качества оказания медицинских услуг, поскольку саморегулируемые организации могут устанавливать более высокие стандарты оказания медицинской помощи, внедрять новые стандарты и способы лечения, следить за уровнем квалификации врачей и проводить их обучение. Тем самым повышается уровень доверия общества к врачам и сфере здравоохранения в целом.

Саморегулирование в здравоохранении косвенно влияет и на взаимодействие общества и государства. При повышении качества оказания медицинских

услуг общество будет относиться более лояльно не только к сфере здравоохранения, но и к государству как поставщику данных услуг. Это позволяет уменьшить социальную напряженность и повысить доверие граждан к государству.

Деятельность медицинских ассоциаций в зарубежных странах

Во многих зарубежных странах медицинские ассоциации являются неотъемлемой частью системы здравоохранения. Они выполняют отдельные функции, которые делегировало им государство, имеют собственное финансирование, структуру и нормативную базу.

Функционал медицинских ассоциаций можно условно разделить на две категории: универсальные функции, которые присутствуют во всех медицинских ассоциациях, и дополнительные функции, присутствующие лишь в некоторых из них.

Исторически большинство медицинских ассоциаций создавались для повышения качества медицинской помощи, поэтому базовой функцией является установление стандартов оказания медицинской помощи. В рамках данных саморегулируемых организаций определяются критерии, которым должна соответствовать медицинская помощь, и каким образом она должна оказываться. Еще одной функцией западных медицинских ассоциаций является утверждение моральных стандартов с помощью этического кодекса. Изначально кодекс врачебной этики был основан на клятве Гиппократова и регламентировал отношения между врачом и пациентом. В настоящее время вопросы этики имеют большее значение и широко обсуждаются в западном обществе. В результате кодекс был дополнен новыми характеристиками, такими, как положение об эвтаназии или принцип добросовестного отношения (врач должен относиться к пациенту с симпатией и пониманием). Более того, поскольку система здравоохранения включила в себя не только врачей, но и менеджеров, административный персонал и государственных служащих, этический кодекс во многих странах стал распространяться на всех работников в сфере здравоохранения.

Еще одна функция, которая характерна для медицинских ассоциаций разных стран, – это установление стандартов обучения. Данная функция реализуется несколькими путями. В ряде стран медицинские ассоциации осуществляют контроль за непрерывным обучением врачей после окончания университета: для прохождения аттестации каждый врач должен набрать нужное количество баллов (кредитов). Причем в США медицинская ассоциация проводит аудит самих университетов и оценивает, насколько то или иное учебное заведение справляется со своими функциями, т.е. саморегулируемая организация контролирует обучение будущих специалистов данной отрасли.

Помимо наиболее распространенных функций многие медицинские ассоциации предоставляют уникальные возможности для деятельности врачей. Так, Американская медицинская ассоциация (АМА) выпускает собственные медицинские журналы по разным направлениям: неврология, дерматология, хирургия, педиатрия, терапия и др., причем до четырех раз в месяц (в зависимости от журнала). Кроме того, АМА организует конференции врачей разных

специальностей для повышения уровня коммуникаций в сфере здравоохранения. Таким образом, у врачей появляется больше возможностей узнать своих коллег, поделиться знаниями и приобрести новый опыт. АМА также предоставляет гранты для обучения и стажировок наиболее перспективным представителям специальности и выпускает определенный перечень товаров, которые производятся под ее логотипом.

Важным аспектом любой некоммерческой организации являются источники ее финансирования. Каждая медицинская ассоциация имеет собственные источники дохода. Некоторые из них являются общими для большинства организаций, но основной источник финансирования у каждой ассоциации, как правило, свой. Те виды деятельности и функции, которые выполняет медицинская ассоциация, влияют на размер финансирования и его источники. Медицинские ассоциации, имеющие широкий набор функций (например, в Австралии и США), отмечаются большой дифференциацией источников дохода. В частности, в этих ассоциациях осуществляется продажа каких-либо товаров или лицензий; выпуск журналов также позволяет им получать доходы от рекламы, хотя они и не являются крупным источником. Медицинский совет Великобритании, напротив, имеет узкую специализацию, поэтому имеет меньше источников дохода. Основным источником финансирования данной ассоциации является доход от регистрации и сертификации врачей, которые обязаны продлевать свою лицензию и сертификат с определенной периодичностью, а поскольку процедура оценки требует затрат, она является платной для врачей.

Организационная структура большинства медицинских ассоциаций имеет много общих черт. Основа функционирования подобных организаций – собрание ее членов, которые путем голосования принимают основополагающие решения: выбирают направления деятельности, руководство организации, а также голосуют за внедрение тех или иных правил, стандартов и других регулирующих норм. Сама же деятельность организации ведется советами и комитетами в определенных сферах. Несмотря на то, что их количество и функционал отличаются, они являются неотъемлемой частью любой медицинской ассоциации. Данные органы подчиняются высшему руководству, которое устанавливает цели и задачи. Результат деятельности советов и комитетов заключается в разработке норм, стандартов и правил, которые представляются собранию участников саморегулируемой организации и утверждаются на голосовании. Помимо основных органов в любой организации присутствуют дополнительные структуры, поддерживающие ее работоспособность. К ним относятся, например, финансовый и кадровый отделы.

Сравнение российских и зарубежных медицинских ассоциаций

В настоящее время российские медицинские организации значительно отличаются от аналогов в западных странах, тем не менее они имеют ряд общих черт. Для сравнения нами были выбраны три зарубежные медицинские ассоциации, которые являются наиболее яркими примерами самоуправления в здравоохранении за рубежом. Зарубежные ассоциации сравнивались с российской медицинской ассоциацией.

Самое значимое различие между российскими и зарубежными медицинскими ассоциациями (которые являются некоммерческими организациями) – это ведение публичной отчетности. Зарубежные организации ежегодно публикуют отчеты о проделанной работе, включающие информацию о выполнении определенных функций, описание финансирования и изменений в организационной структуре, в то время как российские ассоциации не публикуют отчетов. Такая ситуация не позволяет ни обществу, ни врачам вне ассоциации понять, чем занимается организация, какие у нее источники финансирования и для чего она существует. Это является серьезным барьером для развития данного института. Кроме того, информационная закрытость медицинских ассоциаций препятствует привлечению дополнительных средств на развитие, поскольку потенциальные инвесторы не знают, как будут использованы средства финансирования.

Информация о функционале медицинских ассоциаций была получена из различных источников: сайтов медицинских ассоциаций, их годовых отчетов и уставов. На основе полученной информации была составлена сравнительная таблица функций медицинских ассоциаций в России и за рубежом (см. таблицу).

Таблица

Функции медицинских ассоциаций

Функции	Американская медицинская ассоциация [4]	Медицинский совет (Великобритания) [6]	Австралийская медицинская ассоциация [5]	Российская медицинская ассоциация [2]
1	2	3	4	5
Допуск врачей к деятельности (подтверждение квалификации, аттестация)	–	+	+	–
Разработка стандартов профессиональной деятельности (стандарты/руководства по лечению)	+	+	+	–
Утверждение этических правил деятельности врачей и контроль за их соблюдением	+	+	+	+
Разработка стандартов медицинского образования	+	+	+	–
Сертификация программ последипломного образования	+	+	+	–
Урегулирование конфликтных ситуаций с пациентами (разбор претензий по качеству лечения)	+	+	–	–

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
Участие в выработке государственной политики в сфере здравоохранения (разработка и согласование нормативных актов, утверждение тарифов на оказание медицинской помощи т.д.)	+	-	+	+
Информирование и обучение членов ассоциации (выпуск научных журналов, организация конференций, форумов, обучающих курсов и т.п.)	+	-	+	+
Профсоюзная работа (защита прав членов ассоциации перед работодателями)	-	-	-	-
Финансовая поддержка молодых перспективных специалистов (гранты для лучших студентов и молодых ученых)	+	-	+	-

В таблице представлены те виды деятельности, которые указаны в уставных документах, годовых отчетах и на сайте организации. Из таблицы видно, что медицинские ассоциации в разных странах имеют серьезные различия в функционале. Это связано с правовыми условиями, в которых работают данные организации, а также с финансовыми потоками, которыми оперируют саморегулируемые организации. В США и Австралии медицинские ассоциации имеют наиболее широкий функционал, благодаря тесному сотрудничеству с государством они переняли от него множество функций, а за счет наличия множества финансовых источников могут выполнять разноплановые функции. Правительство этих стран приняло решение, что представители профессионального сообщества смогут самостоятельно регулировать сферу здравоохранения. В Великобритании медицинская ассоциация (медицинский совет) выполняет узкоспециализированные функции, которые связаны с оценкой компетенции врачей и их образованием и, как следствие, с допуском к профессиональной деятельности. Различный функционал медицинских ассоциаций также связан и с историей формирования организации. Изначально медицинский совет в Великобритании начал заниматься разработкой стандартов, которым должны соответствовать врачи. Со временем они решили не расширять свой функционал, а сфокусировать его на качественном выполнении конкретного перечня задач. Как следствие, данная организация небольшая, рядовые участники лишь голосуют за избрание совета, который на протя-

жении определенного периода будет отвечать за создание новых или совершенствование текущих требований к работникам здравоохранения.

Из таблицы видно, что Российская медицинская ассоциация обладает значительно меньшим функционалом по сравнению с зарубежными организациями. Тем не менее Российская медицинская ассоциация разрабатывает этические нормы для входящих в нее врачей. Нормы этики собраны в специальном кодексе, разделенном на 9 частей, каждая из которых содержит в себе ряд положений о том, как врач должен относиться к различным заинтересованным сторонам, таким как пациенты, коллеги, обществу в целом, как должна соблюдаться врачебная тайна и т.д. Разработка кодекса этики – это общепризнанная практика, которая уже применяется во всех медицинских ассоциациях. Однако у Российской медицинской ассоциации есть функции, которые присутствуют не у всех зарубежных аналогов. В частности, данное профессиональное сообщество участвует в выработке государственной политики, т.е. представители ассоциации входят в состав некоторых правительственных и министерских комиссий. Благодаря этому есть возможность выразить мнение профессионального сообщества по тем или иным вопросам здравоохранения. Например, представители саморегулируемых врачебных обществ участвовали в разработке концепции непрерывного образования врачей. Поскольку государство на сегодняшний день регулирует большинство процессов в данной сфере, то участие в выработке государственной политики является наиболее действенным методом для изменения текущей системы здравоохранения.

Еще одна функция Российской медицинской ассоциации – информирование и просвещение врачей. Для выполнения данной задачи организация регулярно проводит съезды, конференции, а также имеет информационный портал, где размещаются актуальные для врачей научные статьи, а также новости об изменениях в российском здравоохранении. Благодаря подобным инструментам члены Российской медицинской ассоциации могут обмениваться знаниями и опытом с коллегами, а также получать актуальную для них информацию из первых рук.

Тем не менее, в отличие от западных ассоциаций, российская организация не разрабатывает стандарты медицинской помощи и не ведет контроль за квалификацией врачей или студентов медицинских университетов. Подобная ситуация характерна и для других представителей российских саморегулируемых организаций в здравоохранении (Российское медицинское общество и Национальная медицинская палата). Это связано, в первую очередь, с полномочиями, которые государство предоставило медицинским ассоциациям. В настоящее время подобные организации не имеют права разрабатывать собственные стандарты, поскольку численность врачей, которые в них участвуют, недостаточно велика. По закону о саморегулируемых организациях для этого им требуется не менее 50% от общей численности специалистов в данной области. Поскольку саморегулируемые организации в здравоохранении – это сравнительно молодой институт, то государство не спешит перекладывать свои функции на подобные организации. Как только медицинские ассоциации сформулируют четкую цель своей деятельности, они смогут привлечь в свои ряды достаточное количество врачей для легитимного выполнения более

сложных и ответственных задач, таких как установление стандартов лечения и контроль за образовательным процессом.

Второе препятствие, которое не позволяет российским медицинским ассоциациям выполнять больше функций, – это недостаточное финансирование. В отличие от зарубежных аналогов, российские организации еще не смогли привлечь достаточные средства для расширения собственной деятельности. Данная проблема характерна для большинства российских некоммерческих организаций. Привлечение финансирования из негосударственных источников является для них сложной задачей. Повысить свои шансы может открытая организация, которая декларирует миссию, цели, задачи, а также описывает собственный функционал и отчитывается о потраченных средствах. Вероятно, именно это станет приоритетной задачей для развития саморегулируемых организаций.

Небольшой функционал российских медицинских обществ во многом связан еще и с новизной этого механизма, поскольку ни врачи, ни общество, ни государство пока не представляют, какие обязанности могут выполнять данные организации. Это подтверждается исследованием, которое провели авторы статьи. Исследование базируется на опросе 78 врачей г. Перми различных специальностей.

В результате было выяснено, что большинство врачей не имеет достаточной информации о деятельности медицинских ассоциаций в российских условиях. Около четверти респондентов вообще не слышали о медицинских ассоциациях. Около 50% опрошенных врачей лишь имеют представление о том, что подобные организации существуют, но не знают, чем они занимаются. Лишь 10% представителей профессионального сообщества ответили, что они хорошо осведомлены о деятельности медицинских ассоциаций. Остальные респонденты воздержались давать ответ на данный вопрос. Это свидетельствует о том, что деятельность перечисленных организаций является недостаточно популярной и затрагивает не всех работников сферы здравоохранения.

Поскольку среди опрошенных врачей никто не состоял в медицинских ассоциациях, то большинство из них (57%) не хотят, чтобы государственные функции передавались саморегулируемым организациям. Это может быть связано как с низкой осведомленностью респондентов, так и с тем, что врачи не готовы взять на себя регулятивные функции по каким-либо причинам.

Отдельный интерес представляет важность функций медицинских ассоциаций с точки зрения представителей данной профессии. Если расположить функции в порядке убывания важности (с точки зрения опрошенных врачей), то получится следующая последовательность:

- 1) разработка стандартов профессиональной деятельности (стандарты/руководства по лечению) – 81% респондентов относится положительно к данной функции;
- 2) информирование и обучение членов ассоциации (выпуск научных журналов, организация конференций, форумов, обучающих курсов и т.п.) – 81% респондентов;
- 3) финансовая поддержка молодых перспективных специалистов (гранты для лучших студентов и молодых ученых) – 70% респондентов;
- 4) участие в выработке государственной политики в сфере здравоохране-

ния (разработка и согласование нормативных актов, утверждение тарифов на оказание медицинской помощи т.д.) – 67% респондентов;

5) урегулирование конфликтных ситуаций с пациентами (разбор претензий по качеству лечения) – 60% респондентов;

6) разработка стандартов медицинского образования – 58% респондентов;

7) профсоюзная работа (защита прав членов ассоциации перед работодателями) – 58%;

8) утверждение этических правил деятельности врачей и контроль за их соблюдением – 51% респондентов;

9) сертификация программ последипломного образования – 44%;

10) допуск врачей к деятельности (подтверждение квалификации, аттестация) – 36%.

Таким образом, прослеживается потребность врачей в усовершенствовании текущих стандартов медицинской деятельности, так как большинство из респондентов отметили эту функцию как одну из наиболее перспективных. Можно предположить, что врачи знают, каким образом можно улучшить текущие стандарты и адаптировать их под реальные условия.

Информационная функция и участие в разработке государственной политики – это то, что на сегодняшний день уже выполняется медицинскими ассоциациями. Поскольку у респондентов есть в этом потребность, то скорее всего саморегулируемые организации могут привлечь целевую аудиторию как раз благодаря этим функциям.

Оказание финансовой поддержки для специалистов – это еще одна из перспективных функций медицинских ассоциаций. При наличии надежных финансовых источников, как у американской и австралийской медицинских ассоциаций, российские профессиональные общества смогут оказывать поддержку перспективным специалистам. С одной стороны, это позволит данным организациям привлечь к себе внимание, а с другой – лучшие врачи получат возможность интегрироваться в мировое сообщество благодаря участию, на сегодняшний день платному, в конференциях и зарубежных профессиональных сообществах (например, Европейское общество кардиологов, Европейское общество терапевтов и т.д.).

