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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия
Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права Российской академии правосудия, Москва

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

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

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

Шляхта Б., проф. Ягеллонского университета, Польша, Краков

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл.редактор)

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

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Василенко Ю.В., к.филос.н., доц.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.и.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Рубин А.Л. Конкуренция как политический феномен	5
--	---

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Кудряшова Е.В. Нормативно-правовые основы разграничения полномочий между центром и регионами (на примере Астраханской области)	11
Джанталеева М.Ш. Анализ процесса формирования современного политического лидерства в России	26

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Прохоров К. Вопросы реформирования системы здравоохранения (на примере ПККБ № 2 «Институт сердца»)	31
---	----

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Ожегов Е.М., Польшгалов П.А. Совершенствование механизма оценки эффективности программ развития экономического блока на региональном уровне	47
Урасова А.А. Региональное инновационное развитие: анализ конкурентоспособности Пермского края и регионов Приволжского федерального округа	54

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

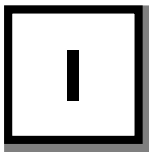
Кузнецова Э.Р., Самойлов А.Н. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований	61
Попов А.В. Категориальный статус и проблемное поле маркетинга и брендинга территорий	66

VI. КАФЕДРА

Бабенко Е.И., Кудрявцева Е.П. Компетентностно-ориентированный подход к подготовке магистра по направлению «Менеджмент»	72
---	----

ABSTRACTS	79
------------------------	----

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	82
---------------------------------------	----



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 321

А.А. РУБИН, аспирант Академии труда и социальных отношений (АТиСО),
референт ФГУ «Государственная регистрационная палата
при Министерстве юстиции Российской Федерации»
Образовательное учреждение профсоюзов «Академия труда
и социальных отношений», г. Москва, ул. Лобачевского, 90
Электронный адрес: almanowar@yandex.ru

КОНКУРЕНЦИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Политическая конкуренция – это сложная система социальных институтов, формальных и неформальных установлений, этносоциальных и культурных традиций. Политическая конкуренция – это часть социального порядка, продукт человеческой деятельности, который не сводится к борьбе на выборах, а пронизывает всю политическую жизнь. Специфика политической конкуренции определяется прежде всего природой политики как особой сферы жизни общества. Политика – это в первую очередь отношения власти. А если есть власть, дающая огромные права тем, кто ее осуществляет, то неизбежно возникает борьба за право участвовать в осуществлении этой власти. Эта борьба может обретать различные виды и формы, она может быть неявной и открытой, ведущейся в рамках закона и насильственной, в ней могут участвовать небольшие группы, а могут вовлекаться и массы. Эта особенность политики позволяет говорить о ней как о сфере конкуренции и даже конфликтов между различными социальными и политическими силами в борьбе за влияние, за власть.

В условиях плюрализма одним из важных демократических институтов выступает политическая конкуренция. В отечественной политологической науке до настоящего времени не получили отражения исследования, посвященные проблематике политической конкуренции как важнейшей характеристики качества демократического процесса. Вопрос о сущности и специфике политической конкуренции обычно не затрагивается в научной литературе, хотя имеет важное значение для понимания смысла и содержания демократии как таковой.

Ключевые слова: конкуренция; политический процесс; партия; выборы; избирательная система; Государственная Дума; партийная система; электоральный процесс; демократия; депутат; политика; политические силы

Политическая конкуренция предполагает «возможность того, что правитель может быть конституционно смещен со своего поста в ходе свободных

выборов», равно как и демократию, как «институциональное приспособление для принятия политических решений, при котором индивиды получают возможность влиять на власть, используя в качестве инструмента соперничество политических сил в погоне за голосами граждан» [4].

Достижение поставленных целей неизбежно будет сопровождаться изменением соотношения сил на политической арене, получением определенных преимуществ одними политическими акторами и утратой позиций другими. Так, укрепление авторитета действующего президента всегда будет проходить на фоне ослабления влияния оппозиции, принятие из двух законопроектов того, который предложен и подготовлен депутатами Государственной Думы, а не Правительством, будет свидетельствовать об ослаблении позиций последнего, победа одного кандидата на выборах означает поражение всех остальных и т.д.

Смысл и содержание политической конкуренции заключается в борьбе за влияние на массы, на определенные социальные слои и группы [6]. Достижение политических целей в демократическом обществе зависит исключительно от умения политической партии, ее лидера развернуть в свою пользу общественное мнение, убедить людей в правоте своих устремлений и действий. Только привлекая на свою сторону избирателей, можно добиться избрания на государственный пост, только изменяя мнения, убеждения людей, можно обеспечить повышение авторитета действующего государственного деятеля, только влияя на депутатов и на общественное мнение, можно побудить их проголосовать за нужные поправки к закону.

Партии, выражающие интересы отдельных общественных групп и государство, политически персонифицирующие общество в целом, образуют единую политическую систему как среду, благодаря которой увеличивается или снижается вероятность политического насилия, оказываемого группами в отношениях друг к другу и к государству. Индикатором таких политических возможностей групп выступает политическая конкуренция, которая, определяя меру организованности общества, непосредственно влияет на возникновение в ходе модернизации единой политической системы [3, с. 12].

Политическая конкуренция – важная составная часть предвыборной борьбы. Именно в условиях соперничества партий появляется конструктивная общая платформа, выявляются наиболее достойные кандидаты в депутаты, формируется депутатский корпус парламента. Политическое противостояние партий всегда представляло собой серьезный экзамен для общества и граждан на культуру, знания, эрудицию, кругозор, толерантность. И чем сильнее политические амбиции, тем выше должна быть ответственность каждой партии за свои действия и поступки. Современные международные избирательные стандарты фиксируют определенный набор правил поведения кандидата в депутаты, регулирующих его взаимоотношения с избирателями и другими кандидатами. Так, в требованиях Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) говорится, что «канди-

даты могут принять кодекс поведения для обеспечения выборов, неприменения каких-либо форм насилия и недостойной агитации».

Политическая конкуренция нужна для развития плюралистической демократии. В качестве гипотезы можно было бы предположить, что политическая конкуренция дает гражданам свободу маневра при реакциях на запросы политической системы или позволяет им самим формировать эти запросы.

Политическая жизнь современного российского общества во многом отражает специфику сложившихся за период реформ отношений населения к политическим проблемам и государственной власти как таковой. Кроме того, порядок и характер осуществления политических процессов и процедур в России несет на себе отпечаток исторических политико-культурных особенностей, отличающих постсоветское пространство [3, с. 18]. В частности, это касается специфики реализации в российском обществе политической конкуренции и возникающих в этой сфере проблем, прежде всего проблем управления общественным мнением и политической волей населения, злоупотребления политическими технологиями и т.д. Политическое измерение реформ проявилось в переходе к многопартийной системе и свободной конкуренции между партиями, что требует высокого уровня политической и правовой культуры как непосредственных участников этого процесса, так и электората. Однако на практике избиратели и сами политические деятели зачастую не обладают такой культурой. Унаследованная из советского прошлого политическая индифферентность и пассивность значительной части населения выступает питательной средой для развития разнообразных нарушений конкурентных процессов. В то же время недостаточная действенность механизмов правового регулирования политической конкуренции способствует безнаказанности злоупотреблений в этой сфере.

Отсюда вытекает необходимость глубокой социальной рефлексии над проблемами и тенденциями политической конкуренции и политического выбора современных россиян. В настоящее время внимание политологов должно фокусироваться на проблемах политической конкуренции, ее динамики, выявлении основных социально-политических детерминант негативных явлений в этой сфере. Несмотря на то, что политическая конкуренция как феномен и категория относится в первую очередь к предметной области политической науки, ее исследование обязательно должно дополняться социологическим анализом, обращенным на поиск социальных факторов и закономерностей, на изучение влияния на политическую конкуренцию исторической, социокультурной, социально-когнитивной специфики политического сознания и культуры [1]. Развитие процесса политической трансформации общества, характер его протекания, степень корреляции между преобразованиями в системе политических институтов и соответствующими изменениями других социальных подсистем, наличие и характер правовых лакун в значительной мере влияют на политическую конкуренцию и ее выражение в электоральном поведении. Особую актуальность данная проблематика приобретает в настоящее время, когда

происходят инициированные исполнительной властью существенные изменения в политической системе российского общества.

Изучение политической конкуренции традиционно относится к компетенции политологии и политической социологии. В западной политологии политическая конкуренция партийных систем изучалась Д. Батлером, Д. Уиттманом, Р. Далем, К. Дойчем, Г. О'Доннеллом, Э. Доунсом, К. Шорски, Дж. Шлезингером и др. Так, Доунс акцентировал внимание на рациональном характере участия/неучастия избирателей в выборах и мотивации политиков, стремящихся лишь получить и удержать власть. Дж. Ремер в своей монографии «Политическая конкуренция: теория и применения» применил методы и подходы новой политэкономии к политической конкуренции. Демократия – это конкуренция между партиями, которые представляют конкурирующие за политический курс группы интересов [5].

Категория политической конкуренции в ее различных гранях и аспектах нашла отражение в отечественной и зарубежной политологической, социологической, психологической литературе. В то же время необходимо отметить недостаточность специальных исследований, посвященных как целостному анализу политической конкуренции, так и аспектам ее политико-правовой регуляции в пореформенный период. Вместе с тем анализ политической конкуренции в более широком социальном контексте требует привлечения концептуальных средств социологии. Среди зарубежных авторов, продуктивно занимавшихся проблематикой политической конкуренции в социологическом ключе, следует назвать известных исследователей в области социологии – Э. Гидденса, Н. Лумана, Т. Парсонса, П. Штомпку, Й. Шумпетера. Здесь необходимо особо упомянуть теоретические разработки П. Бурдьё, задающие методологическую перспективу нашего исследования. Специфика трансформационной институциональной среды пореформенного российского общества в ее влиянии на характер и динамику политической конкуренции глубоко исследуются в работах Т.И. Заславской, Ю.Л. Качанова, А. Олейника, В.В. Радаева, Э.И. Скакунова, Л. Косалса, Ю.А. Левады, В. Локосова, Р.В. Рыбкиной.