Медицинские ассоциации могут сфокусироваться на первых пяти функциях как на наиболее значимых и выполнимых, так как остальные требуют дополнительных разрешений с правовой точки зрения. Для экономии ресурсов медицинские ассоциации в России могут сфокусироваться на выполнении ограниченного количества функций, но делать это нужно максимально эффективно. При этом у них есть возможность привлечь внимание профессионального сообщества к своей деятельности за счет выполнения наиболее актуальных задач здравоохранения.

Возможные тенденции развития медицинских ассоциаций в российских условиях

В настоящее время российские саморегулируемые организации в здравоохранении находятся в самом начале своего пути. Существуют не только стимулы и благоприятные условия для их дальнейшего развития, но и препятствия.

К благоприятным условиям можно отнести государственную поддержку и заинтересованность. На всех уровнях государственной власти одобряется дальнейшее развитие саморегулирования во всех сферах, в том числе и в здравоохранении. Это выгодно государству, поскольку дает возможность переложить часть функций и ответственности на профессионалов из определенной сферы. Кроме того, за всю историю развития саморегулирования за рубежом был накоплен немалый опыт, который позволит российским медицинским ассоциациям не повторять ошибок зарубежных коллег и ускорить свое развитие.

В обществе пока не сложился благоприятный образ саморегулируемых организаций, потому не существует сигнальных механизмов, которые обусловят участие врачей в подобных организациях [1]. Иными словами, общество не воспринимает участие врача в деятельности медицинских ассоциаций положительно. Более того, на сегодняшний день государство до сих пор не определило функционал саморегулируемой организации в сфере здравоохранения. Закон о саморегулируемых организациях определяет лишь общие положения деятельности подобных структур, тогда как конкретный функционал и правила содержатся в специальных законах, регулирующих конкретную сферу. Подобные правила уже созданы и действуют на протяжении многих лет в сферах строительства и аудита. В здравоохранении возможность создания и организации деятельности саморегулируемых организаций признается, но их функционал остается размытым и неопределенным.

Усугубляет ситуацию существование нескольких подобных организаций, которые не имеют серьезных отличий: это и общеврачебные ассоциации, и узкоспециализированные – объединения специалистов определенных областей. Между тем сила любой саморегулируемой организации заключается в консолидации профессионального сообщества, т.е. в привлечении как можно большего числа работников к решению поставленных задач. Тогда как в современной действительности можно наблюдать обратную ситуацию – присутствие большого количества медицинских ассоциаций с ограниченным количеством участников.

Дальнейшее развитие медицинских ассоциаций, на наш взгляд, может пойти несколькими путями:

- автономное развитие;
- развитие с использованием зарубежного опыта;
- интеграция в международную систему медицинского саморегулирования.

Наиболее реалистичным сценарием развития российских медицинских ассоциаций, по нашему мнению, является автономное развитие. В рамках данного сценария медицинские ассоциации будут искать свой собственный путь. Поскольку в настоящее время главной задачей профессиональных сообществ является привлечение наибольшего количества участников, то профессиональные ассоциации начнут свою деятельность с выполнения функций, которые ориентированы на врачей. Этими функциями может быть обучение, повышение квалификации, возможность публикации и т.д., т.е. ассоциации будут стараться конкурировать между собой за участников. В результате подобной конкуренции останется несколько наиболее крупных ассоциаций, которые

будут предоставлять наибольшее количество услуг врачам. Подобное укрупнение позволит ассоциациям получить больше регулирующих возможностей. Вероятно, что наибольшее влияние получают общие медицинские ассоциации, которые нацелены на все категории врачей, а не на врачей определенной специальности. При этом можно предположить два варианта развития узкоспециализированных ассоциаций: интеграция с общеврачебными ассоциациями и самостоятельное развитие.

Если специализированные ассоциации будут существовать самостоятельно, то наибольшим риском станет прекращение работы в силу низкой популярности организации. Это особенно важно для ассоциаций врачей малочисленных специальностей. Тем не менее вполне вероятно, что крупные медицинские ассоциации (терапевтов, акушеров-гинекологов, хирургов, педиатров) будут развиваться самостоятельно.

Интеграция ассоциаций в единую систему или их слияние – более рациональный вариант. Это позволит снизить издержки на функционирование (общехозяйственные, управленческие расходы и численность вспомогательного персонала), а также предоставит возможность вырабатывать совместную политику по целому ряду вопросов, что, в свою очередь, поможет координировать функции различных медицинских ассоциаций. Тем не менее даже если ассоциации не будут интегрированы в единую систему, им придется координировать действия для того, чтобы не противоречить друг другу (особенно это касается специализированных и общих ассоциаций, интересы которых могут пересекаться).

Сложно прогнозировать, какие функции по регулированию здравоохранения будут выполнять медицинские ассоциации в российских условиях. Одним из возможных вариантов может стать создание кодекса этики для работников в сфере здравоохранения, но подобные документы в российской практике, к сожалению, не влекут за собой реального исполнения. Разработка стандартов качества медицинских услуг поможет улучшить качество оказания медицинских услуг, но если не будет выработан способ мониторинга и оценки деятельности врача, стандарты не будут иметь положительного эффекта. Отметим, что внедрение высоких стандартов для членов медицинской ассоциации может привести к выходу врачей из организации, особенно если они не будут получать каких-либо серьезных преимуществ от членства в медицинской ассоциации.

Вторым сценарием развития российских медицинских ассоциаций является адаптация зарубежного опыта к российской практике. В частности, могут быть использованы уже разработанные кодексы этики и стандарты оказания медицинской помощи. В рамках данного сценария необходимо учитывать, что медицинские ассоциации в западных странах развиваются уже более века, что сформировало их определенный статус в обществе и среди врачей. Это было постепенное развитие и поэтапное повышение стандартов деятельности врачей. Следует понимать, что развитие по западному образцу должно идти так же постепенно и равномерно. Если российские медицинские ассоциации будут применять последние зарубежные нормативные и регламентирующие документы, общество и врачи могут оказаться не готовы к подобному регули-

рованию, так как, с одной стороны, врачам будет сложно быстро перейти на новые стандарты, а, с другой стороны, общество может не сразу отреагировать на внедрение подобных стандартов. Поскольку в российских условиях репутационные и сигнальные механизмы развиты слабо, обществу потребуется большой промежуток времени для того, чтобы сформировать положительный образ медицинских ассоциаций.

В связи с указанными выше особенностями для российских ассоциаций в большей степени приемлемо ускоренное, но постепенное развитие, т.е. ассоциации могут использовать документы, которые были созданы в западных медицинских ассоциациях ранее, и постепенно производить их улучшение. Это позволит врачам быстрее перейти на новые стандарты и сформировать культуру постоянного совершенствования: врачи будут знать, что в будущем стандарты станут только выше. Вместе с тем медицинским ассоциациям следует учитывать техническое оснащение врачей, поскольку оно сильно варьируется от региона к региону и серьезно отличается в городе и сельской местности. В связи с этим многие стандарты не смогут выполняться в силу объективных причин.

Необходимо разделять функционал между ассоциациями разного уровня: между специализированными и общеврачебными ассоциациями; между головной организацией и ее региональными отделениями. Общеврачебные ассоциации могут взять на себя не только установление стандартов медицинской помощи, но и разработку рекомендаций, которые связаны со здоровьем населения. По примеру Американской медицинской ассоциации российские организации саморегулирования могут вырабатывать нормы по допустимому уровню загрязнения воды или же разрабатывать рекомендации по ведению здорового образа жизни и борьбе с курением.

Благодаря использованию зарубежного опыта деятельность медицинских ассоциаций может стать более скоординированной и однонаправленной. Тем не менее отметим, что даже при координации действий наличие большого количества медицинских ассоциаций не сможет обеспечить их равномерное развитие. Поскольку каждая медицинская ассоциация будет развиваться в собственном темпе, может возникнуть разрыв в их действиях и нормах. Соответственно, врачи из разных медицинских ассоциаций будут следовать разным нормам и правилам, что будет сказываться на их результативности.

Третьим сценарием развития российских медицинских ассоциаций является их интеграция в международную систему. Для этого возможно сотрудничество с Международной медицинской ассоциацией и Европейской медицинской ассоциацией. При организации международного сотрудничества российским ассоциациям нужно будет решить, кто из них будет осуществлять представительство в международных организациях. При этом ассоциация, установившая международное сотрудничество, получит конкурентное преимущество перед другими саморегулируемыми организациями в здравоохранении. Это может стать базой для формирования иерархии медицинских ассоциаций.

При международном сотрудничестве ассоциациям потребуется выполнение регламентов и стандартов, установленных на международном уровне. С одной стороны, это сложная задача для врачей, входящих в ассоциацию, в

силу объективных и субъективных причин. С другой стороны, сотрудничество с международными органами и установление международных стандартов качества оказания медицинских услуг укрепит репутацию медицинских ассоциаций среди пациентов и общества в целом. Это позволит повысить роль сигнальных механизмов на рынке здравоохранения.

Подытоживая все вышесказанное, следует подчеркнуть, что наибольшее влияние на развитие российских медицинских ассоциаций оказывает законодательная база. В настоящее время законодательство описывает лишь общие положения деятельности медицинских ассоциаций, при этом в других отраслях созданы специальные законы, регулирующие деятельность профессиональных сообществ в определенной сфере. В будущем будет происходить более строгое регулирование организаций в сфере здравоохранения, в связи с чем будет определяться конкретный функционал и специфика деятельности медицинских ассоциаций. Многие из положений законодательства могут серьезно ограничивать работу медицинских ассоциаций, что существенно уменьшит их возможности международного сотрудничества и использования западных стандартов.

В заключение необходимо сказать, что саморегулирование в российском здравоохранении находится на этапе зарождения и будущее развитие данной сферы зависит как от работы самих медицинских ассоциаций, так и от институциональных особенностей нашей страны. Зарубежные медицинские ассоциации являются отличным примером партнерства и разделения обязанностей между государством и профессиональными сообществами. При этом не существует универсального механизма работы этих организаций – каждой стране присущи свои особенности, которые находят отражение и в саморегулировании. Вероятно, опыт других стран поможет развитию саморегулирования в России.

Список литературы

1. *Об итогах* анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности: докл. Минэкономразвития России. М., 2010.
2. *Российская Медицинская Ассоциация*: сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rmass.ru> (дата обращения: 13.05.2013).
3. *Тихомиров А.В.* Саморегулирование: применимость в сфере оказания медицинских услуг // *Главный врач: хозяйство и право*. 2012. № 3. С. 11-20.
4. *American Medical Association*: website [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ama-assn.org/ama> (дата обращения: 13.05.2013).
5. *Australian Medical Association*: website [Электронный ресурс]. URL: <https://ama.com.au> (дата обращения: 13.05.2013).
6. *British Medical Association*: website [Электронный ресурс]. URL: <http://bma.org.uk> (дата обращения: 13.05.2013).
7. *General Medical Council*: website [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gmc-uk.org> (дата обращения: 13.05.2013).

8. *German Medical Association*: website [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bundesaerztekammer.de> (дата обращения: 13.05.2013).
9. *Gladstone D., Johnson J., Pickering W.G., Salter B., Stacey M.* Regulating Doctors. London: Institute for the Study of Civil Society, 2000. P. 8-28.
10. *Pellegrino E.D., Relman A.S.* Professional Medical Associations: Ethical and Practical Guidelines // *The Journal of American Medical Association*. 1999. Vol. 282, № 10. P. 984-986.



УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 332.1:330.322

Р.И. ЛОПАТЮК, к.экон.н., доцент кафедры экономики предприятия,
финансов, учета и аудита

Уманский государственный педагогический университет имени Павла Тычины,
Украина, Черкасская область, г. Умань, ул. Садовая, 2

Электронный адрес: ruslanaivan@gmail.com

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ АГРАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВИННИЦКОЙ ОБЛАСТИ УКРАИНЫ)

Для обеспечения стабильного функционирования экономики и экономической безопасности страны стратегические отрасли должны располагать инвестиционными притоками. В связи с этим в экономической науке на первый план выходит изучение инвестиционного потенциала отраслей. Оценка инвестиционного потенциала должна

начинаться с определения показателей, описывающих процесс осуществления капитальных вложений в отрасли, не только в прошлом, но и с учетом будущих возможностей в разрезе протекания инвестиционного процесса.

Весомый вклад в разработку исследуемой проблематики внесли такие украинские ученые, как М. Азаренкова, В.М. Алексейчук, М.И. Баканова, И.Т. Балабанов, И.А. Банев, М.Д. Билык, М.Г. Белуха, И. А. Бланк, Е.Ф. Бриггем, В.М. Гринев, Е.Е. Яблоко, М.Я. Демьяненко, М. Ермошенко, О.Д. Заруба, А.Т. Звягинцева, Г.А. Крамаренко, Г.Г. Кирейцев, А.В. Коваленко, В.В. Козик, М.Н. Крейнина, П.М. Майданевич, В.В. Поддериогин, В.С. Пономаренко, М.А. Плахтий, Н.А. Русак, П.Т. Саблук, Г.В. Савицкая, Р.С. Сайфулина, А.М. Сопко, Л.К. Сук, Н.В. Тарасенко и др. Но значительная часть вопросов, связанных с исследованием оценки инвестиционного потенциала и повышения инвестиционной привлекательности предприятий Украины, остается нераскрытой.

В статье проведена оценка инвестиционного потенциала региона. Проанализированы основные источники поступлений инвестиций в различные отрасли Винницкой области, прежде всего, сельское хозяйство.

Ключевые слова: инвестиционный потенциал; инвестиционная привлекательность; инвестиционная деятельность; оценка инвестиционного потенциала; Украина; Винницкая область

Целью статьи является анализ теоретических основ, статистических материалов, исследования практических направлений деятельности предприятий для разработки рекомендаций для повышения инвестиционной привлекательности предприятий региона. Определение перспектив развития экономики страны и ее регионов предполагает оценку инновационного потенциала. Понятие инновационного потенциала в экономической литературе трактуется различными способами, например:

- совокупность различных видов ресурсов, необходимых для осуществления инновационной деятельности [1];
- способность системы к трансформации в новое состояние с целью удовлетворения потребностей (индивида, рынка и т.п.) [4];
- структура, объединяющая три составляющие потенциала: ресурсную, внутреннюю и результативную, которые существуют во взаимодействии, предполагают и обуславливают друг друга [5, с. 285];
- возможность создания новшеств, осуществления инноваций, готовность воспринять нововведение для дальнейшего эффективного использования на уровне, который соответствует мировому [7, с. 125].

Инновационный потенциал – это триединая структура, включающая в себя следующие компоненты: субъекты, генерирующие инновации; инновационные посредники; потребители инноваций.

Заметим, что величина инновационного потенциала является параметром, позволяющим регионам оценить возможности его инновационной деятельности и определить стратегию инновационного развития. От состояния инновационного потенциала зависят управленческие решения по выбору и реализации инновационной стратегии, вследствие чего необходима его комплексная оценка [7, с. 125].

Таким образом, комплексная оценка инновационного потенциала региона предполагает: во-первых, существование обоснованной и научно выверенной системы показателей; во-вторых, наличие статистической базы. Самое главное, показатель инновационного потенциала не только предопределяет дальнейшее развитие региона, но и характеризует степень готовности региона к созданию, освоению и распространению различного типа нововведений, к реализации результатов инновационной деятельности.

Следует отметить, что в 2012 г. в Винницкой области иностранными инвесторами было вложено 39,4 млн дол. [2]. Объем вложенных средств увеличился по сравнению с 2011 г., что свидетельствует об инвестиционной привлекательности региона. В общем виде поступления инвестиций в области имели такую динамику (рис. 1).

Общий объем прямых иностранных инвестиций, направленных в экономику области, на конец 2012 г. составил 212,5 млн дол. США (в расчете на одного человека – 129,7 дол. США). В 2011 году прямые инвестиции в сельское хозяйство Винницкой области составили 3,15 млн дол. США, что составляет 8% от общего объема инвестиций [6, с. 36].

В рыночных условиях для предприятий аграрного сектора экономики Украины одним из главных факторов развития производства является привлечение инвестиционных и инновационных ресурсов. В течение 2007-2012 гг.

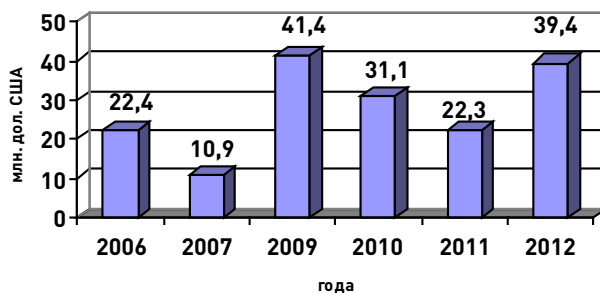


Рис. 1. Объемы поступлений инвестиций в Винницкой области, млн дол. США [2]

наблюдается увеличение уровня инвестиций в сельское хозяйство Винницкой области. При этом часть инвестиций в развитие агропромышленного комплекса (далее – АПК) региона в общей величине инвестиций за исследуемый период сократилась на 1,29% (рис. 2).

В течение 2008-2012 гг. экономический кризис почти полностью остановил инвестиционный процесс в сельском хозяйстве. Стоит отметить, что в 2010 г. произошло значительное падение объемов инвестиций в основной капитал как в целом по национальному хозяйству (56,7% от уровня 2008 г.), так и в аграрном секторе (54,3%). Несколько лучше складывалась ситуация в сфере иностранного инвестирования. В 2008 году прямые иностранные инвестиции выросли в сельском хозяйстве на 45%, в пищевой промышленности – на 5,8%.

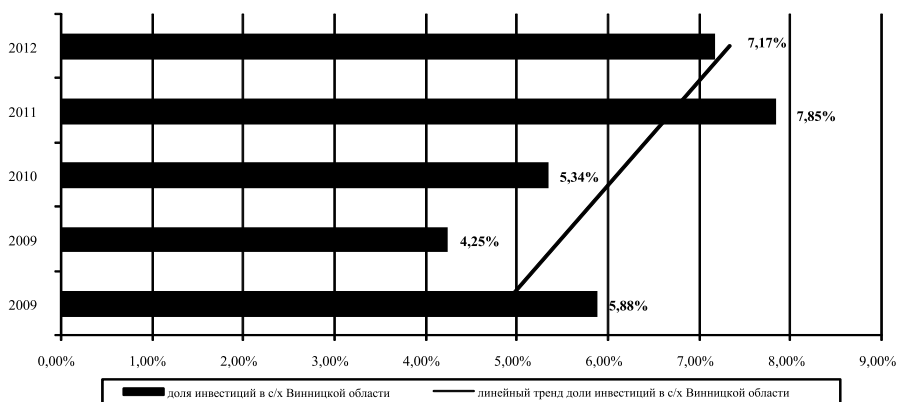


Рис. 2. Динамика доли инвестиций в развитие АПК Винницкой области в общей величине инвестиций, направленных в сельское хозяйство Украины [3]

Удельный вес инвестиций в указанные виды экономической деятельности составил 7,7% от общегосударственного объема инвестиций в основной капитал (в 2011 г. – 7,2%). За счет средств государственного бюджета освоено 317 млн грн., что составляет 1,7% инвестиций в основной капитал. Следует отметить, что весомая доля инвестиций в сельском хозяйстве освоена

в растениеводстве (71,0%). В развитие предприятий сельского хозяйства, охоты, лесного хозяйства по состоянию на 2012 г. вложено 813,4 млн дол. США прямых иностранных инвестиций (нарастающим итогом с начала инвестирования), что составляет 1,6% общего объема прямых иностранных инвестиций в Украину.

Стоит отметить, что на повышение уровня рентабельности продукции растениеводства в Винницкой области также повлияла инвестиционно-инновационная политика. В частности, за 2012 г. в основной капитал сельскохозяйственных предприятий инвестировано 1,3 млрд грн., или в 3,9 раза больше, чем за аналогичный период 2011 г. (рис. 3).

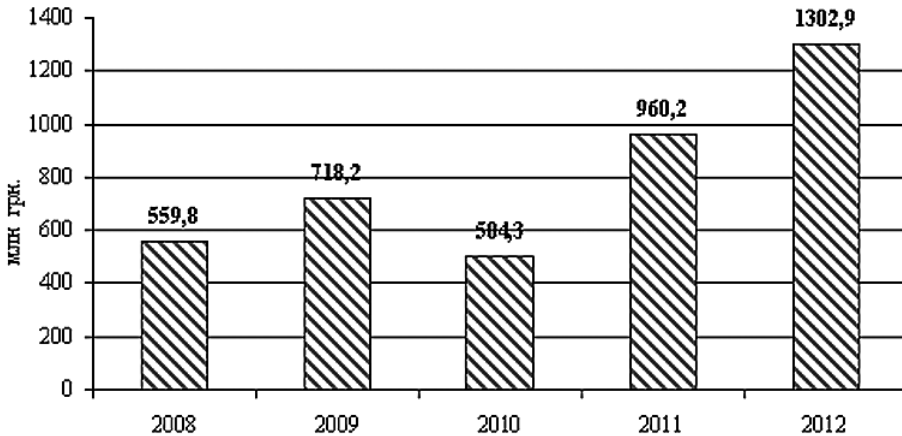


Рис. 3. Динамика инвестиций в основной капитал предприятий АПК Винницкой области [2; 3]

В 2012 году в отрасль сельского хозяйства инвестировано 19,6 млн дол. США иностранных инвестиций, их прирост с начала года составил 1,9 млн дол. США. В АПК Винницкой области по состоянию на конец 2012 г. 157 инвестиционных проектов находятся в стадии реализации и будут реализованы в ближайшей перспективе на сумму более 17,5 млрд грн. Они будут направлены на развитие отрасли растениеводства, строительство новых и реконструкцию существующих животноводческих комплексов, элеваторов, хранилищ для хранения овощей, картофеля и фруктов, введение в действие новых мощностей перерабатывающих предприятий и др.

Проанализируем основные тенденции иностранного инвестирования секторов АПК Винницкой области:

- инвестиции в животноводческую отрасль. В молочном скотоводстве начато строительство двух молочных комплексов на 3 тыс. коров и проводится реконструкция 20 ферм. По состоянию на конец 2012 г. на строительстве и реконструкции ферм освоено 36,2 млн грн. капитальных вложений, в том числе за сентябрь 2012 г. – 5,5 млн грн. С начала года завершена реконструкция семи молочно-товарных ферм общей мощностью на 1200 коров;
- инвестиции в развитие зернового хозяйства. В 2012 году на территории области начали строительство 15 современных зерноскладов с энергосберегаю-

щими технологиями общей мощностью на 435 тыс. т зерна. По состоянию на конец 2012 г. освоено средств 612,8 млн грн., в том числе за сентябрь 2012 г. – 9,9 млн грн. С начала года введено в эксплуатацию 6 элеваторов общей мощностью на 178 тыс. т;

- инвестиции в развитие инфраструктуры для хранения фруктов. В 2012 году в АПК области начато строительство 10 фруктохранилищ общей мощностью 11,4 тыс. т. По состоянию на конец 2012 года объем освоенных средств составляет 63,5 млн грн., за сентябрь 2013 г. — 3,3 млн грн. С начала года введено в эксплуатацию 3 фруктохранилища общей мощностью 2,3 тыс. т;
- инвестиции в строительство хранилищ для хранения овощей и картофеля. В 2012 году начато строительство 6 хранилищ для хранения овощей и картофеля мощностью 12,9 тыс. т. Общая стоимость проектов составляет 64,2 млн грн. По состоянию на конец 2012 г. освоено 6,4 млн грн. инвестиций, введено в эксплуатацию одно овощехранилище на 700 т.

Наряду с положительной динамикой привлечения инвестиций в развитие предприятий АПК Винницкой области стоит отметить, что среди основных проблем привлечения инвестиций в отрасль остаются: нестабильная политическая ситуация, постоянное изменение и недостаточность законодательной и нормативно-правовой базы, слабая кредитно-финансовая система и коррупция.

Если посмотреть на динамику поступления инвестиций в сельское хозяйство Винницкой области, то увидим следующее: в 2008 г. объем инвестиций составил 1,16 млн дол. США; в 2009 г. прирост инвестиций составил 37,06%, т.е. величина инвестиционных поступлений – 1,59 млн грн. В 2010 году в экономику области поступил 31,1 млн дол. США, из них в сельское хозяйство направлено 5,9%, или 1,84 млн дол. США. 2010 год для страны был кризисным в финансовом плане: объем инвестиций в сельское хозяйство сократился на 37,2% и составил 0,68 млн дол. США [3; 6]. Таким образом, объемы инвестиций в сельское хозяйство области имели следующую динамику (рис. 4):

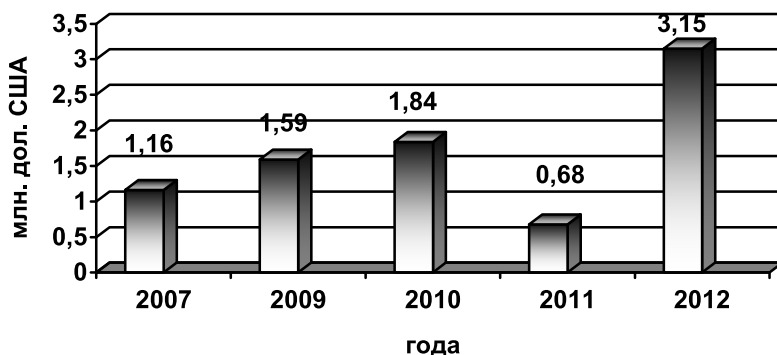


Рис. 4. Объемы поступлений инвестиций в сельское хозяйство Винницкой области, млн дол. США [2; 3]

По данным главного управления статистики в г. Виннице основные инвестиционные вложения осуществлялись в развитие растениеводства и животноводства. В частности, австрийская фирма ООО «Аграна Фрут “Лука”» вложила 3,72 тыс. дол. США в развитие растениеводства. Нидерландские инвесторы

за последние три года направили 2,81 млн дол. США преимущественно на развитие сахарной промышленности. Немецкие инвесторы вкладывают свои средства в растениеводство, в основном в выращивание пшеницы, которую потом экспортируют. Крупнейшими инвесторами являются корпорация «Зоря Подолья» и ТМ «Наша Ряба», в планах которых вложить в развитие сельского хозяйства региона 1,5 млрд дол. США [3]. Результаты исследования показывают, что по объемам инвестиций в сельское хозяйство Винницкая область занимает ведущее место в Украине.

Считаем, что главной предпосылкой осуществления любой деятельности должна быть возможность получения экономической выгоды в форме прибыли с помощью привлечения инвестиций. Существует ряд показателей, которые следует учитывать при выборе инвестиционного проектирования. Используя современные методы получения зависимостей между экономическими показателями и факторами, их обусловившими, необходимо исследовать основные факторы, которые определяют инвестиционную деятельность предприятий аграрной сферы. Среди последних следует назвать те, которые оказывают влияние на повышение прибыльности и привлечение дополнительных инвестиций в отрасль, а именно: объем реализованной продукции; ассортиментная структура; величина затрат на производство; цены на продукцию; сезонные условия.

Список литературы

1. *Аман П.И.* Государственное влияние на функционирование инвестиционного рынка в Украине // *Инвестиции: практика и опыт.* 2011. № 23. С. 84-86.
2. *Виннитчина* в цифрах [Электронный ресурс]: стат. сб. Винница, 2012. 173 с. URL: <http://www.agro-business.com.ua> (дата обращения: 20.12.2014).
3. *Инвестиционный портал* Винницкой области: сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vininvest.gov.ua> (дата обращения: 20.12.2014).
4. *Калинчук А.* Проблемы правового регулирования иностранного инвестирования в Украине // *Журн. Киев. ун-та права.* 2012. № 3. С. 422-425.
5. *Левченко Н.В., Оглих В.В.* Методы оценки инвестиционной привлекательности сельского хозяйства регионов Украины в контексте стратегического планирования // *Актуал. проблемы экономики.* 2012. № 8.
6. *Линдсей Ф.А., Франклин А.* Перестройка промышленности: Американский опыт. Киев, 1996.
7. *Майданевич П.М.* Методологические основы оценки инвестиционной привлекательности предприятий // *Актуал. проблемы экономики.* 2012. № 7.

РАЗВИТИЕ ДОБРОВОЛЬНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЛЕСОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА¹

На сегодняшний день одним из важнейших факторов успешного развития отраслевых рынков является формирование конкурентоспособной системы их государственного регулирования, способствующей повышению конкурентоспособности предприятий и их выходу на международные рынки. В современных условиях без обоснованного государственного вмешательства процессы формирования и развития региональных отраслевых рынков будут сопровождаться негативным разрывом между объемом отчисляемых бюджетных средств на их поддержку и конечным результатом функционирования. Рост социально-экономических

показателей региона в целом невозможен без инновационной основы и целевой направленности государственного регулирования.

Лесопромышленный комплекс (далее – ЛПК) Пермского края – одна из ключевых отраслей региона, поскольку занимает лидирующие позиции по производству целлюлозы, древесной массы, бумаги и картона и изделий из них среди регионов Российской Федерации (4-е место в 2011 г.), экспорту древесины и целлюлозно-бумажных изделий (408,8 млн долл. США в 2011 г.). При этом наблюдается тенденция снижения объема инвестиций в основной капитал предприятий ЛПК, невысокий уровень рентабельности (обработка древесины и производство изделий из дерева – 4,07%, целлюлозно-бумажное производство – 4,21%), убыточность большинства предприятий [1].

ЛПК Пермского края является отраслью с большим потенциалом для дальнейшего развития благодаря наличию высококачественного сырья и традиций

Один из факторов развития отраслевых рынков – формирование конкурентоспособной системы их государственного регулирования, основанного на инновационных подходах, поскольку без инновационной основы и целевой направленности в целом невозможен рост социально-экономических показателей региона. Лесопромышленный комплекс Пермского края обладает существенным потенциалом для увеличения своего вклада в обеспечение роста экономики, однако его сырьевая база в значительной степени недоиспользуется. Для обеспечения доступности этих ресурсов требуются меры, направленные на развитие добровольной сертификации лесопромышленного комплекса, способствующие повышению конкурентоспособности предприятий лесопромышленного комплекса на международных рынках.

Ключевые слова: региональные отраслевые рынки; региональный лесопромышленный комплекс; государственное регулирование; государственная поддержка; добровольная сертификация лесопромышленного комплекса; конкурентоспособность

¹ Статья подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-02-00085.

лесного производства. Результаты сравнения Пермского края с регионами-конкурентами (наиболее лесистые субъекты Российской Федерации и регионы Приволжского федерального округа) показали, что по объему экспорта продукции ЛПК Пермский край является лидером, однако при изучении эффективности деятельности предприятий обнаружено, что предприятия целлюлозно-бумажной промышленности показывают отрицательный уровень рентабельности за последние три года. По данному показателю регион находится на последнем месте среди регионов Приволжского федерального округа. Оборот всех организаций ЛПК за исследуемый период вырос на 3,0 млрд руб. за счет предприятий целлюлозно-бумажной промышленности, в то время как по виду деятельности «обработка древесины» наблюдается значительное снижение показателя (в 2 раза) [2].