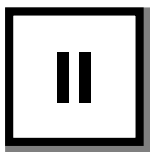
Политическая конкуренция представляет собой процесс сложного взаимодействия, как системных политических институтов общества, так и сложившихся формальных и неформальных установлений, является продуктом установленного социального порядка, отражает этносоциальные стереотипы политического мышления и традиционный тип политической культуры [2]. Исследование политической конкуренции возможно на методологической основе постструктуралистской политологии П. Бурдьё как аналитическая реконструкция специфического поля отношений и позиций, характер которых задается кодом политических взаимодействий, нацеленных на овладение универсальным метакапиталом государства. В современном российском обществе характер политической конкуренции определяется на уровне структурного кода традиционным для отечественной политической культуры доминированием исполнительной власти, опирающейся на административный ресурс принуждения. Вовлечение административного ресурса означает ограничение свободной конкуренции, частич-

ную монополизацию политического рынка; неконкурентный политический рынок, в свою очередь, стимулирует дальнейшее расширение участия административного ресурса в политическом процессе, растущее использование в нем физического и символического насилия. Дефицит публичности политической конкуренции способствует ее вырождению в конкуренцию кланово-бюрократического характера, обеспечивает в широких масштабах имитационное функционирование демократических политических институтов, скрывающее рост авторитаристских тенденций. В России политическое поле затронуто процессом общей социальной деградации, что проявляется в индифферентности и апатии населения в вопросах политического выбора, политического сознания и социальной логики. Тем самым сформировался и поддерживается оптимальный контекст для широкого использования в конкурентной борьбе политических сил манипулятивных технологий и средств информационно-психологического воздействия на общественное мнение, гарантирующих его подчинение и управляемость. Политтехнологическое конструирование мифологем и имиджей политических деятелей отражает зависимость СМИ от правящей элиты и растущую ограниченность их свободы, а следовательно, и сужающиеся границы реальной политической конкуренции.

Обесценивание политической конкуренции как модели социально необходимых и легальных действий в борьбе за власть, отсутствие адекватной социальной оценки методов и средств конкурентной борьбы, наглядная селективность политического контроля, рост имитационной составляющей в отправлении формальных демократических процедур создают режим управляемой демократии и свидетельствуют о критическом состоянии сложившегося в границах пореформенной России политического пространства. Институциональные механизмы политической конкуренции, призванные обеспечивать саморегулирование системы управления обществом, фактически работают как система директивного регулирования. Как вывод полагаем, что необходимо создание условий для развития механизмов политико-правового регулирования политической конкуренции, что означает введение жесткого и открытого для социального контроля запрета на участие в политической борьбе органов власти любых уровней и всех ветвей, дальнейшее укрепление реальной многопартийности с обеспечением полноценного и равного участия партий в политической жизни, восстановление возможностей участия независимых СМИ в избирательных кампаниях. Усиление негативных тенденций в развитии политической конкуренции в современном российском обществе следует рассматривать как дискредитацию поставленных реформаторами целей, кризис демократической модели, перспективы оптимального для самосохранения общества выхода из которого просматриваются только в направлении укрепления правовых начал государственности, совершенствования законодательной базы и стимулирования развития в России структур гражданского общества, что предполагает повышение уровня массового политического сознания и укрепление позитивной, социально ответственной гражданской позиции.

Список литературы

1. *Куценко А. Г.* Межпартийная политическая конкуренция. (Российский и международный опыт): дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.
2. *Радзиховский Л.* Конкуренция // Рос. газета. 2010.
3. *Скакунов Э.П.* Политическая конкуренция в России//Социол. исследования. 2000. №5.
4. *Boiler D. Stokes.* Political Change in Britain. London: Macmillan, 1969.
5. *Roemer J.* Political Competition: Theory and Applications. Harvard: Harvard University Press, 2001.
6. *Schumpeter J.* Capitalism, Socialism and Democracy. N.Y., 1947.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 351/354

Е.В. КУДРЯШОВА, ассистент кафедры политологии
ГОУ ВПО «Астраханский государственный университет»,
г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
Электронный адрес: eafanasova@mail.ru

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ (НА ПРИМЕРЕ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Федерации по общему правилу состоят из государственных (государствоподобных) образований – частей государства, обладающих (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Унитарные государства обычно разделены на административные образования, в пределах которых функционируют органы власти, подчиненные центральной власти и нередко непосредственно ею

формируемые. Государственные, или административные, образования, как правило, имеют собственное внутреннее устройство, делятся на территориальные образования второго уровня.

Практика государственного строительства также знает массу примеров, когда в состав федерации или унитарного государства входят автономные образования, наделенные (конституционно или законодательно) правами на самостоятельное регулирование в определенных пределах, формирование обособленной власти, правотворчество.

Федеративное расщепление государственной власти предполагает наличие исключительной компетенции (предметов ведения и полномочий) федерации, исключительной компетенции субъектов федерации и сферы совместной компетенции. Обычно в конституциях федеральных государств закрепляется

В статье рассматриваются проблемы разграничения полномочий между уровнями власти, являющегося важнейшим способом создания и поддержки баланса между центром и регионами. Автор показывает, что особенностью России является наличие сферы совместного ведения центра и субъектов федерации, что приводит к постоянным изменениям баланса «центр – регионы» в сторону снижения самостоятельности регионального нормотворчества в сфере совместного ведения.

Ключевые слова: федерализм; разграничение полномочий; Астраханская область

перечень предметов ведения и полномочий федерации, компетенция субъектов федерации определяется по остаточному принципу.

Разграничение полномочий между уровнями власти является важнейшим способом создания и поддержки баланса между центром и регионами. В России используется либеральный принцип разграничения полномочий [18]. В этом случае четко прописаны полномочия центра, а все остальные непрописанные полномочия относятся к ведению региона. Иногда либеральный принцип дополняется сферой конкурентного законодательства, т.е. в случае, если на уровне центра вопрос не решен, то регион имеет право законодательно его урегулировать и пользоваться своими нормами до тех пор, пока центр не примет свой закон по данному вопросу.

Особенностью России является наличие сферы совместного ведения центра и субъектов Федерации. В совместном ведении находятся полномочия, которые центр и субъекты Федерации осуществляют общими усилиями. Это приводит к постоянным изменениям баланса «центр – регионы».

Однако по мере принятия необходимых федеральных законов заметно стал снижаться уровень самостоятельности регионального нормотворчества в сфере совместного ведения.

Разграничение полномочий в России осуществляется с помощью правовых актов разного типа:

- Федеративный договор;
- Конституция РФ;
- двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий;
- Федеральные законы¹.

Рассмотрим подробнее каждый тип правовых актов.

Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации», подписание которого было одним из пунктов программы Б.Н. Ельцина при избрании в мае 1990 г. главой российского государства, подписан в Москве 31 марта 1992 г. Президентом РФ, Председателем Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатовым и руководителями субъектов Российской Федерации.

Фактически данный правовой акт представляет собой 3 договора:

- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ»;
- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ»;
- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ».

¹ Указаны в хронологическом порядке.

Каждый из трех договоров, составляющих Федеративный договор, содержит определение предметов ведения федеральных органов государственной власти, а также находящихся в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

Так, согласно ст. I Федеративного договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей; утверждение изменений границ краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

в) защита прав и свобод человека и гражданина и гражданство Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

д) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

е) федеральная государственная собственность и управление ею;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации; международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус, режим и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

- п) федеральное коллизионное право;
- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический бухгалтерский учет;
- с) федеральная государственная служба;
- т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Статья II Федеративного договора определяет, что относится к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации:

а) обеспечение соответствия уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

г) установление общих принципов налогообложения в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

д) адвокатура, нотариат;

е) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

ж) административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

з) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

и) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

к) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

м) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

Федеративный договор устанавливает, что все иные вопросы, не рассматриваемые в ст. I и II, относятся к исключительному ведению субъектов РФ.

По своему содержанию Федеративный договор не является ни учредительным договором, ни договором о преобразовании в федерацию государства с иным государственно-территориальным устройством, поскольку к моменту его заключения РФ уже сложилась как суверенное федеративное государство [20].

Вместе с тем федеративные отношения на основе принципа разделения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами стали новым шагом в развитии федерализма в России.

Федеративный договор юридически закреплял реально существовавшие в то время различные типы субъектов РФ – национально-государственные (суверенные республики в составе РФ), административно-территориальные (края, области, города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа) образования.

Федеративный договор упоминается в числе договоров, регулирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в Конституции РФ 1993 г. (ч.3 ст.11) [8].

Конституция РФ, которая была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., иначе, чем Федеративный договор, разграничила предметы ведения РФ. Действие большинства положений Федеративного договора перекрыто Конституцией РФ, в случае несоответствия Федеративного договора и других договоров между органами государственной власти РФ и ее субъектов действуют положения Конституции РФ.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся:

- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизионное право;
- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- федеральная государственная служба [8].

В юридической литературе отмечается, что при определении предметов ведения Российской Федерации имеют место неточности и противоречия. Например, перечень предметов ведения РФ включает вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения Федерации и к предметам совместного ведения. Так, в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств отнесены к ведению Российской Федерации. Одновременно эти же вопросы в п. «б» ст. 72 Конституции РФ отнесены к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

И.А. Умнова вполне обоснованно констатирует, что данный в ст. 71 перечень предметов ведения Российской Федерации неполон. Из содержания ряда других статей Конституции РФ следует, что к ведению Федерации относятся вопросы установления государственных символов: государственного флага, герба, гимна (ст. 70 Конституции РФ); введения чрезвычайного положения (ст. 56, 88 Конституции РФ); введения военного положения на отдельных территориях РФ (ст. 87 Конституции РФ). Однако данные вопросы не включены в круг предметов ведения Российской Федерации в ст. 71 [19].

В ст. 72 Конституции РФ перечислены положения, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации [8].

Эти положения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

И хотя перечень предметов совместного ведения Российской Федерации, данный в ст. 72 Конституции РФ, является закрытым, но, как отмечается в юридической литературе, фактически неточен и неполон.

И.А. Умнова, обстоятельно исследовавшая эту проблему, приходит к выводу, что «несовершенство юридическая техника и достаточно высока степень пробельности в определении круга предметов совместного ведения. Не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами совместного ведения, обозначены в федеральной Конституции» [19].

Например, вопросы социального обслуживания, которые по своему характеру явно должны относиться к предметам совместного ведения в перечне вопросов, установленных в ст. 72 Конституции РФ, отсутствуют. Согласно пункту «е» данной статьи, к совместному ведению отнесены лишь вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение. Социальное обслуживание — это категория, которая по смыслу значительно шире, нежели социальная защита. Социальное обслуживание подразумевает и предоставление разных социальных услуг, спектр которых чрезвычайно многообразен [19].

В соответствии со ст. 73 Конституции РФ «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» [8].

Предметы ведения субъектов РФ определены в Конституции РФ по остаточному принципу, а именно: в Российской Федерации к ведению субъектов РФ относится все то, что не отнесено к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов [14].

Особой формой разграничения полномочий между центром и регионами являются индивидуальные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, которые подписываются центром с конкретными регионами. Эта форма разграничения полномочий активно использовалась на этапе 1994 – 1998 гг.

Инициаторы заключения подобных договоров и соглашений объясняли это тем, что ни Конституция России, ни федеральные законы не могли учесть особенности каждого из восьмидесяти девяти субъектов Российской Федерации.

В основах конституционного строя появилась ст. 11, где было записано: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» [8]. Эта норма, зафиксированная в Конституции, позволила подготовить и заключить договоры с субъектами Федерации.