В связи с вступлением России в ВТО перспективы дальнейшего развития лесного рынка можно оценивать по-разному. С одной стороны, существуют глобальные возможные преимущества от членства в ВТО для лесопромышленного комплекса, с другой стороны, велика вероятность негативного влияния. К преимуществам для предприятий лесопромышленного кластера Пермского края можно отнести либерализацию доступа на региональные лесные рынки высокотехнологичных машин и оборудования для лесной промышленности, лесного хозяйства и деревопереработки, аналоги которых не производятся в России, что будет способствовать модернизации производства и повышению качества выпускаемой продукции. Упрощение процедур доступа лесозаготовительных и деревоперерабатывающих предприятий Пермского края на иностранные рынки обусловит возрастание конкурентной возможности на мировых лесных рынках; повышение прозрачности и упрощение таможенных процедур, упорядочение методов таможенной оценки; приближение отечественных технических норм, стандартов, методов учета круглых лесоматериалов и контроля качества древесины к международным системам; получение равных конкурентных условий доступа на мировые рынки лесных товаров и услуг на основе обеспечения предсказуемости и стабильности развития торговых отношений со странами-членами ВТО; гармонизация лесного законодательства по вопросам международной торговли лесными материалами с законодательством других стран-членов ВТО.

Однако возможны и негативные последствия от участия в ВТО для предприятий ЛПК и Пермского края в целом: снижение таможенных пошлин на конечную продукцию импортного производства (бумага, картон и др.), что приведет к усилению конкуренции со стороны более крупных и развитых иностранных компаний, заполнению внутреннего рынка товарами иностранного производства [4]. Это, в свою очередь, может вызвать закрытие неконкурентоспособных производств, рост безработицы, сокращение налоговых поступлений в региональный бюджет; появление временного дефицита древесного сырья для предприятий деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности региона по причине снижения экспортных таможенных пошлин и изменения потоков древесины в сторону экспорта (усиление сырьевой ориентации российского лесного экспорта); сокращение производства в целлюлозно-бумажной промышленности, деревообработке, производстве изделий из древесины; задержку развития отдельных населенных пунктов с наличием в них поселко- и градообразующих предприятий; возможное незначительное снижение уровня среднедушевых доходов населения.

Данная информация свидетельствует о необходимости принятия срочных мер по повышению конкурентоспособности продукции, производимой ЛПК Пермского края. Одним из ключевых направлений может стать государственная поддержка организаций ЛПК региона в проведении лесной сертификации в соответствии с требованиями международных стандартов.

Добровольная сертификация лесоправления, или «лесная сертификация», – быстро развивающийся процесс в лесном секторе, направленный на повышение уровня управления лесами на основе международных стандартов. Лесная сертификация – это деятельность по подтверждению соответствия управления лесами и лесохозяйственной продукции установленным требованиям. Результатом сертификации является получение сертификата о соответствии ведения хозяйства или выпускаемой продукции определенным требованиям. Лесная сертификация включает сертификацию лесоправления и лесопользования, а также сертификацию продуктов – отслеживание цепочки от заготовки до доставки потребителю с маркированием продукции.

Актуальность лесной сертификации для Пермского края определяется тем фактом, что лесной сектор является экспортноориентированным. Особенность экспорта нашего региона состоит в том, что большая часть экспортируемой древесины поступает на рынки экономически развитых стран. Так, основными импортерами лесной продукции являются Китай, страны Евросоюза и Япония. Часть лесоматериалов экспортируется в страны СНГ, Африку. Таким образом, большая часть наших лесоматериалов в конечном итоге попадает на рынки, которые в значительной мере являются «зелеными» или экологически чувствительными (табл. 1).

Таблица 1

Процедуры и стандарты лесной сертификации [5]

Заявитель на лесную сертификацию	Лесоправление	Цепочка поставок
Лесопромышленный холдинг	Групповая сертификация (процедура) по стандарту лесоправления	Одиночная (индивидуальная) сертификация, сертификация нескольких производственных площадок (соответствующие стандарты)
Обособленное лесопромышленное или торговое предприятие	Обычная сертификация (стандарт лесоправления)	Обычная сертификация (стандарт цепочки поставок)
Малое предприятие, группа малых предприятий	Групповая сертификация (процедура) по стандарту лесоправления	Групповая сертификация (соответствующий стандарт)
Индивидуальный предприниматель, крестьянско-фермерское хозяйство	SLIMF (стандарт) (small and low intensity managed forests)	Групповая сертификация (соответствующий стандарт)
Некоммерческая организация	Обычная сертификация (модифицированная)	-

Для процедуры групповой сертификации цепочки заявителем может быть группа предприятий в лице одного ответственного за групповую сертификацию цепочки. Для Пермского края это актуально в связи с тем, что процессы глобализации, как правило, касаются крупного и частично среднего бизнеса. В то же время значительная часть среднего и мелкого лесного бизнеса не имеет прямого выхода на крупных покупателей, не получает кредиты в крупных банках, часто не имеет достаточных средств для сертификации. Для того чтобы стимулировать ответственное управление в этой группе, необходимо государственное участие [3]. Предпочтительным вариантом сертификации для этой группы предприятий является групповая сертификация.

В рамках реализации мероприятий по государственной поддержке лесопромышленного комплекса Пермского края считаем необходимым предоставление субсидий из краевого бюджета на возмещение части затрат организациям лесопромышленного комплекса на проведение лесной сертификации в соответствии с требованиями международных стандартов.

Однако эффективность предложенного экономического механизма должна быть оценена с точки зрения «чувствительности» рынков, на которые планируют выходить предприятия лесопромышленного кластера Пермского края, к сертифицированной продукции [6]. С этой целью для определения характеристик производственного процесса в лесопромышленном комплексе рассматривалось распределение во времени с периодом 36 месяцев показателя объема произведенной продукции в тыс. м³ (2010-2012 гг.). В частности, ставилась задача по реализации процесса: определить, зависит ли он от времени, существуют ли скрытые закономерности (регулярность) или случайности. Для решения этой задачи использовались методы технического анализа. В качестве примера была выбрана реальная отчетность предприятий ЛПК края, относящихся к группе средних предприятий по объему произведенной продукции.

На приведенных графиках видно, что временной ряд обладает выраженной циклическостью и близок к стационарному, но график тренда, определенный низкочастотным фильтром (скользящая средняя и скользящая медиана с интервалом сглаживания 5 месяцев), демонстрирует явную положительную динамику объемов производства продукции.

График корреляционной функции (рис. 1) показывает, что регулярность в производстве готовой продукции отсутствует и любая кажущаяся тенденция во временном ряде – не более чем случайная. В целом процесс производства продукции можно рассматривать как случайный. Если исключить «особенность» ведения статистической отчетности, то нетрудно сделать вывод, что на производстве не существует ни краткосрочного, ни среднесрочного, ни перспективного планирования и производственный процесс в целом не контролируемый.

Получив значения \cos и \sin – коэффициентов ряда Фурье, определим периодограмму. Из результатов спектрального анализа следует, что в процессе наблюдается циклическая составляющая (периоды в порядке значимости 9; 2,8; 2,4; 7,2 месяца). В нашем случае сезонные колебания слабо влияют на объем производства продукции.

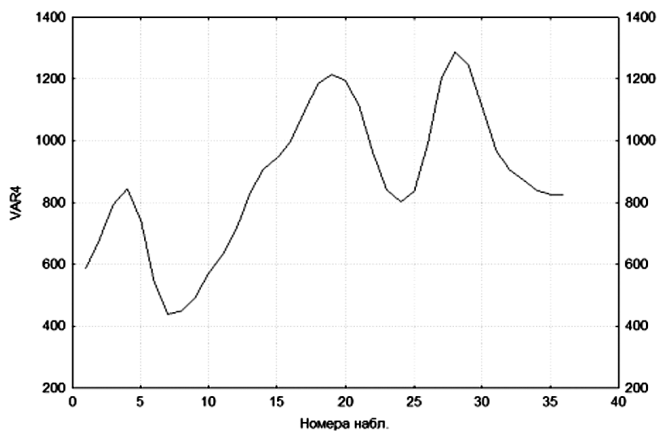


Рис. 1. Тренд временной последовательности объемов производства продукции предприятий ЛПК

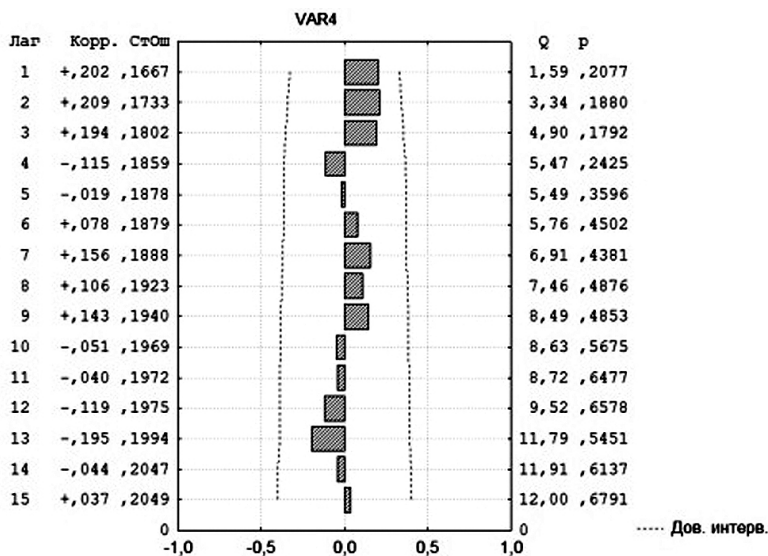


Рис. 2. График корреляционной функции

Учитывая периоды циклической составляющей, можно считать, что этот эффект формируется локальными рынками предложения ресурсов и спроса на продукцию, конъюнктура рынков не устойчива и противоречива. Такими свойствами, как правило, обладают рынки сырья. Однако рынок глобален, и если анализируемая выборка составила бы большой объем, то спектральный анализ, возможно, идентифицировал и циклы с более длинными периодами. Не следует забывать, что циклическая составляющая есть результат суперпозиции более четырех циклов с различными периодами, которые и формируют (в том числе) точки экстремумов объема

произведенной продукции. Ниже представлены уравнения первых трех по значимости циклических колебаний, их график (рис. 4) и композиция циклов.

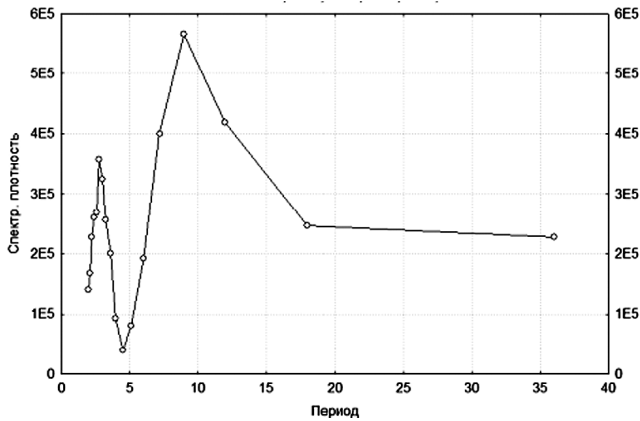


Рис. 3. Периодограмма

$$\begin{aligned}
 y(t) &:= 146.357 \cdot \cos\left[\frac{2\pi}{9} \cdot (t - 1)\right] + 169.555 \cdot \sin\left[\frac{2\pi}{9} \cdot (t - 1)\right] \\
 y1(t) &:= 178.538 \cdot \cos\left[\frac{2\pi}{2.7693} \cdot (t - 1)\right] + 44.468 \cdot \sin\left[\frac{2\pi}{2.7693} \cdot (t - 1)\right] \\
 y2(t) &:= -144.051 \cdot \cos\left[\frac{2\pi}{2.4} \cdot (t - 1)\right] - 51.942 \cdot \sin\left[\frac{2\pi}{2.4} \cdot (t - 1)\right]
 \end{aligned} \tag{1}$$

Таким образом, можно сделать вывод о том, что конъюнктура рынка продукции ЛПК крайне не устойчива, в особенности в случае с продажей на рынок низкомаржинального продукта (сырье, продукция неглубокой переработки). Поскольку целевой функцией любого товаропроизводителя является максимизация прибыли, считаем предложенные механизмы по государственной поддержке предприятий ЛПК Пермского края обоснованными. В сложившихся условиях «красной линии» господдержки становится содействие сертификации продукции как одного из обязательных условий конкуренции на международных рынках.

Предложенный экономический механизм управления сертификацией продукции позволит оптимизировать процесс взаимоотношений участников сертификации лесопромышленной продукции Пермского края; регулировать безопасность и качество выпускаемой и реализуемой на территории региона лесопромышленной продукции; стимулировать процессы сертификации с целью удовлетворения потребностей всех заинтересованных сторон; снизить

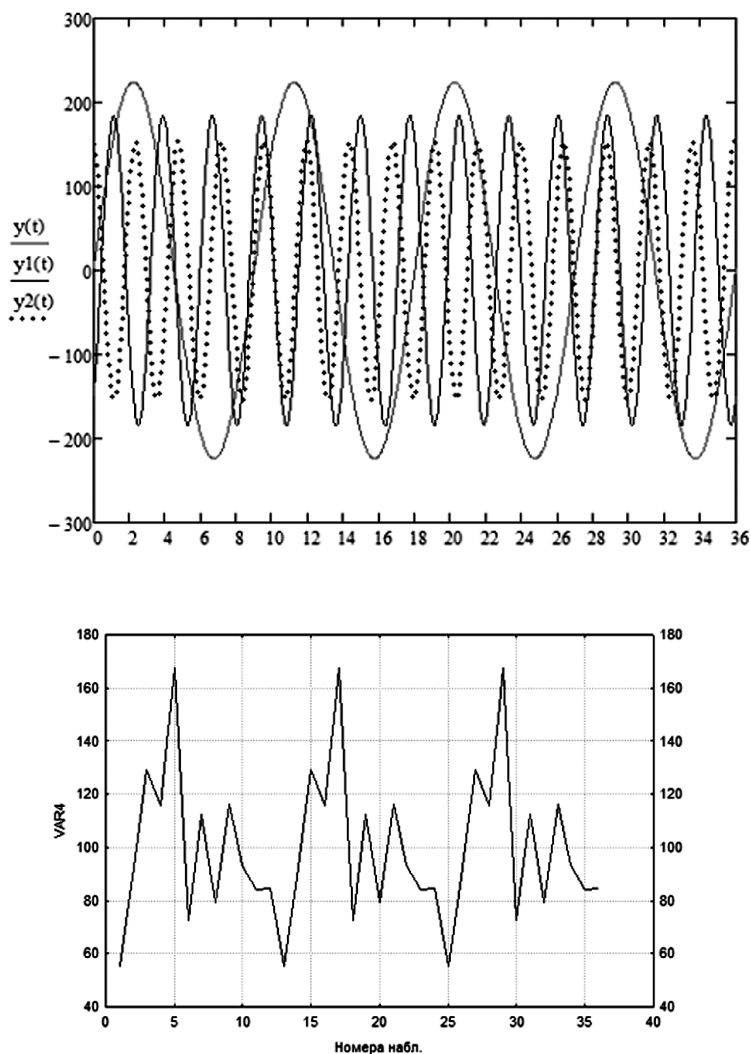


Рис. 4. График уравнений первых трех по значимости циклических колебаний и композиция циклов

издержки при эксплуатации товаров; обеспечить соответствующую торговую нишу на международном рынке при вступлении России в ВТО. Это повысит экономическую эффективность процессов сертификации продукции и систем качества в ЛПК региона, уровень привлекательности и конкурентоспособности лесопромышленной продукции, инвестиционную привлекательность лесопромышленных предприятий (табл. 2).