Договорная практика 1994-1998 гг. восходит к периоду «парада суверенитетов» в СССР и РСФСР [13]. Еще в союзном законе от 26 апреля 1990 г., а также в проектах Союзного договора было прописано, что отношения между республиками, одна из которых входит в состав другой (например, Башкирии и России), регулируются договорами. Когда в 1992 г. Татарстан и Чечено-Ингушетия отказались подписывать Федеративный договор, для этих республик в нем же специально оговорили возможность строить отношения с Федерацией в индивидуальном договорном порядке.

Первый такой договор был подписан 15 февраля 1994 г. с Татарстаном, 3 августа 1994 г. – с Башкортостаном, затем с Якутией, Тывой и др. К 1998 г. были заключены договоры более чем с 40 субъектами Федерации [16].

В договорах разграничены предметы ведения, взаимно делегированы полномочия между федеральными и республиканскими органами государственной власти, признано верховенство Конституции РФ и правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению Федерации. Таким образом, в рамках одного государства сочетаются два суверенитета, причем суверенитет федеративного государства покрывает собой суверенитет входящих в него республик.

Договор 1994 г. с Татарстаном фактически установил конфедеративные отношения между Федерацией и ее республикой. Федеральным центром было передано Татарстану значительно больше полномочий, чем находилось в ведении других субъектов РФ, причем в этом процессе затрагивались и конституционные полномочия, находившиеся в исключительном ведении Российской Федерации (ст. 71) и совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 72) [8].

Тем самым договором был создан опаснейший прецедент по пересмотру положений Конституции РФ, касающихся системы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также нарушался конституционный принцип равенства субъектов Федерации.

В этом договоре, в частности, было определено:

«Республика Татарстан осуществляет экспорт вооружения и военной техники, выпускаемых предприятиями, расположенными на территории Республики Татарстан...

В целях финансового обеспечения реализации на территории Республики Татарстан экологических программ, связанных с необходимостью восстановления природных ресурсов и защитой окружающей среды, оставлять в бюджете Республики Татарстан акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия, акцизы на нефть и газ...

Государственное имущество, находящееся на территории Республики Татарстан, относится к государственной собственности Республики Татарстан, за исключением... объектов, находящихся в ведении Министерства обороны РФ, Министерства безопасности РФ и внутренних войск РФ, Министерства путей сообщения РФ, Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации, Комитета РФ санитарно-эпидемиологического надзора, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды...» [11].

Договор с Татарстаном продемонстрировал другим субъектам Федерации новую технологию повышения своего статуса и приобретения дополнительных полномочий в обход конституционных норм.

На протяжении почти двух лет подписание внутригосударственных договоров являлось исключительной прерогативой республик и носило характер своеобразного «реванша» [10] республиканских элит за утраченные с принятием Конституции РФ позиции. Ситуация в корне изменилась с подписанием 12 января 1996 г. договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с руководством Свердловской и Калининградской областей. Это стало поворотной точкой процесса, поскольку разграничение предметов ведения и полномочий договорным способом распространилось на все типы субъектов Федерации, соответственно, договоры с республиками потеряли эксклюзивность. Договорная практика перешла в рабочее русло, ее основной целью стало не получение дополнительных привилегий и повышение политического статуса, а конкретизация ответственности в сфере совместной компетенции. По итогу было подписано 42 подобных договора.

Последний договор – с Москвой – был подписан 16 июня 1998 г. [9].

С 1994 по 1998 г. заключено 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации, подписано множество различных соглашений. С одной стороны, они направлены на то, чтобы приглушить сепаратистские настроения, создать механизмы регулирования спорных проблем между центром и регионами.

Проекты договоров готовил Сергей Шахрай, один из авторов Конституции, в начале 1990-х гг. активный пропагандист договорного регулирования федеративных отношений. До января 1996 г. он занимал пост заместителя Председателя Правительства, потом почти год был депутатом Госдумы, а в декабре 1996 г. получил должность полномочного представителя Президента в Конституционном суде. С июля 1994 г. Шахрай возглавлял специальную Комиссию при Президенте по подготовке договоров, он оставался ее председателем даже будучи депутатом. Вскоре после заключения российско-московского договора в 1998 г. Б. Ельцин уволил его со всех постов. Новым председателем «договорной» Комиссии стал В.В. Путин, в то время первый заместитель руководителя Администрации Президента.

Кремль и отдельно взятый С. Шахрай из года в год становились все неуступчивее, стремились превратить договоры в документы, мало что дающие

в практическом отношении. Трудно даже сравнивать, к примеру, договор с Татарстаном и заключенный в 1997 г. и договор с Кировской областью – настолько они разные. Даже по самому подходу к разграничению компетенции. Если договорами 1994-1995 гг. Конституция просто «переписывалась», то с 1996 г. пределом допустимой ревизии стало дополнение конституционного перечня предметов совместного ведения [15].

К тому же федеральная власть всегда могла игнорировать договоры, если ей это было нужно, ведь их место в правовой системе не было прояснено. Соответственно правовую систему реально путали далеко не все договоры, а только те из них, которые приходилось по тем или иным причинам исполнять.

Самым важным и единственным плюсом договорного процесса принято считать возможность дифференцированного подхода к регионам [7]. Действительно, в одном общем для всех законе сложно предусмотреть региональную специфику. Правда, многое связано с тем, что понимать под этим самым дифференцированным подходом – неизбежные местные особенности либо попытку «выторговать» себе особые права [4]. Но если посмотреть на сами договоры, то выяснится, что они, за редким исключением, носят общий характер, что абсолютно нивелирует необходимость в договорном процессе.

Договорный процесс шел вопреки логике федеративных отношений, а то и в ущерб социально-экономическому развитию страны. Очередность регионов, с которыми заключались договоры, свидетельствовала об отсутствии у центра последовательной региональной политики. Главную роль здесь играли не интересы дела, а степень влиятельности в Москве региональных лобби и их лидеров. Такие договоры, решая непосредственные политические задачи, подрывают федеративную форму территориально-государственного устройства России, усиливая и без того неравноправное положение различных субъектов Федерации.

30 октября 1997 г. был подписан «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Астраханской области». От Астраханской области его подписал губернатор А.П. Гужвин [2].

Данным договором к предметам совместного ведения отнесены:

- создание условий для структурной перестройки экономики Астраханской области;
- межбюджетные отношения Российской Федерации и Астраханской области;
- вопросы создания на территории Астраханской области международного транспортного узла в соответствии с федеральным законодательством, обеспечения транзита грузов и пассажиров всеми видами транспорта в Астраханскую область и из Астраханской области;
- вопросы реализации таможенной политики Российской Федерации на территории Астраханской области в соответствии с федеральным законодательством;
- развитие топливно-энергетического комплекса Астраханской области;
- развитие агропромышленного комплекса, включая вопросы мелиорации сельскохозяйственных земель Астраханской области;

- лицензирование отдельных видов деятельности на территории Астраханской области в соответствии с федеральным законодательством;
- вопросы социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы и из правоохранительных органов, и членов их семей;
- осуществление согласованной миграционной политики на территории Астраханской области, совместное решение вопросов социального обустройства беженцев и вынужденных переселенцев;
- организация прохождения альтернативной гражданской службы в соответствии с федеральным законодательством;
- сохранение уникальных объектов, имеющих общенациональное и мировое значение (природные комплексы дельты Волги, Волго-Ахтубинской поймы, Северного Каспия);
- сохранение объектов историко-культурного наследия общенационального и мирового значения;
- проведение согласованной кадровой политики при осуществлении предметов совместного ведения и полномочий, определенных настоящим Договором [5].

К предметам совместного ведения Российской Федерации и Астраханской области могут быть отнесены также иные вопросы, при этом не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

Подготовка договора велась более года. Комментируя этот документ на пресс-конференции по приезду из Москвы после подписания, глава администрации области А. Гужвин заявил, что придает договору большое значение. Он поставил его на один уровень с Конституцией РФ и Уставом Астраханской области. Данный договор губернатор расценивает как отход от принципов взаимоотношения между центром и регионом, как старшего с младшим [3].

Кроме всего прочего, данный договор давал администрации области письменно заверенное главой государства право отстаивать свои интересы перед федеральным центром и в судебных инстанциях – в Верховном, Высшем арбитражном и Конституционном судах РФ.

С 2000 г. новый Президент России приступил к ликвидации двусторонних договоров. В.В. Путин и другие федеральные руководители, а также многие главы (даже те, кто в свое время подписали договоры) неоднократно критически высказывались о договорной практике 1990-х гг. Поэтому Комиссия Д. Козака принялась искать способ ликвидировать договоры [15].

Выбор был сделан в пользу заключения новых договоров о прекращении действия старых под предлогом того, что цели последних «достигнуты» [17]. Одни главы регионов с энтузиазмом соглашались, других приходилось убеждать. Первыми с инициативой договорного прекращения старых договоров выступили опекаемые Кириенко главы Марий Эл, Саратовской,

Нижегородской, Пермской и Ульяновской областей, соответственно Леонид Маркелов, Дмитрий Аяцков, Иван Склиаров, Юрий Трутнев и Владимир Шаманов.

С политической точки зрения, возможно, правильное было бы разом расторгнуть все договоры президентским указом еще в 2000-2001 гг. Или же хотя бы предварить подписание договоров о прекращении обращении в Конституционный суд. Туда необязательно было направлять все 42 договора, можно было отобрать самые «интересные». Указ или судебное постановление (определение) стали бы настоящим приговором для всей массы договоров. Но был выбран иной путь. В результате девять договоров так и остались «неприкрашенными» [6]. Правда, многие их нормы все равно утратили силу в связи с вынесением Конституционным судом ряда решений о неконституционности аналогичных норм других актов. Признание Постановлением Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. ряда норм Конституции Алтая противоречащими российской Конституции означало «отмену» в том числе соответствующих договорных норм. А в июле 2002 г. истек срок, отпущенный в 1999 г. законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти...» [12] на исправление договоров в целом. Лишь Якутии в 2002 г. удалось добиться нового договора, исправлявшего старый, заключенный в 1995 г.

К маю 2002 г. расторгнуты 24 из 42 договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. Среди регионов, с которыми удалось договориться о прекращении действий договоров уже к 2002 г., республики Марий Эл, Бурятия, Алтай, области – Астраханская, Ульяновская, Кировская, Челябинская, Омская, Пермская, Магаданская, Саратовская, Амурская, Костромская, Нижегородская, Ростовская, Сахалинская, Тверская, Ярославская, Самарская. Причем в ряде случаев главы региональных администраций сами выходили с предложением прекратить действия договоров. К июню 2003 г. было прекращено действие 33 договоров.

Существует еще один тип правовых актов, который осуществляет разграничение полномочий в России. Это федеральные законы. После 1999-2000 гг. именно они использовались как главная форма детализации полномочий центра и регионов, в то время как практика заключения индивидуальных договоров сведена к минимуму [18].

Еще в 1999 г. вступил в силу Федеральный закон от 6 октября № 184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», унифицировавший системы государственной власти в регионах. В 2001-2002 гг. Комиссия подготовила внушительный пакет изменений и дополнений к нему, которые были приняты в 2003 г.