Экономический механизм управления сертификацией лесопромышленной продукции и системами качества применительно к условиям региональной экономики позволяет повышать эффективность взаимодействия субъектов

Таблица 2

Основные преимущества субъектов лесопромышленного комплекса Пермского края при внедрении добровольной сертификации лесопроизводства [5]

Субъект	Преимущества				экологические
	экономические	правовые	социальные		
Бизнес	Большой доступ на рынки, улучшение имиджа компании, повышение инвестиционной привлекательности и снижение корпоративных рисков, повышение доходности от управления лесами	Сокращение штрафов и платежей, связанных с несоблюдением законодательства	Повышение отдачи от персонала, сокращение числа конфликтов с местным населением		Улучшение состояния лесных экосистем
Органы государственной власти	Своевременное и полное поступление в бюджет налоговых и неналоговых платежей	Сокращение числа незаконных рубок, повышение качества лесовосстановления, лесозаготовки, контроля за управлением лесами		Конструктивные отношения с бизнесом, повышение социальной защищенности	Повышение уровня охраны и защиты лесов
Экологические организации, коренные народы	Ответственный бизнес	Лучшее правоприменение, экологическая экспертиза планов управления лесами	Защита прав коренных народов		Сохранение биоразнообразия, охрана почвенных и водных ресурсов
Работники и профсоюзы	Достаточный уровень и регулярная выплата заработной платы, социальный пакет	Подписание коллективных договоров	Эффективное выполнение программ охраны здоровья и труда		–
Местные населенные пункты, органы самоуправления	Сохранение лесов и рек, представляющих ценность для местного населения	Обеспечение интересов местного населения через участие в планировании	Обеспечение местного населения дровами, строительными материалами		Снижение воздействия на водотоки и реки

сертификационной деятельности в рамках региональной программы развития ЛПК. Механизм управления сертификацией продукции и системами качества является сбалансированной системой взаимоотношений всех ее участников, стимулирующей их к взаимовыгодному сотрудничеству.

Таким образом, экономическая значимость добровольной лесной сертификации состоит в получении положительного эффекта от выхода предприятий Пермского края на экологически чувствительные рынки. Внедрение механизма добровольной сертификации лесопромышленного комплекса в регионе является одним из приоритетных направлений государственной поддержки регионального ЛПК и способствует повышению конкурентоспособности предприятий отрасли.

Список литературы

1. *Гладких Я.Н.* Развитие аутсорсинга в лесопромышленном комплексе Пермского края // Экономика и менеджмент систем управления. 2012. № 4.3 (6). С. 355-360.
2. *Киселева А.А., Веселова А.О., Кельбах Е.И.* Региональный бренд как инструмент продвижения отрасли деревянного домостроения Пермского края // Экономика и предпринимательство. 2013. № 11. С. 269-271.
3. *Киселева А.А., Новикова К.В., Косвинцев Н.Н.* Разработка инновационных подходов государственного регулирования региональных отраслевых рынков (на примере лесопромышленного комплекса Пермского края) // В мире научных открытий. Красноярск: Науч.-инновац. центр, 2012. № 10.1 (34).
4. *Новикова К.В.* Государственная поддержка инвестиционных проектов на региональном уровне как основа привлечения инвестиций в лесопромышленном комплексе (на примере Пермского края) // Вестн. Перм. ун-та. Сер. Экономика. 2012. № 4.
5. *Птичников А.В., Бубко Е.В., Загидуллина А.Т. и др.* Добровольная лесная сертификация / Всемир. фонд дикой природы (WWF России). М., 2011. 175 с.
6. *Novikova K.V.* Investment Portrait of Timber-Industrial Complex of Perm Territory: Challenges and Ways of Development. Дубай, 2013.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 351:330.131.5(477)

М.Е. ДЕЙЧ, к.н.гос.упр., доцент кафедры
общего и административного менеджмента
Донецкий государственный университет управления,
Украина, г. Донецк, ул. Артема, 94
Электронный адрес: novikovaof@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

С теоретической точки зрения формирование современной модели государственного управления в Украине основывается на юридическом закреплении конституционного статуса демократического, социального и правового государства. Проблематика совершенствования государственного управления тесно связана с необходимостью практического обеспечения реализации данного статуса посредством выполнения государством делегированных ему обществом функций. При этом главной целью выступает обеспечение граждан политическими и социальными услугами необходимого количества

и качества, а также гарантирование безопасности на всех уровнях – государства, общества, социальных групп и отдельных индивидуумов.

Основоположниками теории государственного управления считаются В. Вильсон, Ф. Гуднау и М. Вебер. Наиболее известными направлениями в теории государственного управления в первой половине XX в. были «классическая школа» (Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси) и неоклассическая

В статье проанализированы современное состояние и проблемы государственного управления с точки зрения потребности в развитии социальной ответственности в украинском обществе. Определены наиболее важные тенденции и возможности формирования современной модели государственного управления в Украине в контексте социальной ответственности личности, бизнеса, государства и общества. Предложен комплексный подход к совершенствованию государственного управления на основе формирования нормативного обеспечения социальной ответственности бизнеса и механизмов контроля деятельности органов власти институтами гражданского общества.

Ключевые слова: государственное управление; социальная ответственность; социальное государство; социальный диалог; социальные институты; гражданское общество

«школа человеческих отношений» (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи). Современный этап в развитии государственного управления характеризуется стремлением к созданию универсальных теорий. Возникли такие направления, как бихевиоризм (Г. Саймон, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг, Д. Томпсон), структурный функционализм, системный и ситуационный подходы к научным исследованиям в области государственного управления (Р. Мертон, Т. Парсонс, Ф. Фукуяма). Проблемы развития социальной ответственности нашли отражение в научных работах Т. Хайнеса, Л. Дэвиса, Б. Калиски, Т. Росса и др.

Теоретики государственного управления рассматривают экономические проблемы во взаимосвязи с социальными, политическими, правовыми, этическими и другими аспектами социального бытия. Однако комплексный подход к изучению возможностей совершенствования государственного управления с точки зрения его взаимосвязи с социальной ответственностью личности, бизнеса, государства и общества остается недостаточно разработанным, что подтверждает актуальность и своевременность проведенного исследования.

Целью данной статьи является определение наиболее важных тенденций и возможностей формирования современной модели государственного управления в Украине в контексте социальной ответственности.

Генезис форм и методов государственного управления в исторической ретроспективе свидетельствует о непреходящей важности вопроса о выборе приоритета между человеком и государством. Первый выбор, в духе Ф. Фукуямы, является иллюстрацией классического западного универсального выбора либерализма, тогда как второй выступает основой имперского мировосприятия, сформированного под мощным восточным, азиатским влиянием. При этом основные этапы исторического процесса определяются соотношением и доминированием сил в треугольнике «государство – общество – личность».

Исходными точками дискуссии относительно оптимальной степени активности государства являются концепции социального государства и минимального (ограниченного) государства.

Основой формирования современной концепции социального государства являются идеи государства всеобщего благосостояния О. Бисмарка [5]. С 1980-х гг. в этой концепции стали преобладать субсидиарные подходы, согласно которым государство создает условия для деятельности и развития граждан, оставляя за собой право вмешиваться, когда они не могут позаботиться о себе собственными силами [3]. В свою очередь, концепция минимального государства основывается на ограничении функций государства защитой основных свобод [13].

По мнению Л. Бальцеровича, XX столетие характеризовалось переходом от минимального государства к различным типам государств с определенной степенью ограничения экономической свободы. Подобная экспансия государства в каком-то смысле была обоснованным ответом на спрос или потребность, однако создавала угрозу исключения для традиционных рыночных решений и препятствовала возникновению новых институциональных форм. Таким образом, в лучшем случае имел место негативный эффект вытеснения, а в худшем – предпосылки для возникновения нелиберальных режимов. Однако в последние десятилетия необходимость высвобождения потенциала добровольного сотрудничества, негосударственной деятельности и общественно

полезных инициатив способствует созданию условий для формирования тенденции обратного движения к ограниченному государству [12, р. 4-5, 9-11, 16-18, 19].

В 1990-х годах активным сторонником минимального государства выступал Ф. Фукуяма, который считал, что существование сильного государства препятствует демократическому развитию, поскольку подавляет гражданское общество и деформирует рыночные отношения [9]. Однако позднее в работе «Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке» [10] он исследовал преимущества такой модели государственного управления.

Анализируя успешность современных социальных сообществ, Ф. Фукуяма сформулировал значение культурного феномена доверия как основы всех социальных институтов. По его мнению, доверие характеризует состояние субъекта, обусловленное желанием взаимоотношения, готовностью к взаимодействию с другими субъектами с целью передачи им определенных прав, информации, объектов и др. Оно представляет собой готовность следовать определенным правилам (институтам), принятым в обществе. В свою очередь, мера соблюдения данных правил определяет степень доверия в процессе достижения обозначенной субъектами цели.

Рассматривая модели государственного управления стран с различным уровнем доверия (США, Англия, Франция, Германия, Япония, Россия, КНР, КНДР и др.), Ф. Фукуяма подчеркивает, что в современных условиях экономическое благополучие общества в большей мере определяется не финансовыми факторами, а доверием как способностью людей объединяться вне пределов семьи и без помощи государства. Он показывает роль внутрисемейных отношений и воспитания, религиозных организаций и других социальных институтов, раскрывая важность доверия как фактора, соединяющего все социальные, экономические и политические аспекты в единую систему [8]. По мнению Ф. Фукуямы, более успешные сообщества (США, Германия, Япония) отличает высокий уровень доверия. В менее успешных странах (Россия, Китай, Франция) низкий уровень доверия приводит к тому, что бизнес ведут семьи или государство, а ассоциации среднего уровня (общины, общества, кружки) не развиты. Усиление недоверия между людьми с одновременным упадком доверия к общественным институтам приводит к формированию «великого разрыва» – роста состояния аномии, обусловленного деформацией (разрушением) старых и незавершенностью определения новых норм, что приводит к фрагментации общества, превращая его в «толпу одиночек» [7].

В зависимости от степени устойчивости институтов С. Цирель выделяет «холодные» и «теплые» общества [11]. В «холодных обществах» (западные страны и страны Юго-Восточной Азии) существует социальный пакт о правилах игры (законы, обычаи, традиции и др.), поэтому нет необходимости в установлении личных отношений для разрешения стандартных ситуаций. В таких обществах основное разнообразие институтов сосредоточено на верхних уровнях иерархии и предназначено для решения сложных ситуаций. Напротив, в «теплых обществах» (Россия, Латинская Америка) отсутствие общих (или одновременное существование различных) правил компенсируется личными взаимоотношениями (в том числе коррупционного характера) или временными правилами и «виртуальной мистической связью каждого с вождем». Отсутствие действенного права вынуждает такие общества

постоянно обращаться к его первоисточникам, в том числе представлениям о справедливости, поэтому справедливость, часто понимаемая как всеобщее равенство доходов (и даже равное бесправие), занимает высокое место в шкале ценностей. При этом в «теплых обществах» отсутствие регулятора справедливости (права, обычая и т.д.) чаще приводит к большей несправедливости и имущественному неравенству, чем в «холодных обществах».

По мнению С. Циреля, «теплые общества» отличает неустойчивость базовых институтов, что препятствует образованию институтов более высокого уровня. Самым эффективным типом правления для них оказывается авторитарное, что роднит «теплые общества» с восточными культурами. Несмотря на авторитарную природу власти, в «теплых обществах» люди обладают свободой, проявляющейся в сферах, не свойственных «холодным обществам», – свобода нарушать правила и законы, лгать и не выполнять обещания, легкость прощения обществом недостойных поступков, подвижность любых намеченных сроков. Вместе с тем классическая оппозиция Запад – Восток характеризует, прежде всего, тип институтов, а оппозиция «холодные общества» – «теплые общества» – количество институтов и их устойчивость.

Формальным экономическим критерием определения «теплых обществ» считается значение коэффициента концентрации доходов (индекс Джини) $\geq 0,4-0,5$. Для Украины этот показатель в 2009-2012 гг. находился в интервале 0,227-0,274 (табл. 1), что не позволяет отнести ее к так называемым «теплым обществам».

Таблица 1

Коэффициент концентрации доходов (индекс Джини) для Украины (2009-2012 гг.)¹

Показатель	2009	2010	2011	2012
Коэффициент концентрации (индекс Джини)	0,227	0,274	0,263	0,248

Вместе с тем в течение всего периода независимости для Украины характерным является высокий уровень аномической деморализации – значения индекса Л. Сроула превышают 12 баллов (табл. 2). Кроме того, по данным мониторинговых наблюдений Института социологии НАН Украины, в обществе наблюдается тенденция к нарастанию тотального недоверия: если в 1992 г. 46,7% опрошенных считали, что наиболее безопасно не доверять никому, то в 2012 г. их число увеличилось до 56,6% [6, с. 552].

Таблица 2

Индекс аномической деморализации Л.Сроула в Украине, 1992-2012 гг.²

Показатель	1992	2000	2005	2006	2008	2010	2012
Индекс аномической деморализации	13,6	13,8	12,4	12,7	13,1	12,9	13,3

¹ Источники: [1, с. 269; 2, с. 278].

² Шкала апробирована для использования в массовых опросах в Украине Н.В. Паниной в 1990 г. (Источник: [6, с. 553]).

Мировая наука исследует проблемы становления и развития социального государства, эффективности социального управления и необходимости утверждения социальной ответственности власти в системе государственного управления уже свыше полутора столетий. Международная практика и опыт применения социальной ответственности в системе управления государством свидетельствуют о разнообразии подходов к ее реализации. Вместе с тем в большинстве стран существует активная позиция государства по данным вопросам. В этом контексте Украине сегодня крайне необходим переход к более развитым формам социальной ответственности, основанной на принципе верховенства права, присущем европейским демократиям [4, с. 40, 140].

Имплементация концепции социального государства требует существенных социально-экономических и общественно-политических трансформаций, движущей силой которых является осознание государством социальной ответственности перед обществом, бизнесом и гражданами. Вместе с тем развитие бизнеса, общества и личности прямо зависит от их ответственности перед государством. Таким образом, социальное государство не только концентрирует в себе общественные интересы, обеспечение равных прав и свобод, но и базируется на социальной ответственности всех членов общества за благосостояние и развитие страны. Такая взаимная согласованность общественных интересов в социальном государстве трансформируется в консенсус относительно необходимости обеспечения социальной ответственности всеми составляющими общественного развития: государством, личностью, бизнесом и обществом в целом. С целью изучения особенностей становления и развития социальной ответственности в Украине как фактора модернизации системы государственного управления в период с октября 2012 по июль 2013 г. было опрошено 158 экспертов, представителей академической науки и системы высшего образования [4, с. 121].

Одним из основных препятствий становления социальной ответственности государства 43,7% опрошенных экспертов назвали отсутствие эффективного общественного контроля за деятельностью органов власти. Это подтверждают результаты мониторинговых наблюдений Института социологии НАН Украины, согласно которым в 2013 г. 76,5% опрошенных отмечали отсутствие возможности контролировать деятельность властных структур [6, с. 455].

Становлению социальной ответственности государства и бизнеса в Украине также препятствуют доминирование личных интересов и лоббирование интересов бизнес-структур (73,4%), сращивание интересов власти и бизнеса (64,6%) и приоритет экономической выгоды (63,3%). На этом фоне респонденты отмечали негативные эффекты отсутствия: стимулирования социальной ответственности бизнеса со стороны органов государственной власти (34,8%), традиций социально ответственного поведения предпринимателей (32,9%), сформированных стандартов участия бизнеса в решении социальных проблем (35,4%). Устранение данных барьеров, по мнению экспертов, требует принятия законов о социальной ответственности бизнеса (60,1%), социальной отчетности (31%) и социальном аудите (28,5%), а также государственных стратегических документов о социальной ответственности бизнеса (52,5%). Наиболее важными преимуществами развития социальной ответственности

бизнеса 65,2% респондентов назвали улучшение отношений компании с партнерами, местными органами власти и местным сообществом, повышение уровня доверия между ними.

Примерно половина экспертов отнесла к существенным барьерам становления социальной ответственности общества низкие уровни социальной активности, развития гражданского общества и демократических институтов. Негативными факторами также были названы низкий уровень правового сознания (45,6%), индивидуализация общественных отношений, нарастание социальной дезинтеграции и снижение общественного доверия (42,4%). В связи с этим важными побудительными мотивами развития социальной ответственности в Украине, по мнению экспертов, являются формирование демократических основ общества (36,1%), повышение доверия и эффективное взаимодействие бизнеса, общества и государства, развитие частно-государственного партнерства (31,6%), а также имплементация международных стандартов социальной ответственности (26,6%).

Респонденты отмечали, что социальная ответственность личности, главным образом, проявляется благодаря ответственности перед собою, членами семьи, коллективом и обществом (86,7%), соблюдению правовых и социальных норм (57,6%) и социально ответственному поведению (41,8%). Институт семьи является бесспорным лидером по степени влияния на развитие социальной ответственности личности – 60,8% экспертов оценили его как высокий и очень высокий. Не менее важными факторами формирования социальной ответственности личности более 70% экспертов назвали воспитание культуры социально ответственного поведения в системе образования, а свыше 82% указали, что оно должно в той или иной мере опираться на религиозные ценности и веру. Такое высокое влияние религиозных ценностей и веры на формирование и укрепление социально ответственного поведения членов украинского общества должно восприниматься и использоваться системой государственного управления [4, с. 147]. С другой стороны, более половины экспертов отметили низкую степень влияния на уровень социальной ответственности практически всех институтов государства: центральных органов власти (62%), Верховной Рады Украины (61,4%), местных органов власти (60,1%), Президента Украины (58,9%), судебной системы (57%), органов местного самоуправления (56,3%), правоохранительных органов (55,7%).

Доверие к социальным институтам в Украине уменьшается по мере движения от персонального уровня восприятия к уровню коллектива и государства (табл. 3).

Максимальным доверием пользуется институт семьи – в 2013 г. 81,7% украинцев считали, что семья наиболее надежно и эффективно объединяет людей, а 63,2% – что семейные связи лучше всего способствуют решению житейских проблем и защите гражданина. Наличие большого количества семейных связей среди людей, которые занимают высокие посты в органах государственной власти на национальном уровне, отмечали три четверти респондентов, а на уровне области, города, района – примерно 65% опрошенных [6, с. 464, 471-472].

Таблица 3

Уровень доверия социальным институтам в Украине (1994-2013 гг.)³

Социальные институты	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013
Семья и родственники	4,5	4,6	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5
Соотечественники	3,1	3,2	3,2	3,1	-	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,4
Соседи	3,3	3,3	3,2	3,2	-	-	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4
Коллеги	3,3	3,3	3,3	3,2	3,5	3,3	3,5	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Церковь и духовенство	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4	3,5	3,5	3,3	3,2
Средства массовой информации	2,7	2,7	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0
Благотворительные фонды, общественные ассоциации и объединения	-	-	-	-	-	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5	2,6
Армия	3,2	3,1	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	2,8	2,6
Профсоюзы	-	-	-	-	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
Частные предприниматели	2,4	2,4	2,4	2,5	-	-	2,6	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5
Руководители госпредприятий	2,5	2,3	2,3	2,4	-	-	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4
Банки	-	-	-	-	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,1	2,2	2,2
Налоговая инспекция	-	-	-	-	-	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2
Местные органы власти	-	-	-	-	2,3	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2
Страховые компании	-	-	-	-	1,9	2,1	2,2	2,2	2,3	2,0	2,1	2,1
Президент	2,3	2,6	2,1	2,7	2,2	2,3	3,4	2,7	2,5	2,9	2,2	2,1
Политические партии	-	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,5	2,4	2,2	2,2	2,0	2,0
Прокуратура	-	-	-	-	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	2,0
Милиция	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	1,9
Суд	-	-	-	-	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	1,9
Правительство	2,3	2,3	2,1	2,4	2,2	2,3	3,1	2,5	2,4	2,6	2,1	1,9
Верховная Рада	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,9	2,5	2,3	2,4	2,0	1,8

³ Шкала: 1 балл – минимум, 5 баллов – максимум (Источник: [6, с. 486]).

Следующий «круг доверия» объединяет локальные когорты общения: соотечественников, соседей, коллег. Несколько меньше население доверяет средствам массовой информации, благотворительным фондам, общественным ассоциациям и объединениям. Вместе с тем в последние два десятилетия уровни доверия названным группам имели слабую тенденцию к росту.

Наиболее низкие уровни доверия граждане выставляют практически всем органам государственной власти (местным органам власти, Президенту, прокуратуре, милиции, судам, правительству и Верховной Раде), а также политическим партиям. Лишь около 4% респондентов уверены в том, что прокуратура, милиция, служба безопасности и суды служат гражданам Украины, тогда как 42,5, 49,1, 26,7 и 55,5% соответственно считают, что данные институты служат «любому, кто заплатит». В обществе присутствует достаточно существенный коррупционный потенциал. В 2008 г. должностным лицам, от которых зависело решение неотложных жизненных вопросов, давали деньги (подарки), оказывали услуги 22,7% населения, а в 2013 г. – уже 26,8%. Не совершали таких действий соответственно 38,3 и 44,1% респондентов, поскольку в них не было потребности. При этом уменьшается часть населения, настроенная против коррупционных действий: в 2008 г. она составляла около трети, а в 2013 г. – лишь 21,7% [6, с. 453-455, 457].

Низкая степень доверия к институтам государства обуславливает устойчивый социальный феномен всеобщей веры в «сильных руководителей», которые могут «сделать для страны больше, чем все законы и дискуссии» (табл. 4).

Таблица 4

Доля населения Украины, которое считает, что несколько «сильных руководителей» могут сделать для страны больше, чем все законы и дискуссии (1992-2013 гг.)⁴

Год	1992	1994	1996	1998	2000	2005	2006	2008	2010	2012	2013
Доля населения, %	52,3	40,5	42,0	49,3	58,7	59,6	65,7	62,4	63,5	61,2	58,1

Вместе с тем наибольшее влияние на формирование социальной ответственности в украинском обществе, по мнению экспертов, имеют: одобрение и стимулирование социально ответственного поведения со стороны органов власти (44,9%), примеры привлечения к ответственности высокопоставленных лиц (41,8%) и социально ответственного поведения представителей власти (25,9%). Социально ответственное поведение первых лиц государства назвали основным фактором развития социальной ответственности личности более 70% респондентов, а 52,5% считали неотвратимость ответственности за нарушение принятых в обществе правовых и нравственных норм, независимо от статуса нарушителя, одним из основных условий развития социальной ответственности в Украине [4].

Современная демократическая европейская модель государственного управления основывается на концепции социального государства, базовыми ценностями которого являются свобода, равенство шансов и отсутствие дис-

⁴ Источник: [6, с. 471].

криминации, солидарность и социальная сплоченность, социальный диалог и развитое гражданское общество, социальная ответственность и доверие. Внешнеполитическая европейская ориентация Украины актуализирует приоритет названных базовых ценностей как ключевых ориентиров при формировании национальной модели социального государства и совершенствовании государственного управления.

Украина расположена на «цивилизационном порубежье» и объединяет в себе как позитивные, так и негативные черты обществ «холодного» и «теплого» типов. Низкие значения макроэкономического показателя коэффициента концентрации доходов (индекса Джини) свидетельствуют о принадлежности к «холодным обществам», где основное разнообразие институтов сосредоточено на верхних уровнях иерархии и предназначено для решения сложных ситуаций. В то же время низкие уровни доверия государственным институтам, в сочетании с наличием значительного коррупционного потенциала и феномена веры в «сильных руководителей», могут быть интерпретированы как признаки «теплого общества», которое отличается неустойчивостью базовых институтов, компенсируемая личными взаимоотношениями.

Наличие большого количества «сильных» институтов на верхних уровнях иерархии в сочетании с неустойчивостью «слабых» базовых институтов создает препятствия для эффективного государственного управления, поддерживает существование в украинском обществе предпосылок для патернализма, аномии и коррупции. Именно поэтому неотвратимость наказания и наличие примеров привлечения к ответственности высокопоставленных лиц в глазах общественного мнения являются мерами по обеспечению социальной ответственности.

В основу формирования современной модели государственного управления в Украине должен быть положен комплексный подход к его совершенствованию в контексте развития социальной ответственности личности, бизнеса, государства и общества в целом. При этом мотивация социальной ответственности бизнеса со стороны государства предусматривает формирование национальной правовой базы и имплементации международных норм в данной сфере.

Основным вызовом для страны является необходимость продолжения курса реформ и расширение их социальной базы, что невозможно без повышения уровня доверия к органам и институтам власти. Поэтому общество должно иметь возможность контролировать действия государства. В данном контексте ключевым вопросом модернизации государственного управления является правовое обеспечение внедрения европейских норм открытости общественно важной информации для граждан, согласно которым основным источником информации о деятельности государства должно быть само государство.

Существенным потенциалом развития социальной ответственности в Украине обладает социальный диалог в рамках классического «треугольника» (государство – профсоюзы – бизнес) и в виде различных форм партнерства (межсекторного, частно-государственного и др.), позволяющий объединить

усилия государства, бизнеса и гражданского общества в сфере общественного контроля для обеспечения отчетности и прозрачности действий на всех уровнях управления. При этом наиболее важным является обеспечение имплементации результатов социального диалога.

Решающий вклад в развитие социальной ответственности личности вносит институт семьи, имеющий наибольшее влияние на формирование социальной ответственности в украинском обществе и одновременно обладает самым высоким уровнем доверия среди всех социальных институтов. Эффективное использование потенциала семьи в формировании социальной ответственности требует реализации государством активной просемейной политики, поскольку именно социальная ответственность государства призвана создавать условия для развития социальной ответственности институтов, при непосредственном влиянии которых формируются личность, ее система ценностей и интересов.

С учетом вышезложенного и событий, которые происходят в Украине в последний год, перспективы дальнейших научных исследований будут посвящены поиску эффективных форм государственного управления с изучением и оценкой социальных рисков и угроз геополитического и национального характера. Сохранение человеческого потенциала страны на основе единства, солидарности и сплоченности нации должны стать базовыми социальными ценностями формирующейся в Украине модели социального государства. Залогом ее успешной реализации является использование возможностей совершенствования государственного управления на базе социальной ответственности.

Список литературы

1. *Витрати і ресурси домогосподарств України у 2010 році* (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) // Стат. збірник. Ч. 1. Державна служба статистики України. Київ, 2011. 368 с.
2. *Витрати і ресурси домогосподарств України у 2012 році* (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) // Стат. збірник. Ч. 1. Державна служба статистики України. Київ, 2013. 377 с.
3. *Кудюкин П.* Наиболее реалистичный вариант для России – субсидиарное государство [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/1163619/1096378.htm> (дата обращения: 12.05.2014).
4. *Новикова О.Ф., Дейч М.Е., Панькова О.В. и др.* Диагностика состояния и перспектив развития социальной ответственности в Украине (экспертные оценки): моногр. Донецк, 2014. 320 с.
5. *Сидорина Т.Ю.* «Социальное рыночное хозяйство» Германии и проблема систематизации моделей социальной политики [Электронный ресурс] // Историко-экон. исслед. 2006. Т. 7, № 2. URL: <http://jhist.isea.ru/reader/article.aspx?id=19068> (дата обращения: 03.06.2014).
6. *Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соц. моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги.* Київ: Інститут соціології НАН України, 2013. 566 с.

7. Фукуяма Ф. Великий разрыв / пер. с англ. М: АСТ: АСТ МОСКВА, 2003. 480 с.
8. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 730 с.
9. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 588 с.
10. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. М: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 220 с.
11. Цирель С. Пути к государственности и демократии: исторический анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/articles/4939> (дата обращения: 28.05.2014).
12. Balcerowicz L. W Kierunku Organicznego Państwa. Drugie Wydanie. The World Bank Group. Washington D.C., 2004.
13. Nozick R. Anarchy, State, and Utopia. N.Y.: Basic Book, 1974.

УДК 327(71)

С.И. БЕЛЕЙ, аспирант кафедры международных отношений
Донецкий национальный университет,
Украина, г. Донецк, ул. Университетская, 24
Электронный адрес: stasbeley@gmail.com

КОНЦЕПЦИЯ «БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ КАНАДЫ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»

Противостояние Соединенных Штатов Америки и Советского Союза во время «холодной войны» и стремление этих двух сверхдержав укрепить свою материальную и идеологическую силу на международной арене оказали влияние на создание правил и норм национальной безопасности. В тот период последние ассоциировались с институтами национальной безопасности, которые формировали позиции акторов международных отношений относительно источников внешних угроз.

Большая часть конфликтов, межгосударственных и внутригосударственных, экономических и социальных, рассматривались с точки зрения биполярной структуры международной системы [13, р. 16]. Вопросы безопасности человека, такие как права человека и экономическая безопасность, были лишь частью главной дискуссии, которая разворачивалась вокруг проблем национальной безопасности.

Окончание «холодной войны» обусловило развитие новых тенденций и парадигм в сфере международной безопасности. Произошли изменения в деятельности акторов международных отношений, которые постарались эффективнее адаптироваться к новым международным условиям для реализации собственного потенциала и укрепления своей международной позиции. После окончания «холодной войны» акторы в международной системе были, в определенной степени, свободны от влияния и давления государственно-ориентированной динамики мировой системы. Источники угроз выглядели более абстрактными, и цели этих угроз сместились от проблем общего существования государства к понятиям уровня индивида.

В теории и практике международной безопасности акцент исследований сместился от угроз применения военной силы и контроля над ее применением государствами к анализу невоенных угроз, таких как бедность, нарушение прав человека, экономическая безопасность, ухудшение окружающей среды и т.д. Возникает концепция «безопасности личности» (*human security*), которая

В статье рассматривается концепция «безопасности личности» и внешнеполитическая доктрина министра иностранных дел Канады Ллойда Эксурси. Подчеркивается тенденция в исследованиях международной безопасности, заключающаяся в смещении от исследований угроз национальной безопасности к анализу невоенных угроз. Названы основные предпосылки и причины возникновения рассматриваемой концепции, проанализированы ее составляющие на примере внешней политики Канады в период с 1996 по 2000 г. Определены роль и место концепции «безопасности личности» в системе общей безопасности государства.

Ключевые слова: безопасность личности; национальная безопасность; доктрина Эксурси; мягкая сила; Канада; ООН

утверждается как направление не только в академической сфере, но и в выработке внешнеполитических доктрин ряда стран (Канада, Япония, Норвегия и другие государства средней силы).

Методологической основой данной статьи являются работы западных политологов и ученых, в частности Р. Гиршика, Г. Кинга, К. Мюррея, П. Хайнбеккера и Р. Периса [8; 10; 11; 16]. Рассматриваемая тема стала основной в Программе ООН по развитию (1994) в Докладе о развитии человечества [23]. Теоретическая и аналитическая база для внешнеполитических концепций Японии и Канады основана на четко выработанных концепциях на государственном уровне, источником которых в большей степени послужила деятельность Л. Эксуорси и К. Обучи [2; 3; 15]. Дакота Норс, американский ученый из Кембриджского университета, проводит детальный анализ основных тенденций в постбиполярном мире, акцентирует особое внимание на смещении приоритетов в сфере национальной безопасности [13]. При поддержке Программы грантов правительства Канады российский исследователь А. Касьянова анализирует внешнеполитическую доктрину Эксуорси и «новую дипломатию» Канады [1]. Б. Проспер проводит компаративный анализ доктрины Эксуорси и современной внешнеполитической доктрины Канады, рассматривает причины, предпосылки и условия, в которых происходит переход к концепции безопасности личности и среднегоосударственному интернационализму [17]. Современный подход к использованию мягкой силы (*soft power*) и взаимозависимости акторов международных отношений в информационную эпоху представляют Дж. Най и Р. Кохейн [14]. Зарубежные исследователи внешней политики и политики безопасности Д. Чандлер, Д. Стейрс, А. Коен, Р. Перис и Т. Хетли [6; 7; 9; 18; 19] критикуют внешнеполитическую концепцию Эксуорси, утверждая, что достижение заявленных целей превышает возможности Канады. Также говорится о несоответствии сформулированной внешнеполитической программы и действий, направленных на реализацию этой политики.