Поправки Д. Козака фактически превратили закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в федеративный кодекс. В самом деле, он теперь не только регулирует вопросы

организации законодательных и исполнительных органов государственной власти регионов, но также фиксирует единый общий подход к разграничению полномочий по предметам совместного ведения Федерации и регионов и делегированию осуществления полномочий между уровнями власти, разграничивает полномочия по предметам совместного ведения, закрепляет экономическую и финансовую основу деятельности региональной власти (собственность регионов, их бюджеты и др.), развивает конституционные положения об иерархии правовых актов в России и т. д.

Согласно Федеральному закону от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] договорная практика допускается только в тех случаях, когда это обусловлено региональными особенностями и «в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий» [13].

Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, утверждается федеральным законом и имеет силу федерального закона. Такое противоречие между договором и федеральным законом превращает договор в «мертвый» источник конституционного права [21]. Порождаются юридические коллизии, возникает вопрос о сравнительной юридической силе федерального закона и договора.

Конституция РФ закрепляет право субъектов РФ на договорное разграничение предметов ведения и полномочий с Федерацией (ч. 3 ст. 11) [8]. Данная норма относится к основам конституционного строя и не может быть изменена даже федеральным конституционным законом.

Федеральное законодательство, регулируя процесс реализации конституционных норм, не может ограничивать их действие, определять пределы применения, устанавливать разрешительный порядок реализации конституционных прав, ограничивать свободу субъектов РФ на установление договорных отношений с Федерацией. Кроме того, при утверждении договора федеральным законом он перестает быть договором-правовым актом, закрепляющим свободное волеизъявление сторон, и превращается в односторонний правовой акт Федерального Собрания – федеральный закон. Тем самым из основ конституционного строя исключается договор как важнейший источник конституционного права Российской Федерации.

Таким образом, на первых этапах формирования российского федерализма в 1990-е гг. были накоплены очень большие противоречия и проблемы. Они были вызваны издержками практиковавшегося подхода к решению федеративных проблем. Следует признать, что все 1990-е гг. центральное руководство страны использовало вопросы федеративных отношений как средство торга с региональными элитами. Поэтому стратегически важные вопросы развития страны приносились в жертву политической конъюнктуре.

Назрела необходимость в приведении правовых норм, регулирующих процесс разграничения полномочий в России, в полное соответствие

с Конституцией РФ. Это сформирует и закрепит общее согласие Федерации и образующих ее субъектов по основам разделения и взаимосвязи государственной власти в стране.

Именно таким путем, как представляется, можно достичь консолидации общества и общенационального единства. Эта задача обозначена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию 2003 г. как одна из важнейших в государственной политике на современном этапе.

Список литературы

1. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. М., 2005.
2. *Винокуров В.И.* Как мы решили стоять совместную жизнь // Волга. 2007. 3 апр.
3. *Гандеев А.* Политический мониторинг: Астраханская область [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1997/1097/30.html> (дата обращения 18.06.2010).
4. *Добрынин Н. М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 172.
5. *Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Астраханской области»* от 30 окт. 1997 г. // Астраханские известия. 1997. № 46.
6. *Иванов В.В.* Внутрифедеральная договорная практика в 2000–2006 годах // Вест. рос. правовой академии. 2007. № 2. С.34 – 36.
7. *Иванченко Л.А.* О практике разграничения полномочий... // Думский вестник. 1996. № 4.
8. *Конституция (Основной закон) Российской Федерации*: офиц. текст. М.: ООО «Издательство АСТ», 2000.
9. *Мельников В.П., Нечипоренко В.С.* Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2000. С. 117.
10. *Михайлов Р.* Миссия могильщика договоров Козака невыполнима? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smi.ru/text/02/03/04/247636.html> (дата обращения 18.06.2010).
11. *Мохов В.П.* Трансформация власти в России: инновация и традиция // Полит. наука. 2002. № 1. С. 20.
12. *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. на 8 ноября 2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42.
13. *О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 2003. № 131.

14. *Овсеян Ж.И.* Источники российского конституционного права // Северокавк. юрид. вестник. Ростов-на-Дону, 2003. № 1.
15. *Пикулькин А.В.* Система государственного управления. М., 2007.
16. *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. М., 2006.
17. *Договор* о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Мурманской области // Рос. газета. 2003. 24 мая.
18. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2006. С.531.
19. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1999.
20. *Федеративное* устройство. Реализация Конституции Российской Федерации: сб. аналит. обзоров и рекомендаций / редкол.: Н.В. Постовой [и др.]. М.: Изд-во ВНИИСЗ РФ, 1995. С. 43 – 55.
21. *Черепанов В.А.* О мониторинге правовых основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 42.

АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В РОССИИ

В статье анализируются особенности современного политического лидерства в России, процесс его формирования и функционирования. Автор показывает, что, с одной стороны, политическое лидерство в современной России приобретает черты, характерные политическим лидерам демократических государств; с другой – наследует черты, свойственные лидерам номенклатурной системы.

Ключевые слова: политическое лидерство; демократическое государство; номенклатурная система; Российская Федерация

Политическое лидерство – весьма важная и, в силу его личностного характера, одна из интереснейших проблем политологии. Античные историки Геродот, Плутарх и другие в своих описаниях уделяли политическим лидерам главное внимание, видя в героях, монархах и полководцах подлинных творцов истории.

Значительный вклад в исследование феномена политического лидерства внес

Николло Макиавелли (1469-1527). В его трактовке, политический лидер – это государь, сплачивающий и представляющий все общество и использующий для сохранения своего господства и поддержания общественного порядка любые средства (отсюда термин – «макиавеллизм» для определения политики, пренебрегающей нормами морали).

В своем труде «Государь» Макиавелли разработал практические советы для правителей, содержащие искусное сочетание хитрости и силы. Эти советы высоко ценили Кромвель и Наполеон, ими пользовались Сталин и Брежнев, Гитлер и Черчилль и др.

Концепцию лидерства, оказывающую заметное влияние на последующую политическую мысль и практику, разработал Фридрих Ницше. В своих трудах «Так говорил Заратустра» и «Воля и власти» он пытался обосновать необходимость создания высшего биологического типа – человека – лидера, сверхчеловека. Он писал: «Цель человечества лежит в его высших представителях... Человечество должно неустанно работать, чтобы рождать великих людей, – в этом и ни в чем ином состоит его задача» [9, с. 286].

Все исследователи отмечали, что важнейшая особенность лидера – это способность воздействовать на других людей в направлении организации их совместной деятельности для достижения определенных целей. Кроме того, ученые пытались ответить на вопрос: лидерами рождаются или становятся? Эту тему рассматривали З. Фрейд, Л. Гумилев. Полученные выводы ученых неоднозначны. Согласно концепции Л. Гумилева лидерами рождаются. Этих людей природа наделяет избыточной биохимической энергией. Они составляют не более 5% населения. Однако рожденные лидерами не обязательно

становятся ими. Для этого необходим значительный опыт. Поэтому большинство ученых полагают, что лидерами становятся [2, с. 54].

Лидерство – сложный механизм взаимодействия ведущих и ведомых. Главными составляющими данного понятия являются: способность лидера точно оценивать ситуацию; умение найти правильное решение стоящих перед обществом задач, воздействовать на умы и энергию людей в целях мобилизации их на выполнение какого-либо решения.

Лидерство, как особый механизм взаимодействия лидера и «других» в той или иной общности, предполагает: «другие» принимают, активно поддерживают решения, действия лидера, сознательно и добровольно подчиняются ему.

Обязательное условие лидерства – обладание властью в конкретных формальных или неформальных организациях самых разных уровней и масштаба – от государства и даже группы государств до правительственных учреждений, местного самоуправления или народных и общественных групп и движений. Формализованная власть лидера закрепляется законом. Но во всех случаях лидер имеет социальную и психологическую, эмоциональную опору в обществе или в коллективах людей, которые за ним следуют.

Лидер должен соответствовать требованиям времени, и не только он, но и его окружение, которое способно его понять и поддержать. Немало лидеров-реформаторов не смогли проявить себя, не встретив поддержки. Лидер должен быть главой своей группы, проводником идеи, которая может завладеть умами общества или его значительной, ведущей части. Но и общество должно готовить лидеров. Воспитание элиты – важная общественная задача. Обучение хозяйственному управлению (менеджменту) создает условия для подготовки людей, способных занять в государстве видные политические посты. Это и передача знаний, опыта анализа ситуации, и развитие управленческих навыков и качеств, и воспитание ответственности, и обучение различным стилям управления, общения с людьми, умению изменять стиль и приемы руководства. Лидер (или будущий лидер) должен научиться принимать решения, избегать крайних, безвыходных ситуаций либо, напротив, создавать неизбежную, но выгодную совокупность обстоятельств. Он должен уметь, как говорил У. Черчилль, извлекать пользу из самых невыгодных положений [1, с. 18].

Среди основных и самых важных проблем общественного развития в современном мире, особенно в России, на первом месте стоит проблема политического лидерства – поиска и выдвижения на ключевые политические и государственные посты новых людей, открытых реформам и способным проводить политику, улучшающую жизнь населения страны. Проблема политического лидерства возникает только при наличии определенных политических условий и политических свобод. Ее неперенным предпосылками являются: политический плюрализм; многопартийность; внутрипартийная и внутрипарламентская деятельность (фракционная); интеллектуальная политическая борьба людей, принадлежащих к тем или иным партиям и фракциям, отражающим социальные интересы и устремления тех или иных групп людей.

Отсутствие условий, необходимых для появления проблемы политического лидерства, исключает появление новых политических лидеров

демократическим путем. Таковы тоталитаризм и авторитаризм. В условиях тоталитаризма и авторитаризма политических лидеров как таковых не существует, есть только диктаторы и номенклатура, прорывающаяся к власти не по законам лидерства, а по своим, номенклатуры, законам. В этих условиях нет явной оппозиции и конкуренция за лидерство существует только внутри номенклатуры. Именно поэтому политическое лидерство, как теоретический и практический феномен, оказалось в центре нашего внимания лишь в конце 80-х гг., когда начались альтернативные выборы в Советы союзного, республиканского и местного уровней. Соответственно с этого времени проблема оказалась в центре внимания отечественной политологии. От этой точки отсчета и рассматривают проблему отечественного политического лидерства, процесс формирования политического лидера, методы реализаций лидерами своего призвания. Именно так ставят и рассматривают проблему отечественные политологи.

Главная особенность в процессе формирования современного политического лидерства в России заключается в том, что оно, с одной стороны, приобрело некоторые черты, присущие политическим лидерам демократических государств, а с другой – унаследовало черты, свойственные лидерам номенклатурной системы.

Номенклатурное прошлое, усугубляемое отсутствием социального контроля, ярко проявляется у посткоммунистических российских лидеров, которые воспроизводят некоторые формы и методы деятельности номенклатурной системы [4, с.62]. В этом отношении российские политические лидеры ближе к номенклатурному, чем к западному типу лидерства.