Предметом нашего исследования является концепция «безопасности личности» и внешнеполитическая доктрина министра иностранных дел Канады Ллойда Эксуорси (Axworthy). Канадская концепция «безопасности личности» интересна для анализа с теоретической и практической точек зрения. Она выдвигалась от имени государства, которое априори имеет уникальное право на формирование собственных потребностей в сфере национальной безопасности, но при этом сознательно идет на ограничение права на учет потребностей собственной безопасности. Вместе с этим Канада остается членом Североатлантического альянса НАТО – военно-политической организации, которая на сегодняшний день, в большей степени, полагается на использование жесткой силы в разрешении споров и конфликтов.

Цель статьи – рассмотреть основные положения концепции «безопасности личности», ее место, роль и значение в деле обеспечения современной международной безопасности. При этом для более содержательного анализа в качестве примера используется внешнеполитическая доктрина Канады в период 1996-2000 гг.

Термин «безопасность личности» был впервые использован в «Докладе о развитии человечества» Программы ООН по развитию (1994). Однако

в этом Докладе не дано дефиниции «безопасность личности», а лишь представлен перечень универсальных ценностей, к достижению которых нужно стремиться, а также названы сферы жизнедеятельности человека, в которых необходимо достичь определенного уровня защищенности индивида. Систематизируя положения Доклада, попытаемся дать определение понятия «безопасность личности» с позиции Программы ООН по развитию. Безопасность личности – это стабильное состояние надежной защищенности жизненно важных интересов личности, которое обеспечивает «свободу от потребностей» и «свободу от страха» всех лиц, содействуя при этом развитию и защите прав, ценностей личности от угроз в сферах экономической, политической, общественной безопасности, безопасности окружающей среды, здравоохранения и продовольствия [23].

При наличии такого абстрактного определения понятия «безопасность личности», которое не дает исчерпывающего ответа на главные вопросы в области безопасности, появляются альтернативные идеи и походы к дефиниции этого понятия.

Гарри Кинг (King) и Крис Мюррей (Murray) попытались сузить определение, сводя «безопасность личности» к «периоду человеческой жизни, когда индивид не испытывает состояния общей нищеты». Согласно их определению, «общая нищета» означает «падение ниже критического уровня благосостояния в любой сфере жизнедеятельности человека». Также они анализируют такую категорию, как «область человеческого благосостояния». Этот набор определений имеет сходства с понятием «свобода от потребностей», но более конкретно ориентирован на систему ценностей [11, p. 587].

Кэролайн Томас (Thomas) рассматривает «безопасность личности», описывая в первую очередь «условия существования». Эти условия предполагают наличие основных материальных и духовных потребностей, таких как человеческое достоинство (включая активное участие в жизни общества) и основные понятия демократии (от локального до глобального уровней) [21, p. 17].

Как уже говорилось, канадская концепция «безопасности личности» неразрывно связана с деятельностью министра иностранных дел Канады Ллойда Эксуорси (1996-2000) и имеет мощную пятилетнюю практику, связанную с международной деятельностью. Поэтому данную концепцию необходимо рассматривать и анализировать в комплексе с доктриной Эксуорси, которая стала главным катализатором для выработки и реализации новой концепции внешней политики Канады.

Трансформация международных отношений, государств и обществ, последствиями которых были кризис и нестабильность, предопределила разнообразные угрозы – глобальные проблемы, неравномерность экономического развития, терроризм и другие формы угроз, которые лишают человека уверенности в собственной защищенности и безопасности. Соответственно, человек стремится выстроить самостоятельно или в сотрудничестве с другими субъектами международных отношений такую систему безопасности, которая бы гарантировала ему и обществу защиту от возникающих угроз. Концепция «безопасности личности» является ответом на эти угрозы, которые охватывают все больше сфер жизнедеятельности человека, и таким образом

она может претендовать на место в системе общей безопасности (*overall security*). Поэтому, в контексте этой темы, возникает необходимость определить ее место в системе общей безопасности, включая национальную, государственную и международную.

Основными критериями выделения той или иной модели безопасности могут быть: а) каким является главный объект безопасности, и какой уровень безопасности считается приоритетным; б) какие ценности выступают первоочередными для защиты; в) какие мероприятия являются возможным и достаточным условием для реализации политики безопасности [20, р. 72].

Права человека на безопасность – отправная точка в исследовании и обеспечении других уровней – групповой, общественной, национальной, региональной и международной безопасности. Таким образом, с учетом того, что человек является наивысшей ценностью, безопасность личности и право на нее являются объектом, который заслуживает внимания со стороны общества и государства.

Классификация уровней безопасности по объектам включает также общественную, государственную (национальную) и международную безопасность. Тем не менее такая классификация по масштабу объекта безопасности не указывает на иерархичность приведенных уровней. Скорее они являются одинаковыми по значению, а на определенных этапах человеческой истории, в определенных обстоятельствах большее значение приобретает тот или иной уровень.

Можно с большой долей уверенности предположить, что в начале XXI века соотношение международной, национальной и общественной безопасности с безопасностью личности еще не позволяет последней заменить их, а лишь дает возможность дополнить. Понятно, что роль человека в современном мире чрезвычайно важна, но важно и понимание того, что реализация безопасности личности, по крайней мере, на современном этапе, не должна полностью подменять другие уровни безопасности. Что касается взаимосвязи уровней безопасности, то в зависимости от государственного устройства «безопасность личности» и «национальная безопасность» могут дополнять либо противоречить друг другу. Например, слабые и неэффективные государства нередко выступают основным источником угрозы безопасности для собственных граждан.

Идея «безопасности личности» к середине 1990-х гг. имела достаточную, хотя не очень однородную, выработанную теоретическую базу и концептуальный фундамент. Утверждение значимости личности как главной меры глобальных процессов развития международной безопасности связано с серией работ Римского клуба 70-х гг. XX века, докладами Комиссии по международному развитию, разоружению и безопасности под руководством Вилли Брандта (Willy Brandt) и Улофа Пальме (Olof Palme) 1980-х гг., с деятельностью Комиссии ООН по глобальному управлению и в особенности с усилиями Мабуба уль Хака (Mahbub ul Haq) по разработке и внедрению «индекса человеческого развития» в первой половине 1990-х гг. в рамках программы развития ООН [1].

Со второй половины 1990-х гг. концепция «безопасности личности» становится актуальной для внешнеполитических доктрин ряда стран. С 1996 года

эту идею в качестве главной внешнеполитической доктрины приняла Канада, с 1998 г. она является основной для японской дипломатии. Однако сущность и понимание этой концепции для каждой страны индивидуальны.

Для Канады это инициативы, направленные на защиту гражданского населения (и отдельно детей) от насилия и угроз, возникающих в ходе вооруженных конфликтов в странах третьего мира, и развитие международного гуманитарного права. В соответствии с политикой Министерства иностранных дел и международной торговли Канады безопасность личности не подменяет национальную безопасность, скорее, «национальная безопасность» и «безопасность личности» – два взаимно дополняемые понятия [2].

Подход Японии является в определенном смысле более содержательным, чем канадский. В соответствии с концепцией внешней политики Японии, «безопасность личности всесторонне охватывает все угрозы, помимо человеческого существования, повседневной жизни и достоинства человека, также ухудшение окружающей среды, нарушение прав человека, транснациональную организованную преступность, незаконное распространение наркотиков, беженцы, бедность, противопехотные мины, инфекционные заболевания, СПИД и консолидирует усилия для противостояния этим угрозам» [12]. Для Японии это ориентация на социально-экономические условия обеспечения всестороннего развития человека – в контексте преодоления последствий азиатского финансового кризиса через комплекс программ поддержки в глобальном масштабе – через созданный ею при ООН Фонд безопасности личности и достижение целей устойчивого развития [15].

В указанных странах процесс внедрения идеи «безопасности личности» в национальную внешнеполитическую стратегию носил яркий личностный характер и связан с именами министра иностранных дел Канады Ллойда Эксурси и премьер-министра Японии Кейзо Обучи. По причине огромного личностного влияния Эксурси (и других факторов) развитие этой концепции не нашло последователей и поэтому сейчас можно говорить о том, что «безопасность личности» утрачивает свою приоритетность во внешней политике Канады [1]. Японский же вариант, в силу его широкого и умеренного профиля, оказался устойчивый к смене нескольких премьер-министров и продолжает сохранять свое место в японской дипломатии.

Канада выстроила хорошо скоординированную программу, стержнем которой явилась тема «безопасности личности», – концепцию, которая оказалась актуальной в период после окончания «холодной войны» и благодаря которой Канада стала выделяться среди других акторов международных отношений. Разработка альтернативных методов реализации этой программы, представленных как «новая дипломатия», также составляла отличительный элемент канадской внешнеполитической стратегии.

Министр иностранных дел Канады Эксурси стремился институализировать безопасность личности по двум направлениям: в пределах канадской внешней политики и в широкой международной системе. Явно акцентировалось внимание на исторической вовлеченности в миротворческие операции ООН и использование международных институтов, таких как ООН, для содействия реализации новых политических идей [3].

Идейными источниками доктрины Эксуорси были две парадигмы: трансформационная и либеральная. Трансформационная теория основывается на природе международных изменений, таких как проблема государственного суверенитета и восстановления политической власти на фоне роста негосударственных акторов. Либерализм подчеркивает центральную роль индивида в международной системе, возможность поиска консенсуса между государственными интересами и веры в то, что глобальное гражданское общество и международный либерально-демократический порядок будут содействовать сотрудничеству и защите прав человека [17, p. 236].

Эксуорси неоднократно заявлял, что мировая система, в центре которой находится государство, пребывает в состоянии глубокой трансформации, сутью которой есть пересмотр межгосударственных отношений и отношений между государством и обществом. Согласно Эксуорси, в период после окончания «холодной войны» возникла ответственность за сохранение государственного суверенитета и защиту и улучшение благосостояния отдельных лиц в пределах не только их собственного государства, но и во всем мире. Можно сделать вывод, что международное сообщество должно быть заинтересовано в благополучии граждан (индивидов) в любой точке мира, даже если их правительства не могут обеспечить этого. Как международная норма, безопасность личности преобразовала основы международных отношений прежде всего потому, что эта концепция предполагает стирание территориальных границ и стремление обеспечить достойный уровень жизни людям во всем мире.

Стремление к безопасности личности, в соответствии с доктриной Эксуорси, неизбежно ведет к универсальной концепции мирового масштаба, где государства связаны друг с другом сетью международных норм и стандартов, направленных на обеспечение равной защиты граждан и принуждение государственных лидеров быть ответственными за их действия в отношении защиты индивидов. Как заметил Стейрс (Stairs), в преследовании программы безопасности личности, совершенно очевидно, что Эксуорси был готов не только к ограничению сфер действия принципа суверенитета, но и к установлению ограничений в тех сферах, где национальные правительства имеют явное доминирование. Хотя он не утверждал, что государственный суверенитет утратил свою полезность, но акцентировал внимание на том, что принцип государственного суверенитета должен быть изменен таким образом, чтобы он служил созданию глобального общества, нормы которого направлены на защиту человека и согласовывают государственное поведение с международными гуманитарными нормами поведения [18, p. 10].

С развитием канадской концепции «безопасности личности» Эксуорси взял на вооружение разработанную американскими теоретиками Дж. Наем (Nye) и Р. Кохейном (Keohane) концепцию «мягкой силы» [14]. Согласно Наю, внешнеполитическая доктрина Канады решала две задачи: определение «повестки дня» – формулирование, обоснование и предложение, относящиеся к определенной проблеме; и «кооптацию» – убеждение потенциальных партнеров в необходимости ее принятия.

Смещение власти от государственных акторов к глобальному гражданскому сообществу – это другой фактор, который основывался на пересмотре

государственного суверенитета. Неправительственные организации (НПО) имеют глобальный характер, и большее количество недавно созданных НПО специализируются на проблемах, таких как безопасность личности. Согласно Эксуорси, «эти организации обычно обладают большей свободой, чем государства, высказывать свое мнение и принимать меры» [3, р. 21]. Например, «оттавский процесс» во многом зависел от усилий международной кампании по запрету противопехотных мин, коалиции НПО, Mines Action Canada (MAC), группы канадских НПО и Международного комитета Красного Креста. После успешной формулировки повестки дня относительно противопехотных мин и определения наиболее важного круга вопросов эти НПО содействовали становлению позиции правительств, а впоследствии приняли участие в официальных переговорах, которые привели к подписанию Оттавской конвенции. Согласно Камерону (Cameron), «в процессе Оттавы, политика правительств была привязана к повестке дня, установленной НПО, а не наоборот» [5]. Доктрина Эксуорси утверждает, что глобальное гражданское общество играет центральную роль в продвижении повестки дня безопасности личности, которую национальные правительства должны понимать и учитывать, если они хотят добиться прогресса в области программы безопасности личности.

В рассматриваемый период Канадская концепция «безопасности личности» отличалась тем, что, при высоких понятиях и разговорах об улучшении системы безопасности, ее принципы утверждались через конкретные внешнеполитические инициативы. Канада реализовала следующие инициативы: кампания по подписанию и вступлению в силу Договора о запрещении использования, производства, передачи и хранения противопехотных мин (1996-1998 гг.); кампания по созданию и внедрению международных правовых норм, защищающих детей в условиях вооруженных конфликтов (с 1996 г.), и по искоренению нелегальной торговли легким оружием (с 1998 г.); принятие Римского статута по организации Международного уголовного суда (1998 г.); оформление международной коалиции по безопасности личности (Human Security Network) (с 1998 г.); по инициативе Канады была создана Специальная комиссия ООН по гуманитарной интервенции и суверенитету (1999-2000 гг.) [22, р. 356].

Сторонники доктрины «безопасности личности» Эксуорси утверждали, что в мировом сообществе существуют ряд стран (Норвегия, Швеция, Австрия, Ирландия и др.), которые имеют потенциал и возможности для защиты и продвижения идей безопасности личности в мировом масштабе. Преобладание мягкой силы над жесткой силой в политике обороны и безопасности делает Канаду ключевым игроком в этой сфере. В случае с Канадой, отмечает Пол Хайнбекер (Heinbecker), повестка дня безопасности личности играет преимущественно на стороне Канады, потому что именно эта страна ввела в практику различные элементы этой концепции. Активное гражданское общество Канады, уважение к культурному разнообразию, давняя традиция либеральной демократии и социально-ориентированная рыночная экономика в совокупности делали Канаду образцовым примером для других стран в продвижении концепции безопасности личности. Таким образом, доктрина Эксуорси утверждает, что «мягкая сила будет делать для безопасности личности все то, что жесткая сила сделала для государственной безопасности» [10, р. 8].

Анализируя концепцию «безопасности личности» и доктрину Эксуорси, нельзя говорить лишь о ее преимуществах, нужно также рассматривать ее недостатки и критику, которой она подвергается. Учитывая либеральную ориентированность Эксуорси, доктрина «безопасности личности» предполагает, что интересы государств на международной арене могут быть согласованы в международных сводах норм и правил [4, р. 19]. Делается особый акцент на то, что государства слишком заняты распределенными обязательствами и функциями на международной арене, делегируя часть которых негосударственным акторам, удастся упорядочить поведение как государств, так и других субъектов международных отношений.

Концепция «безопасности личности» была удобна для содействия краткосрочной политике в случае отсутствия четкого стратегического видения внешней политики. При отсутствии геостратегического порядка «холодной войны» и внутренних рамок политики левых и правых ведущим западным государствам и международным организациям было трудно составить долгосрочное стратегическое видение будущего. Поэтому подход «безопасности личности» помог в процессе рационализации этих трудностей и легализировал отсутствие ясной стратегии [6].

К недостаткам доктрины можно отнести: отсутствие должного внимания к интересам государства, государственной власти и роли государств в международной системе; резкий переход после окончания «холодной войны» от военной силы к мягкой силе; нежелание идти на диалог со сверхдержавами.

Разрыв между декларацией «безопасности личности» и ее реализацией был очевидным при правительстве Жана Кретьена (Chrétien). Этот разрыв был вызван существенным сокращением бюджетных средств в тех областях, которые имели наибольшее значение для содействия программе безопасности. Канада должна была быть готовой финансировать военную сферу и сферу дипломатии – две составляющие внешней политики, которые могут эффективно влиять на поведение других государств [19].