Особенностью современных российских лидеров является и то, что они зачастую совмещают роль владельца средств производства, выполняющего функции организатора производства, и роль политика, выполняющего функции организатора политической жизни. Согласно региональному законодательству, запрет на совмещение депутатского мандата с предпринимательской деятельностью распространяется только на депутатов, работающих на постоянной основе, чем активно пользуются представители крупного бизнеса. Стоит отметить, что в странах Западной Европы большинство политических лидеров являются профессиональными политиками, а в США политические лидеры зачастую совмещают роль собственника и политика.

Еще одна особенность заключается в том, что децентрализация государственной власти, перенос центра политического, экономического и культурного влияния в горизонтальные структуры регионов способствовало значительному возрастанию роли региональных политических лидеров. Региональные лидеры до 2005 г. выдвигались населением, поэтому старались завоевать их доверие [8, с.123]. Так, к концу правления Б.Ельцина региональные политические лидеры ощущали себя полновластными хозяевами «своих» субъектов Федерации.

Политические реформы В.В. Путина способствовали ослаблению негативного влияния региональных политических лидеров на экономическую и политическую ситуацию в стране, поставили их в зависимость от федерального центра.

Можно отметить следующие особенности политического лидерства в современной России: лидеры не выполняют своих обязанностей, так как не разработана стратегия развития, не происходит интеграции масс вокруг общих целей и ценностей, общество не защищено от беззакония и самоуправства бюрократии; политические лидеры посткоммунистического типа приспосабливаются к новым условиям деятельности, формируются «политические мутанты», соединяющие в себе черты различных стилей; политико-культурная ориентация лидеров на власть характеризует их как эгоцентричных политиков, что проявляется в приоритетном удовлетворении личных потребностей.

Одной из проблем российского общества является выявление номинального и фактического политического лидерства. Значительную роль и при демократических режимах в формировании государственной политики нередко играют неофициальные советники высших должностных лиц, которых часто называют «серыми кардиналами». Среди них люди – не занимающие официальных постов, но имеющие доступ к ключевым политическим фигурам, а также действительные политические лидеры, которые по своему влиянию могут быть сильнее иных министров и других официальных лиц. Поэтому при выделении из среды политических деятелей тех, кого можно считать политическими лидерами, необходимо в первую очередь учитывать степень их реального воздействия на политику. Эта степень далеко не во всех случаях соответствует должностному положению того или иного человека, хотя, конечно, от уровня должности в государственном аппарате или партийном руководстве прямо зависит тот или иной объем властных полномочий. Вместе с тем расстановка сил в правящих кругах может сложиться таким образом, что даже глава государства в значительной мере оказывается номинальным политическим лидером (как это было с Б.Ельциным во второй половине 1990-х гг.), а фактическая власть сосредоточивается в руках других политических лиц [10, с.167].

В российском обществе в настоящее время складывается новая политическая ситуация. С одной стороны, продолжают существовать немало руководителей, не обладающих качествами политических лидеров. Часть из них была «рекрутирована» еще в дореформенное время, часть позднее, по старой технологии. Сосредоточив в своих руках власть на разных уровнях, эти люди не пользуются у граждан политическим авторитетом. С другой стороны, в руководстве на первые позиции выдвинулись люди, обладающие качествами лидеров. Наконец, демократизация общества привела к появлению новой плеяды политических лидеров, вышедших на арену политической борьбы иными методами (альтернативные выборы, участие в массовых демократических движениях, митингах). Особенность этого процесса состоит в том, что он позволил выйти на политическую сцену лидерам-интеллектуалам, а не аппаратчикам.

Человек является изначальным и постоянным объектом и действующим лицом политики. В сущности, политика для того и существует, чтоб устранять преграды на пути людей к свободе и удовлетворения возрастающих потребностей. Как степень свободы развития личности, широта ее выбора удовлетворения потребностей во многом зависит от политики. Именно сознание этого

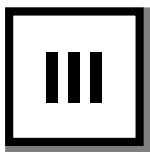
побуждает людей самим делать свой политический выбор, участвовать в политике с осмысленным политическими целями. Но человек, являющейся первичным действующим лицом политики, действует в ней эффективно только совместно с другими. Массам в политике принадлежит решающая роль. Поэтому особенно важное значение имеют способы воздействия на их политическое поведение. Политическая деятельность – широкое поле, на котором имеются значительные возможности для развития личности. Вершиной этого представляется политическое лидерство. Становление политического лидера – сложный процесс. Существенный интерес представляют типологии лидеров. В разной степени политические лидеры оказывают влияние на развитие общества, характер и масштабы которого оценить не всегда просто.

Испытание властью – тяжелейшее испытание. Важно, чтобы современные политические лидеры концентрировали внимание не столько на использовании ее как таковой, сколько на формировании с ее помощью мотивации активной деятельности людей, здоровой общественной атмосферы, направленной на раскрытие потенциала личности. Незнание или деформация содержания и методов политического руководства служат показателем некомпетентности лидеров.

Проблемы лидерства обострились в связи с общей политизацией жизни в связи с нынешним усилением политического соперничества и политической борьбы. Необузданные политические амбиции, притязания, популизм могут наносить существенный урон. Все большее значение в наше время приобретают проблемы формирования «команды» лидера и вовлечение в активную деятельность молодых лидеров. И из всех проблем главная – это служение лидеров России и россиянам.

Список литературы

1. *Альтман Г. Х.* Звездные часы лидерства: лучшие стратегии управления в мировой истории. М., 1999.
2. *Ашин Г. К.* Политическое лидерство: оптимальный стиль // *Общественные науки и современность*. М., 1993.
3. *Блондель Ж.* Политическое лидерство. М., 1992.
4. *Васильцов С. И.* Фактор лидера в современном политическом развитии // *Рабочий класс и современный мир*. М., 1989.
5. *Демидов А. И., Федосеев А. А.* Основы политологии. М., 1995.
6. *Дубов И. Г., Пантелева С. Р.* Восприятие личности политического лидера // *Полит. журнал*. М., 1992. № 6.
7. *Малькова Т. П., Фролова М. А.* Массы, элита, лидер. М., 2002.
8. *Нестерова С. В., Сибирко В. Г.* Восприятие политических лидеров и отношение к демократии // *Полис*. М., 1997.
9. *Ницше Ф.* «Так говорил Заратустра». М., 1990.
10. *Пригожий А. И.* Патология политического лидерства в России // *Общественные науки и современность*. М., 2006.



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 351:61

К.В. ПРОХОРОВ, врач-хирург Отделения рентгенохирургических
методов диагностики и лечения
ГУЗ Пермская краевая клиническая больница № 2 «Институт сердца»,
г. Пермь, ул. Луначарского, 956
Электронный адрес: 2939797@mail.ru

ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ПККБ № 2 «ИНСТИТУТ СЕРДЦА»)

В большинстве капиталистических стран функционируют развитые системы здравоохранения, обслуживающие лиц наемного труда и их иждивенцев, пенсионеров, студентов, мелких предпринимателей. Лишь незначительная часть населения, как правило, принадлежащая к высшим социальным слоям, лечится за свой счет. Из социальных фондов в начале 90-х гг. XX в. в Японии покрывалось 73% расходов на

медицинское обслуживание, Канаде – 76%, Германии – 78%, Англии – 86%, Италии – 87%, Швеции – 91%. Системы предусматривают оплату подавляющей части расходов на лекарства (в Италии, Англии, Швеции – почти полностью, во Франции – на 95%), очки и протезы (80-85%), лабораторные анализы (80-90%). В Германии, Швеции, Бельгии возмещаются расходы на транспортировку больных (в пределах установленных сумм), а также на долечивание в санаториях.

Приведенные данные свидетельствуют о значительной роли государства в функционировании системы здравоохранения. Здравоохранение, наряду с образованием и обороной, является сферой наибольшего государственного контроля и формой реализации одной из ключевых государственных функций.

Контролируя здравоохранение, государство несет ответственность за эффективность функционирования системы здравоохранения. Участвовавшие

В статье рассматривается роль государства в процессе реформирования региональной системы здравоохранения, нацеленного на повышение эффективности функционирования системы в целом. Автор анализирует основные подходы к определению эффективности оказания услуг в системе здравоохранения; в частности, степень эффективности оказания медицинских услуг на базе ПККБ № 2 «Институт сердца».

Ключевые слова: здравоохранение; эффективность здравоохранения; качество здравоохранения; методы оценки

в последнее время претензии самых разных общественных групп и лиц к эффективности здравоохранения, одним из факторов которой называют степень участия государства в регулировании экономики здравоохранения, свидетельствуют об актуальности проблемы.

Сущность и основные принципы эффективности здравоохранения

Одним из важнейших понятий экономики здравоохранения, предметом экономического анализа является эффективность. В здравоохранении различают медицинскую, социальную и экономическую эффективность. Экономика здравоохранения изучает условия и факторы, обеспечивающие максимальное удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах, необходимых для сохранения, укрепления, восстановления здоровья, при минимальных затратах.

Эффективность здравоохранения, его служб и отдельных мероприятий измеряется совокупностью критериев и показателей, каждый из которых характеризует какую-либо сторону процесса медицинской деятельности.

Расчет показателей эффективности здравоохранения производится по следующим направлениям:

- по виду эффективности: медицинская; социальная; экономическая;
- по уровню: уровень работы врача; уровень работы подразделений; уровень работы медицинских учреждений; уровень работы отрасли здравоохранения; уровень народного хозяйства;
- по этапам или разделам работы: на этапе предупреждения заболевания; на этапе лечения заболевания; на этапе реабилитации;
- по объему работы: эффективность лечебно-профилактических мероприятий; эффективность медико-социальных программ;
- по способу измерения результатов: через снижение потерь ресурсов; через экономию ресурсов; через дополнительно полученный результат; интегрированный показатель, который учитывает все результаты;
- по затратам: по затратам общественного труда; суммарный показатель по затратам живого и общественного труда;
- по форме показателей: нормативные показатели здоровья населения; показатели трудовых затрат; стоимостные показатели.

Эффективность здравоохранения не может быть определена однозначно. Применительно к здравоохранению определяются три типа эффективности: медицинскую; экономическую; социальную.

В отличие от других отраслей народного хозяйства, результаты тех или иных мероприятий здравоохранения, его служб и программ анализируются с позиций социальной, медицинской и экономической эффективности, среди которых приоритетными являются медицинская и социальная эффективность. Без оценки результатов медицинской и социальной эффективности не может быть определена и экономическая эффективность. Существует взаимосвязь и взаимообусловленность между медицинской, социальной и экономической эффективностью.

Под понятием «эффективность» понимается степень достижения конкретных результатов.

Медицинская эффективность – это степень достижения медицинского результата. В отношении одного конкретного больного это выздоровление или улучшение состояния здоровья, восстановление утраченных функций отдельных органов и систем. На уровне учреждений здравоохранения и отрасли в целом медицинская эффективность измеряется множеством специфических показателей: удельный вес излеченных больных, уменьшение случаев перехода заболевания в хроническую форму, снижение уровня заболеваемости населения.