В начале 1990-х гг. вооруженные силы Канады испытывали трудности из-за недостаточного финансирования, подрывая тем самым возможность Оттавы сохранить ее приверженность различным инициативам в области безопасности личности. В период с 1993 по 1998 г. военный бюджет страны сократился на 23% и продолжал сокращаться в последующие годы. Если канадский уровень военных расходов от ВВП в 1951 г. составлял 6,6% (четвертый среди стран-членов НАТО), то в конце 1990-х гг. он сократился до 1,1% [7].

Негативным последствием излишнего внимания к мягкой силе и недостаточного финансирования военной силы было то, что Канада смогла лишь экспортировать собственные ценности за границу. Такие понятия, как «дипломатия проповедника» (*pulpit diplomacy*) и «скупая дипломатия» (*pinchpenny diplomacy*), возникли в конце 1990-х гг. для характеристики внешней политики Канады, которая перешла от деятельности в роли среднего государства к глобальной гуманитарной деятельности, совмещающей моральную агитацию и игнорирование военных ресурсов. Если в первом случае подчеркивается необходимость согласования международных обязательств Канады со своими материальными возможностями, то второе касается сохранения активной

позиции Канады на международной арене, компенсируя тем самым ее ограниченные возможности.

В значительной степени указанные недостатки связаны с недооценкой Эксуорси важности вовлечения сверхдержав в развитие программы безопасности личности по двум причинам. Во-первых, он утверждал, что коалиция по вопросам безопасности личности (объединение из тринадцати средних государств) и неправительственные организации способны мобилизовать поддержку и обеспечить успех в инициативах по безопасности личности. Во-вторых, канадский политик пытался не упоминать об инициативах по безопасности личности в политических переговорах, чтобы избежать вовлеченности сверхдержав в этот процесс.

Нужно заметить, что договор о запрещении противопехотных мин был подписан более чем 140 странами мира, основные военные государства – Соединенные Штаты Америки, Россия, Китай и Индия – остались за рамками договора. Несомненно, их исключение представляет собой обоснование для других государств – таких, как Израиль, Египет, Пакистан, Саудовская Аравия и Грузия – остаться вне договора.

Поэтому компромисс с великими государствами имеет все большее значение для долгосрочной эффективности программы «безопасности личности». Это обуславливается отсутствием четко определенного положения государств в коалиции единомышленников. Роланд Перис (Roland Paris) утверждает, что коалиция средних государств умышленно дает абстрактное определение понятия «безопасность личности» и широко трактует повестку дня этой доктрины. По словам Периса, это удобный способ привлечь в коалицию столько стран, сколько возможно, скрывая при этом различные политические позиции среди государств. Сужение определения и четкое формулирование целей и задач скорее всего обозначит и усугубит разногласия между ними, возможно, вплоть до отчуждения отдельных членов и ослабления коалиции в целом [16].

Политические соображения будут продолжать препятствовать коалиции говорить в унисон и отстаивать идеалы безопасности в одностороннем порядке. Если говорить о степени готовности стран предоставить войска и дополнительную поддержку для разрешения гуманитарных кризисов, как, например, в Восточном Тиморе в 1999 г., в качестве индикатора своих обязательств в части безопасности личности, Австралия и Новая Зеландия действовали мобильнее и эффективнее, чем Канада [9]. По сути, члены этой коалиции не стремятся решать повестку дня «безопасности личности» в равной степени, так как каждая страна стремится следовать своим национальным интересам и возможностям. По этой причине коалиция государств-единомышленников не предлагает эффективной замены участия сверхдержав в содействии политике «безопасности личности».

Тем не менее «безопасности личность» стала концепцией, которая отображает трансформацию международных отношений после окончания «холодной войны» и реагирует на смещение приоритетов и угроз в области безопасности. Поэтому, в перспективе, концепция вполне может быть развита в полезный для практической политики аналитический инструмент, позволяющий обеспечивать создание условий для реализации личности (в физическом и социальном

значении) даже при доминировании державы или держав-гегемонов. Эта концепция на практике подтвердила гипотезу о том, что средние державы и негосударственные акторы имеют голос и способны предлагать собственную повестку дня в тяготеющей к однополярности международной системе. Анализ канадской концепции безопасности личности подтвердил смещение приоритетов и методов (переход от жесткой к мягкой силе) в области безопасности.

Однако на современном этапе развития национальных государств и международной системы нет оснований говорить о доминировании безопасности личности в системе общей безопасности, она лишь выступает чрезвычайно важным и потенциально перспективным ее элементом. Формы и принципы рассмотренной концепции только формируются и распространяются, поэтому роль этой концепции на современном этапе проявляется во взаимодействии и поддержке инициатив субъектов национальной и международной безопасности в содействии и развитии концепции «безопасности личности».

Список литературы

1. *Касьянова А.А.* Канада и «безопасность личности»: концепция и политика // США и Канада. 2002. № 8. С. 36-53.
2. *Axworthy L.* Canada and Human Security: The Need for Leadership [Электронный ресурс] // International Journal. 1997. Vol. 52, №. 2. P. 183-196. URL: <http://www.jstor.org/stable/40203196> (дата обращения: 07.12.2013).
3. *Axworthy L.* Human Security and Global Governance: Putting People First [Электронный ресурс] // Global Governance. 2001. Vol. 7, №. 1. P. 19-23. URL: <http://www.jstor.org/stable/27800284> (дата обращения: 08.12.2013).
4. *Bajpai K.* Human Security: Concept and Measurement [Электронный ресурс] // Kroc Institute Occasional Paper. 2000. Vol. 19. P. 1-64. URL: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf (дата обращения: 07.12.2013).
5. *Cameron M.A.* Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model [Электронный ресурс] // Canadian Foreign Policy Journal. 1998. Vol. 5, № 3. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/11926422.1998.9673154> (дата обращения: 07.12.2013).
6. *Chandler D.* Human Security: The Dog That Didn't Bark [Электронный ресурс] // Security Dialogue. 2008. Vol. 39, № 4. P. 427-438. URL: http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/Security%20Dialogue%20-%20Human%20Security%20I.pdf (дата обращения: 06.12.2013).
7. *Cohen A.* While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World. Toronto: McClelland and Stewart Ltd., 2003. 224 p.
8. *Girshick R.* Canada and Human Security: Examining the Trajectory of an Idea in Domestic and International Politics // Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference. 2009. 2nd April.
9. *Hataley T.S., Nossal K.R.* The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis [Электронный ресурс] // Global Change, Peace and Security. 2004. Vol. 16, № 1. P. 5-17. URL: <http://>

www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1478115042000176148 (дата обращения: 07.12.2013).

10. *Heinbecker P.* Human Security, Canadian Institute of International Affairs // Behind the Headlines Magazines. 1999. Vol. 52, № 2. P. 8.

11. *King G., Murray Ch.* Rethinking Human Security [Электронный ресурс] // Political Science Quarterly. 2002. Vol. 116, № 4. P. 587. URL: <http://gking.harvard.edu/files/hs.pdf> (дата обращения: 06.12.2013).

12. *Ministry of Foreign Affairs of Japan* [Электронный ресурс] // Diplomatic Bluebook 1999: Japan's Diplomacy with Leadership Toward a New Century. Tokyo, 1999. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1999/> (дата обращения: 08.12.2013).

13. *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. N.Y.: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

14. *Nye J., Keohane R.* Power and Independence in the Informational Age [Электронный ресурс] // Foreign Affairs. 1998. Vol. 77, № 5. P. 81-94. URL: <http://www.jstor.org/stable/20049052> (дата обращения: 07.12.2013).

15. *Obuchi K.* In Question of Human Security // Japan Institute for International Affairs 40th Anniversary Symposium, United of Nations Security. Tokyo. 1999. 11 Dec.

16. *Paris R.* Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? [Электронный ресурс] // International Security. 2001. Vol. 26, № 2. P. 87-102. URL: <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf> (дата обращения: 09.12.2013).

17. *Prosper B.* Canada and Human Security: From the Axworthy Doctrine to Middle Power Internationalism [Электронный ресурс] // American Review of Canadian Studies. 2006. Vol. 36, № 2. P. 233-261. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02722010609481699> (дата обращения: 07.12.2013).

18. *Stairs D.* Canada and the Security Problem: Implications as the Millennium Turns [Электронный ресурс] // International Journal. 1999. Vol. LIV, № 3. P. 10. URL: www.jstor.org/stable/40203401 (дата обращения: 06.12.2013).

19. *Stairs D.* Canada in the 1990s: Speak Loudly and Carry a Bent Twig [Электронный ресурс] // Policy Options. 2001. Vol. 22, № 1. P. 46. URL: <http://www.irpp.org/assets/po/2001-our-space-odyssey/stairs.pdf> (дата обращения: 07.12.2013).

20. *Terriff T., Croft S., James L., Morgan P.M.* Security Studies Today // Polity Press. 1999. № 3. P. 72.

21. *Thomas C.* Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Inequality. London: Pluto Press, 2000. 168 p. [Электронный ресурс]. URL: www.jstor.org/stable/3993404 (дата обращения: 08.12.2013).

22. *Timeline: Human Security in Canadian Policy* / Ed. by R. McRae, D. Hubert. Montreal, 2001. P. 356.

23. *United Nations Development Programme*, Human Development Report 1994. Oxford: Oxford University Press, 1994. 235 p.

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Kuzmina M.I., Skripkina O.I. Methodological Foundations of the Preparatory Phase of Restructuring in the Course of Enterprise Structure Establishment

The article considers the features of restructuring which is one of the effective ways of business unit transformation in enterprise structure. Restructuring process is a sequence of several phases: the preparatory phase, the phase of restructuring itself and the final phase. The research focuses on the preparatory phase which determines the correct identification of an initial condition of the business unit and sequence of transformation actions in modern enterprise structure.

Key words: entrepreneurship; enterprise structure; restructuring; business unit

Kiseleva A.M., Samodinskiy K.A. The Cluster Approach as the Base of the Realization of the Municipal District's Socio-economic Strategy: Prospects and the Implementation Algorithm

This paper investigates the prospects of introducing the cluster approach into the practice of strategic management of the municipal district's socio-economic development. The authors proved the need of applying the cluster policy as a tool for rural development at municipal districts' level, developed the concept of the cluster-building's potential and described its evaluation model, developed a phased implementation algorithm for taking into account the Russian peculiarities.

Key words: cluster policy; municipal district; strategic development of the municipal district; municipal industrial policy

Zagorodnova E.P., Faerberg E.I. Ensuring Project Deliverables Based on Strategic Analysis

The strategic analysis is a key project milestone in highly competitive environment. This article describes the necessity of the strategic analysis in the project management and proposes a conceptual scheme defining a place and role of the strategic analysis in the project management.

Key words: project; project management; strategy; strategic analysis; strategic analysis methods

Grabar V.V., Salmakov M.M. Analysis of Project's Stakeholders: Methodology, Methods, Tools

Stakeholder management is an actively developing topic in management science, but this topic is poorly examined in project management. Nowadays up to 70% of projects in change management failed due to insufficient stakeholder management. Stakeholder management in projects is the subject of this article.

Key words: stakeholders; project management; stakeholder management

Krasilnikov D.G., Sivinceva O.V., Troitskaya E.A. Modern Western Managerial Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance

The article is devoted to two models of public administration dominated in the last decades: New Public Management и Good Governance. They do determine the content of modern administrative reforms initially in the Anglo-Saxon states and then the rest of the world. On the base of the synthesis of these concepts the authors identifies the characteristics of the "ideal" western managerial model. It should be applied as the pattern for the real models of public administration. The "ideal" model also can be used for analyses of administrative reforms in different states and determination of the deviation from the sample degree.

Key words: western managerial models; New Public Management; Good Governance; concepts synthesis; administrative reform

Irkhin Yu.V. Management Potential, Possibilities and Contingencies of Institutionalism and New Institutionalism

The article proposes the analysis of the essence, basic features, peculiarities and the significance of classic institutionalism and new institutionalism as the scientific methods and approaches in social and management sciences. The author researched historical potential, genesis, advantages, achievements and limits of institutionalism. The special attention is paid to the content and particularity of new institutionalism and its relationship with the new economic theory.

Key words: institutionalism; new institutionalism; institutionalization; paradigm; theory; Method; approach; "institutional trap"; new economic theory

FEDERAL POLITICS AND GOVERNMENT

Lukyanenko Z.B., Yugova N.V. Program-target Method in the Public Administration of the Government Sector

The article deals with the features of program-target method and its application background in public administration in the Soviet and modern Russian economy. The authors consider the main trends to improve efficiency in the public sector to change the budget legislation. The basic tools of performance budgeting are studied, some problems of usage of these tools in Perm Krai are revealed.

Key words: program-target method; budget; budgeting; the state program; the budget process; the system of goal-setting

ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT**Zueva E.L., Khovaev S.Yu. Self-regulated Medical Associations in Russia: History, Analysis, Perspectives**

The paper is focused on the medical associations in Russia and in foreign countries. The framework of the paper includes the research of historical development, functions, financing and organizational features of medical associations. The foreign examples are compared with the Russian ones in order to understand possible trends of the Russian medical associations.

Key words: medical association; self-regulation in healthcare; medical societies

RESOURCE POTENTIAL MANAGEMENT AND INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT**Lopatyyuk R.I. Identification of Investment Potential and Investment Attraction of Agricultural Enterprises (a case study of Vinnytsia Region of Ukraine)**

The article provides an assessment of the investment potential of the region. The basic sources of investments in different industries of Vinnytsia region, primarily agriculture are analyzed.

Key words: investment potential; investment attraction; investment; assessment of investment potential; Ukraine; Vinnytsia region

Kiseleva A.A. Voluntary Forest Management Certification Development as One of Key Priorities of Regional Timber Processing Complex Government Support

One of the key factors of industry market development is formation of the competitive system of their governmental support based on innovative approach, because the increase of social and economic region indexes is impossible without innovative basis and goals.

The timber processing complex of Perm Krai has huge potential for its contribution increase in economy growth, but its raw material base is not used to the full. In order to provide availability of the resources it is necessary to propose measures referred to voluntary forest management certification development and conducted timber processing complex enterprises competitive advantages development in international markets.

Key words: regional industry markets; regional timber processing complex; government control; government support; voluntary forest management certification; competitive advantages; competitiveness

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS**Deich M.E. Challenges and Opportunities of Improving Public Administration in Ukraine in the Context of Social Responsibility**

The article is devoted to the analysis of the current status and problems of governance in terms of the need to develop social responsibility in the Ukrainian society. The most important trends and the possibility of forming a modern model of governance in Ukraine are identified in the context of social responsibility of a person, business, government and society. A complex approach to improving governance through the development of regulatory support social responsibility and control of activities of the authorities from the side of civil society institutions are proposed by the author.

Key words: governance; social responsibility; social state; social dialogue; social institutes; civil society

Belei S.I. Concept «Person Security» in the Foreign Policy of Canada after the Cold War

Concept “person security” and conception of foreign affairs of Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs of Canada, are looked at in the article. The article underlines a trend in the studies of international security to shift from the analysis of national security threats to the analysis of nonmilitary threats. The main prerequisites and the causes for the abovementioned concept to appear are named, concept’s elements are analyzed through the foreign policy of Canada from the period of 1996 to 2000. The role and the place of the concept “person security” in the system of overall national security are identified.

Key words: person security; national security; Axworthy’s policy; soft power; Canada; United Nations

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ В НАУЧНОМ ЖУРНАЛЕ «ARS ADMINISTRANDI»

Общие условия опубликования

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

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

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

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

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

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

Редакция размещает фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес 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 рукописей¹

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. Переносы в статье не ставятся.

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

¹ Указанные требования содержатся:

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

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

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

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

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2014. № 2

Редактор *Н.И. Стрекаловская*
Корректор *А.С. Ивонин*
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 25.06.2014. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 11,2. Тираж 500 экз. Заказ № 5740.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

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