Медицинская эффективность отражает степень достижения поставленных задач диагностики и лечения заболеваний с учетом критериев качества, адекватности и результативности. Медицинское вмешательство может быть более результативным, если научный уровень и практика его проведения обеспечивают наилучший результат медицинской помощи при наименьших затратах всех видов ресурсов. Но даже при идеальном качестве медицинского труда может быть не достигнута конечная цель – здоровье человека.

Социальная эффективность – это степень достижения социального результата. В отношении конкретного больного – это возвращение его к труду и активной жизни в обществе, удовлетворенность качеством медицинской помощи. На уровне всей отрасли это увеличение продолжительности предстоящей жизни населения, снижение уровня показателей смертности и инвалидности, удовлетворенность общества в целом системой оказания медицинской помощи.

Экономическая эффективность – это соотношение полученных результатов и произведенных затрат. Расчет экономической эффективности связан с поиском наиболее экономичного использования имеющихся ресурсов. Этот показатель является необходимым составляющим звеном в оценке функционирования системы здравоохранения в целом, отдельных ее подразделений и структур, а также экономическим обоснованием мероприятий по охране здоровья населения.

Экономическая эффективность в здравоохранении рассматривается в двух направлениях: во-первых, эффективность использования различных видов ресурсов, во-вторых, с точки зрения влияния здравоохранения на развитие общественного производства в целом.

Особенность здравоохранения заключается в том, что нередко медицинские мероприятия лечебного и профилактического характера могут быть экономически невыгодны, однако медицинский и социальный эффект требует их проведения. Так, при организации медицинского обслуживания пожилых людей с хроническими и дегенеративными заболеваниями, больных с умственной отсталостью и т.п. при явной медицинской и социальной эффективности экономический эффект будет отрицательным. При использовании современных медицинских препаратов, интенсивной терапии и реанимации достигается медицинский и социальный эффект – сохраняется человеку жизнь, однако он может стать инвалидом и лишиться возможности заниматься общественно-полезным трудом.

Экономическая эффективность в здравоохранении не может являться определяющей при выборе тех или иных средств профилактики, лечения,

организационных форм оказания медицинской помощи. Однако критерии экономической эффективности – наряду с медицинской и социальной эффективностью – могут помочь в установлении очередности проведения тех или иных мероприятий в условиях ограниченных ресурсов.

Особенностью здравоохранения является то, что труд, затраченный на оказание медицинской помощи, может быть «меньше» труда, сэкономленного благодаря этой помощи. Например: выздоровление трудоспособного работника, будет означать уменьшение потерь национального дохода от недопроизведенной продукции, то есть принесет значительный экономический эффект. В то же время выздоровление нетрудоспособного пенсионера или инвалида не принесет экономического эффекта, более того, будет означать дополнительные потери в связи с необходимостью выплаты пенсии по старости или пособия по инвалидности.

В медицине нет четкой взаимосвязи между количеством затраченного врачом труда и конечным результатом. Не всегда сэкономленный за счет восстановления здоровья труд больше вложенного врачом на одну и ту же величину. Например, при одинаковой патологии на пожилого человека будет затрачено больше времени и средств, чем на молодого, а результат может быть неоднозначным.

Для понимания особенностей проявления экономической эффективности в здравоохранении большой интерес представляет анализ эффективности последовательных затрат труда медицинских работников. Наиболее эффективными являются первоначальные затраты труда на уровне, обеспечивающем перелом в ходе болезни. Последующие затраты способствуют ускорению выздоровления, но, в принципе, они уже не являются столь же эффективными, как первоначально.

Знание экономической эффективности лечения и предупреждения заболеваний позволяет получить информацию о затрачиваемых средствах, что, в свою очередь, более точно позволяет установить нормативы финансирования.

Методические подходы к определению экономической эффективности здравоохранения основываются прежде всего на определении стоимости отдельных видов медицинской помощи и санитарно-эпидемиологического обслуживания, а также величины ущерба, вследствие тех или иных заболеваний. Стоимостные показатели медицинской помощи служат исходными для соизмерения затрат и экономического эффекта при определении экономической эффективности здравоохранения. В конкретных расчетах эта эффективность может измеряться частным от деления суммы, отражающей выгоду (экономический эффект) данного мероприятия, на сумму расходов на него.

Экономический эффект – это предотвращенный экономический ущерб, то есть тот ущерб, который удалось предотвратить в результате применения комплекса медицинских мероприятий.

Экономический эффект находится как разница между экономическим ущербом вследствие заболевания или смертности до и после применения лечебно-профилактических мероприятий.

Выделяют также прямой и косвенный экономический эффект.

Прямой экономический эффект обусловлен улучшением методики или организации того или иного мероприятия, ведущего к его удешевлению. Например: внедрение новых форм организации труда медицинских работников и оказания медицинской помощи (отделение сестринского ухода, стационар одного дня, стационар на дому, дневной стационар) ведет к экономии коечного фонда. Применение более дешевых и эффективных методов диагностики и лечения позволяет снизить стоимость лечения больного и стоимость одного койко-дня.

Косвенный экономический эффект является следствием медицинского и социального эффекта, то есть это результат улучшения профилактики и лечения, что в конечном счете ведет к уменьшению затрат за счет экономии средств на борьбу с заболеваниями и к снижению экономического ущерба в связи с утратой трудоспособности и смертностью.

Следует различать экономический фактический и ожидаемый эффект.

При планировании того или иного мероприятия мы имеем дело с ожидаемым эффектом. При ретроспективной оценке результатов рассчитывается фактический эффект.

Различают также прямой и косвенный экономический ущерб.

Прямой экономический ущерб – это прямые затраты на лечение, профилактику, санитарно-эпидемиологическое обслуживание, научные разработки, подготовку медицинских кадров, выплату пособий по временной нетрудоспособности и пенсий по инвалидности.

Косвенный экономический ущерб – это экономические потери, связанные со снижением производительности труда, непродуцированной продукцией и снижением национального дохода на уровне народного хозяйства в результате болезни, инвалидности или преждевременной смерти.

Наиболее ощутим экономический ущерб среди работоспособного населения вследствие временной или стойкой нетрудоспособности. Работник, утративший трудоспособность, не участвует в производстве общественного продукта, а общество затрачивает на него свои ресурсы в форме пособий, пенсий, медицинского обслуживания, обучения инвалидов, в связи с переподготовкой, и различного рода льгот социального характера. Если инвалид сохраняет частичную трудоспособность и продолжает работать по специальности или на работе, оплачиваемой не ниже прежней, то народнохозяйственные убытки будут меньше, так как они не включают потери, связанные с производством новой стоимости.

Если в результате частичной потери трудоспособности инвалид переходит на менее оплачиваемую работу, то условно можно принять, что производимый им за год национальный доход уменьшится, по сравнению с прежней величиной, в той мере, в которой годовая заработная плата меньше заработной платы на прежней работе. Инвалидность наносит ущерб как обществу в целом, так и семье больного. Этот ущерб проявляется в течение ряда лет после получения инвалидности до восстановления трудоспособности, достижения пенсионного возраста или наступления смерти.

Наряду с временной или стойкой утратой трудоспособности значительный экономический ущерб приносит смерть в работоспособном возрасте или до его наступления.

Расчеты экономического эффекта сохранения жизни являются лишь ориентировочными, поскольку в качестве исходных данных берутся средние показатели продолжительности жизни и ее трудоспособного периода, а среднегодовое производство национального дохода на одного работающего и средние выплаты из общественных фондов потребления условно принимаются неизменными за весь период жизни без учета темпов роста.

В экономический ущерб в результате инвалидности или смерти человека включается, как правило, тот объем продукта, который был бы произведен им в случае сохранения трудоспособности или дожития до пенсионного возраста. При более точных расчетах из этой суммы вычитаются средства, идущие на потребление человека до конца жизни.

В связи с различием возрастного ценза выхода на пенсию экономический ущерб рассчитывается отдельно для мужчин и женщин.

Показатели эффективности должны отвечать следующим требованиям: иметь количественное выражение; быть простыми в расчете; иметь доступную и надежную информационную базу.

Рассчитывают следующие показатели экономического ущерба:

1. Структура экономического ущерба в расчете на одного человека для работающего населения.

2. Структура экономического ущерба в расчете на одного человека для неработающего населения.

3. Экономические потери от инвалидности.

4. Народнохозяйственные потери от преждевременной смертности.

Расчет экономического эффекта, в любом случае, находится как разница между экономическим ущербом до применения медицинской программы и после нее и включает следующие показатели:

1. Модифицированный показатель экономического эффекта в результате снижения уровня заболеваемости с временной утратой трудоспособности (заболеваемость работающего населения).

2. Экономический эффект в результате сокращения сроков лечения всего населения.

3. Экономический эффект от снижения инвалидности.

4. Экономический эффект, который получает общество в результате трудовой деятельности человека.

5. Ориентировочный экономический эффект от сохранения жизни человека трудоспособного возраста.

Как было отмечено выше, экономическая эффективность – это соотношение экономической выгоды, полученной в результате внедрения каких-либо лечебно-профилактических мероприятий и затрат на эти мероприятия.

Понятие качества в системе здравоохранения

Современное здравоохранение представляет собой сложную систему, состоящую из ряда элементов, каждый из которых занимает определенное место в системе, имеет свои функции и задачи, а также свои методы воздействия на другие субъекты системы. Все эти элементы оказывают влияние на основные параметры медицинской помощи, и прежде всего на ее характер,

объем и качество. Поэтому обеспечение качественной медицинской помощи представляет в первую очередь практическую задачу, решение которой требует определенных усилий со стороны всех субъектов системы здравоохранения и создания механизма обеспечения качества медицинской помощи, основными элементами которого являются:

- сбор информации о качестве медицинской помощи на данном иерархическом уровне (рабочем месте, подразделении, ЛПУ, регионе и в целом по стране);
- принятие на основе анализа полученной информации решений, направленных на создание благоприятных условий для оказания качественной медицинской помощи;
- контроль за реализацией принятых решений и проведение в случае необходимости корректировочных мероприятий.

Изучение мирового и отечественного опыта создания подобных механизмов свидетельствует о многообразии существующих подходов, что во многом обусловлено противоречивой трактовкой самого понятия «качество медицинской помощи».

Действительно, несмотря на внешнюю простоту, дать определение понятия «качество медицинской помощи» довольно сложно. В литературе имеется несколько десятков определений качества медицинской помощи, нередко противоречащих друг другу, что подтверждает отсутствие единой точки зрения по данному вопросу среди работников здравоохранения.

Различные определения понятия «качество медицинской помощи» отражают прежде всего различия в понимании отдельными исследователями сути данной категории и области ее применения, что, в свою очередь, обусловлено двумя факторами. Во-первых, это связано с исключительной сложностью и многоплановостью понятий «медицинская помощь» и «качество медицинской помощи». Так, качество медицинской помощи, оказываемой отдельному больному, несет одну смысловую нагрузку, качество медицинской помощи, оказываемой в ЛПУ или в целом по стране, – другую. В соответствии с этим цели построения этих «качеств» и методы их измерения могут не совпадать. Неоднозначны подходы к оценке качества со стороны различных субъектов медицинского страхования. Врачи оценивают качество своей работы и деятельности своих коллег с одних позиций, больные – с других, органы здравоохранения – с третьих и т. д. Во-вторых, изменяются требования к уровню медицинской помощи, появляются новые возможности и новые области применения данного показателя по мере развития общества, что побуждает исследователей постоянно обращаться к данному показателю, но на новой основе.

Медицинскую помощь как процесс можно понимать в узком (когда речь идет о лечении конкретного больного конкретным врачом – медицинский случай) и в более широком (когда речь идет о механизме оказания медицинской помощи в более широких пределах: ЛПУ, регионе или в целом по стране) смысле. В этих случаях медицинская помощь выступает аналогом понятий «производственный процесс» и «организация производства», широко используемых в различных отраслях народного хозяйства.

Если подходить к медицинской помощи как к некоторому производственному процессу, то можно выделить следующие основные позиции, тесно связанные между собой:

- собственно медицинская помощь (как процесс), т. е. деятельность медицинских работников, направленная на удовлетворение потребностей пациентов в сфере здравоохранения;
- условия, в которых она протекает (здания, медицинское оборудование, лекарственные препараты и т. д.);
- исходное состояние больного (отражающее влияние многих факторов: пола, возраста, тяжести заболевания и т. д.).

Очевидно, что каждый из этих моментов процесса оказания медицинской помощи характеризует одну из ее сторон: 1-й – знания и опыт медицинского персонала, 2-й – условия работы и 3-й – сам объект воздействия. А все вместе они дают полное представление об изучаемом объекте.

Собственно медицинская помощь оказывается конкретным работником конкретному больному в определенных условиях. Ее цель – непосредственная помощь пациенту.

Основная задача 2-го уровня – организация условий для эффективной работы конкретных работников, включая координацию деятельности различных специалистов, прием и регистрацию больных, обеспечение медицинским оборудованием и лекарствами, подбор и подготовку кадров и др.

Главная задача 3-го уровня состоит в разработке общих принципов организации работы медицинских учреждений. Эти общие положения должны создать благоприятные возможности для эффективной работы медицинских учреждений, а следовательно, и конкретных медицинских работников.

Методы оценки эффективности системы здравоохранения

Лучшей на настоящий момент методической базой повышения эффективности и качества системы здравоохранения в большинстве стран признана методология управления качеством медицинской помощи. Европейское бюро ВОЗ издало документ, в котором анализируется опыт стран по созданию систем управления качеством, – «Основы для разработки национальных стратегий по усовершенствованию качества в системах здравоохранения». Первая часть этого документа в общих чертах описывает ценности, формы и концепции, которые влияют на выработку национальных подходов к обеспечению качества наряду с международным влиянием таких организаций, как Совет Европы, Европейский Союз и Европейское региональное бюро ВОЗ. Во второй части предлагаются структура и принципы национальной стратегии по качеству, даются примеры политики, организации, методов и ресурсов, которые могут применяться в процессе создания институтов качества в государствах-членах Совета Европы.

Развитые страны с учетом возможностей и национальных особенностей при реформировании и реорганизации своих систем здравоохранения используют различные технологии и методики, объединенные под одним общим названием – управление качеством. Это такие подходы, как Обеспечение качества (Quality Assurance), Всеобщее управление качеством (Total Quality Management), Непрерывное улучшение качества (Continues Quality Improvement), Улучшение качества (Quality Improvement), – семейство различных управленческих технологий, в названиях которых на английском языке используется термин «качество»;

их объединяет то, что это – различного рода и на различных уровнях управляющие воздействия на систему для улучшения результата ее работы. Российские ученые, хорошо владеющие системным анализом, вычленили общее и частное этих методов и методологий и ввели соответствующий русский термин «управление качеством». Это более широкое понятие, охватывающее все выше указанные различные методы и инструменты и подразумевающее весь цикл управления: установление исходного уровня качества, контролирование и поддержание достигнутого уровня качества, если этот уровень удовлетворяет руководителей и потребителей системы, и улучшение качества, если существующий уровень качества не удовлетворяет внутренних и внешних потребителей. В Глоссарии по качеству медицинской помощи приведено следующее определение этого термина: «Управление качеством – часть функций управления в целом, которые определяют и осуществляют политику в области качества. Управление основано на оценке потребностей и степени их удовлетворенности».

Почему деятельность по управлению качеством связывается с деятельностью по повышению эффективности?

Эффективность работы системы определяется отношением полученных результатов к затраченным ресурсам. Основная идея управления качеством – усовершенствование системы для наиболее полного удовлетворения потребностей населения в целом и каждого гражданина в отдельности. Если, при усовершенствовании системы эта цель достигается, то результаты деятельности системы улучшаются. Тем самым, улучшая качество, добиваемся повышения эффективности затрат.

Мировая научная мысль разработала методологические подходы к оценке эффективности здравоохранения. И теперь на повестке дня стоит вопрос об интеграции и совместном использовании различных подходов, что возможно благодаря совпадению их конечных целей и системным представлениям о здравоохранении.

Прежде всего необходимо определить термины и понятия рассматриваемой проблемной области, включая соотношение английских и русских терминов, так как включение России в мировое информационное пространство не позволяет и дальше пользоваться в современных российских публикациях советскими определениями эффективности – «социальная», «медицинская» и «экономическая» эффективность, что абсолютно непонятно для остального мира. И, наоборот, при использовании первоисточников на английском языке важно знать не просто перевод термина, но и принятую в мире его трактовку.

В англоязычной литературе по рассматриваемой проблеме для двух основных терминов употребляется всего два слова, а на русском мы можем употребить семь: *cost* – **затраты, издержки, расходы, стоимость**; *benefit* – **выгоды, результаты, польза**, а для трех английских *efficacy*, *effectiveness*, *efficiency* в русских переводах чаще всего можно встретить одно – **эффективность**. Но по смыслу в сумме это действительно десять различных терминов, которые несут различную смысловую и функциональную нагрузку.

Действенность, сила воздействия (efficacy) – степень, в которой медицинские вмешательства действенны для улучшения здоровья в идеальных (исследовательских, лабораторных) условиях.

Результативность (effectiveness) – степень, в которой медицинские вмешательства результативны для улучшения здоровья в реальных практических условиях.

Эффективность (efficiency) – это отношение результатов к произведенным затратам (затраченным ресурсам).

Прежде всего необходимо отметить, что эффективность всегда *относительна*, т.е., когда мы говорим об эффективности, мы всегда сравниваем два или более альтернативных решения об использовании ограниченных ресурсов. Не может быть абсолютной эффективности, ведь величина этого отношения «результаты/затраты» сама по себе ни о чем не говорит без сравнения с таким же отношением, но характеризующим альтернативное использование ресурсов (другая тактика лечения, применение других диагностических процедур, другая профилактическая программа и т.д.).

Очень важно разъяснить вопрос соотношения таких категорий, как качество и эффективность медицинской помощи.

Качество медицинской помощи (quality of medical care) – совокупность характеристик, подтверждающих соответствие оказанной медицинской помощи имеющимся потребностям пациента (населения), его ожиданиям, современному уровню медицинской науки и технологии.

Характеристики качества медицинской помощи:

- адекватность (appropriateness);
- доступность (availability);
- преемственность и непрерывность (continuity);
- результативность (effectiveness);
- эффективность (efficiency);
- безопасность (safety);
- своевременность (timeliness);
- удовлетворенность (satisfaction);
- стабильность процесса и результата (stability);
- развитие как совершенствование и улучшение (improvement).

Как видно из определения, эффективность – одна из ряда характеристик качества медицинской помощи. Но они тесно взаимосвязаны. Медицинская помощь будет оказана качественно только в том случае, если выбрана наиболее эффективная (результаты/затраты) технология из доказавших свою медицинскую результативность. Но, с другой стороны, выбор из возможных альтернативных технологий самой эффективной возможен при условии получения результатов, соответствующих стандартам качества (т. е. нельзя экономить в ущерб другим характеристикам качества – безопасности, доступности и т.д.).

Функции управления качеством медицинской помощи – его оценка, обеспечение и контроль, поэтому, соответственно, управление одной из составляющих качества, эффективностью, также означает ее оценку, обеспечение и контроль.

Обеспечение эффективности означает принятие решений по альтернативному использованию ресурсов и их реализация. Почему ставится вопрос именно о выборе из возможных альтернатив? Потому что ресурсы всегда ограничены: людские, временные, учрежденческие, оборудование, знания и

др. Ограничен и «продукт» системы здравоохранения – изменения в состоянии здоровья, т.е. вся система может «обеспечить» здоровьем только ограниченно, и встает проблема справедливого «распределения» продукта – «здоровье».

Спор о том, что такое здоровье, продолжается уже несколько десятилетий, и до сих пор нет единого мнения. Поэтому выберем определение, позволяющее установить меру для оценки изменений в здоровье. Не будем говорить об абсолютном здоровье населения, а лишь об относительном изменении показателей здоровья, физического, психического и социального, включая удовлетворенность и полученные пациентами знания о самосохранном поведении и стиле жизни и их применение, как результат взаимодействия с управляемой системой здравоохранения.

Оценить изменения в состоянии общественного здоровья можно как непосредственную пользу для здоровья – через увеличение общей продолжительности жизни и увеличение количества лет с лучшим качеством жизни (QALY) и т.д. или через экономическую выгоду в целом для общества за счет пользы для здоровья – увеличение числа лет жизни без заболеваний и инвалидности (и соответственно уменьшения расходов на медицинскую помощь), сокращение смертности населения трудоспособного возраста и т.д.

Ресурсы системы складываются из уже существующих ресурсов и части общественного продукта, которую общество ежегодно выделяет на поддержание и пополнение ресурсов здравоохранения. Ресурсы всегда ограничены, но для достижения большей эффективности могут быть различные решения о распределении и организации их в структуру.

Различают три аспекта эффективности при принятии решений о ее **обеспечении** (о распределении и затратах ресурсов): технологическая эффективность, эффективность затрат и эффективность инвестиций.

Технологическая эффективность (technical efficiency) – такая организация (технология использования) *существующих* ресурсов, которая позволяет получить *максимальный* результат. Другими словами, ресурсы нельзя терять или они не должны простаивать.

Эффективность затрат (cost-effectiveness efficiency) – достигается при *оптимальном* сочетании полученных результатов и затраченных *ресурсов*.

Для обеспечения эффективности затрат могут решаться прямая и обратная задачи оптимизации: прямая – получение максимального результата при заданных, приемлемых затратах; обратная – при заданном, необходимом, ожидаемом результате – минимизация затрат. Но на практике чаще стремятся одновременно решить обе задачи – и получить максимальный результат и минимизировать при этом затраты. Для всех трех вариантов возможно построение математических моделей, сложность которых возрастает от первой к третьей задаче. Предполагается, что при решении задач эффективности затрат уже решена проблема технологической эффективности использования ресурсов (единица ресурса дает максимально возможный результат, не простаивает).

Эффективность инвестиций (allocative efficiency) – инвестиции и распределение ресурсов для достижения максимального *соответствия* производимых *результатов потребностям* общества. Другими словами, производство

тех товаров и услуг и в таком количестве, которое удовлетворяло бы запросы всех членов общества. Согласно экономической теории, это такое распределение ресурсов, когда любое изменение производства благ в пользу одного члена общества приведет к ухудшению хотя бы одного другого. Иногда это называют «эффективность по Парето».

Для **оценки** эффективности альтернативных программ или медицинских вмешательств применяют следующие методы анализа:

Анализ минимизации затрат (cost-minimization analysis) – метод оценки эффективности альтернативных решений по минимизации затрат в денежном выражении для получения равных (эквивалентных) результатов в улучшении здоровья.

Анализ результативности затрат (cost-effectiveness analysis) – метод оценки эффективности альтернативных решений по соотношению затрат в денежном выражении и результатов изменений в здоровье в количественном, но не в денежном выражении (например, в числе спасенных жизней или количестве дней без заболеваний).

Анализ выгодности затрат (cost-benefit analysis) – метод оценки эффективности альтернативных решений по соотношению затрат и выгоды, представленных в денежном выражении (например, затраченные ресурсы оценены в денежном выражении, но и числу спасенных жизней поставлен в соответствие их денежный эквивалент).

Анализ полезности затрат (cost-utility analysis) – метод оценки эффективности альтернативных решений по соотношению затрат в денежном выражении и пользы для населения в единицах его благополучия (например, в единицах QALY – годы жизни с поправкой на качество жизни).

Приведем также два определения, которые нужны при рассмотрении оценки и обеспечения медицинской помощи на уровне взаимодействия «врач – пациент»:

Группы пациентов (groups of patients) – это совокупность пациентов, классифицируемая с учетом исходного состояния и достижения сходных результатов лечения.

Формализованное руководство (guidelines) – это формализованное описание технологического процесса профилактики, диагностики, лечения и реабилитации отдельных групп пациентов, отвечающее на вопросы: кому, что, как, где и с какой целью должно выполняться.

Рассмотрим, как соотносятся методы оценки, обеспечения и контроля эффективности здравоохранения (таблица).

Первая строка таблицы – организация на уровне взаимодействия «врач – пациент» медицинской помощи конкретному пациенту (или группе пациентов) с определенным заболеванием или состоянием. Обеспечение **технологической эффективности** медицинской помощи означает такую ее организацию, когда пациенту или группе пациентов предоставляется необходимая и достаточная помощь, при этом ресурсы загружены максимально. В этом случае стандартизация в медицине – только там, где это оправдано и правомочно, а именно: если состояние пациента не вызывает сомнений и технологичность медицинской помощи при таком состоянии общепризнанна и формально

Оценка, обеспечение и контроль эффективности здравоохранения

Методы оценки эффективности	Контроль эффективности	Обеспечение эффективности	Уровни управления здравоохранением
1. Анализ минимизации затрат (АМЗ)	Полученные медицинские результаты/затраты в сравнении с нормативными	Обеспечение технологической эффективности	Медицинская помощь пациенту (группам пациентов)
2. Анализ эффективности затрат (АЭЗ)	Улучшение физического и психического здоровья / затраты в сравнении с лучшими или средними показателями	Обеспечение эффективности затрат	Здравоохранение для обслуживаемого населения
3. Анализ выгоды затрат (АВЗ)	Стоимость сохраненного физического и психического здоровья / затраты в сравнении с выгодой от других программ	Обеспечение эффективности инвестиций	Здравоохранение как сектор экономики региона, страны
4. Анализ полезности затрат (АПЗ)	Улучшение физического, психического и социального благополучия населения/затраты в сравнении с другими решениями	Обеспечение эффективности инвестиций	Все уровни

утверждена. В противном случае, когда случай не стандартный, врач принимает индивидуальное решение.

Если возможно выделить такую группу пациентов (с учетом их пола, возраста, заболевания, его тяжести, возможности достижения схожих результатов), для которой доказана результативность стандартной технологии оказания медицинской помощи, и если доказано, что из нескольких альтернативных результативных технологий именно эта обеспечивает лучшее соотношение «результаты/затраты», то именно такой способ оказания медицинской помощи будет технологически эффективным. Необходимо отметить, что для этого стандарта технологии, который предлагается называть формализованным руководством, возможно определить и ресурсы (они войдут в затраты), и их взаимную организацию, и собственно технологию процесса, включая предусмотренные переводы пациента по этапам помощи, и количественно определить ожидаемые результаты изменения состояния здоровья пациента. Подчеркнем, что на этом этапе включили в рассматриваемые результаты только клинические результаты для пациента.

Обеспечение технологической эффективности возможно не только в целом для всей цепи помощи пациенту в соответствии с формализованным руководством, но и для отдельных этапов помощи, операций, процедур, отдельных медицинских услуг. Но при этом всегда должны рассматриваться и затрачиваемые ресурсы, и технологии, и промежуточные результаты для пациента на отдельных этапах помощи.

Для **оценки** технологической эффективности можно использовать метод **Анализа минимизации затрат**. Понятно, что для каждой группы пациентов или пациента известен ожидаемый результат (числитель дроби не меняется – он задан), тогда АМЗ покажет ту альтернативную технологию с обеспечивающими ее ресурсами, которая формирует наименьший знаменатель, а, значит, наиболее технологически эффективную.

Для оценки и контроля технологической эффективности возможно использовать отношение показателей соответствующих клинических результатов и затрат ресурсов. Технологическая эффективность должна оцениваться при сертификации и лицензировании ЛПУ.

Вторая строка таблицы – оценка, обеспечение и контроль эффективности на каждом уровне медицинской помощи, получающем извне определенные ресурсы. Таким образом, мы рассматриваем функцию здравоохранения как сектора экономики государства, имеющего свою строку в бюджете, или органа управления здравоохранением и Фонда ОМС, получающих из местного бюджета и налогов определенные финансы, или ЛПУ, получающего финансирование из бюджета и Фонда ОМС (и, конечно, они все уже имели какие-то ресурсы) по эффективному распределению выделенных ресурсов для удовлетворения потребности населения в медицинской помощи – функцию **обеспечения эффективности затрат**.

При этом очень важно в качестве целевого критерия задать именно удовлетворение потребности населения в медицинской помощи, а не предоставление медицинских услуг. Ведь медицинские услуги – это тоже результат медицинской деятельности (output – *англ.*, выход продукции), но со стороны ЛПУ. Если в числитель дроби поставить медицинские услуги, а в знаменатель затраты, то можно обеспечить очень высокую эффективность производства медицинских услуг, а здоровье населения от этого может не улучшиться. Но если в числителе будут показатели результатов изменения здоровья пациентов (outcomes – *англ.*, результаты для пациентов) после оказания медицинской помощи, включая профилактические мероприятия, а в знаменателе затраты, вот тогда можно обеспечивать эффективность затрат путем выбора из альтернативных решений: кому, какую, где, какими ресурсами обеспечивать медицинскую помощь для улучшения здоровья с минимизацией затрат.

Для **оценки** эффективности затрат используется метод, имеющий такое же название, – **Анализ эффективности затрат**. В этом методе в числителе дроби учитываются результаты изменения здоровья пациента в единицах «здоровья» – сохраненные годы жизни, сокращение дней болезни, предотвращение заболевания, улучшение состояния и т.д. Денежная оценка этих единиц в этом виде анализа не имеет значения (в отличие от **Анализа выгоды затрат**), т.е. спасенный год жизни имеет тот же вес и для ребенка и для пожилого человека, несмотря на большую потенциальную выгоду для общества от будущей трудовой деятельности ребенка. Этот вид анализа больше импонирует врачам, так как от них не требуется делать никакого выбора между пациентами, а ожидается лишь высокопрофессиональное выполнение работы по отношению к каждому пациенту. В знаменателе дроби – денежный эквивалент затраченных ресурсов.

Руководитель здравоохранения, анализирующий альтернативные решения для **обеспечения** эффективности затрат (как видно из приведенного выше определения), решает задачу оптимизации: как добиться максимальных результатов для здоровья обслуживаемого населения и как для этого распределить имеющиеся ресурсы. В этих условиях руководитель «свободен» от необходимости оценивать *социальные* различия ожидаемых медицинских результатов, для него задача одна – как максимально удовлетворить потребность населения в медицинской помощи, максимально улучшить его здоровье, имея ограниченные ресурсы и ограниченные средства для поддержания и развития нужных ресурсов.

Контроль и оценка эффективности затрат должны осуществляться путем сравнения относительных показателей изменений в здоровье обслуживаемого населения к затратам на медицинскую помощь ЛПУ или территориальных объединений с аналогичными показателями учреждений или регионов, добившихся наибольших успехов. Минимальный уровень управления, который можно контролировать по эффективности затрат, тот, в компетенции которого находится право перераспределения ресурсов и ответственность за здоровье населения. Соответственно, для **обеспечения** эффективности необходимо предоставить права и ответственность институтам, находящимся как можно на более низком уровне управления.

Третья строка таблицы – оценка, обеспечение и контроль эффективности здравоохранения как сектора экономики страны, субъекта Федерации, района. На этом уровне требуется **обеспечить эффективность инвестиций**. Метод, применяемый для оценки и анализа, – **Анализ выгодности затрат**. Результаты альтернативных решений измеряются в денежном эквиваленте, т.е. продленные годы трудовой жизни оцениваются через стоимость общественного продукта, который потенциально может произвести спасенный пациент, выход больного на инвалидность отрицательно оценивается в величине недопроизведенного им и членами его семьи, которые будут за ним ухаживать, общественного продукта. Для оценки и контроля эффективности инвестиций измеряют соотношение стоимости сохраненного физического и психического здоровья и затрат на здравоохранение – контролируется соотношение затрат в сравнении с другими секторами для поддержания трудового потенциала. Уровни этого контроля и, прежде всего, самоконтроля – уровни власти, где формируются бюджетные статьи. Задача науки при этом показать, что вложенные в программу профилактики средства принесут большую пользу для экономики региона, чем программа озеленения – без соответствующих расчетов это не очевидно.

Четвертая строка таблицы – политический вопрос, включать ли в оцениваемые, планируемые, обеспечиваемые, контролируемые результаты все аспекты здоровья населения, в том числе и социальное благополучие, или только физическое здоровье? С одной стороны, это зависит от экономических успехов общества, с другой – от его политической зрелости.

Увеличения инвестиций в здравоохранение можно требовать только тогда, когда обеспечена и технологическая эффективность использования имеющихся ресурсов, и доказано, что затраты произведены с максимально возможной затрат-

ной эффективностью. Тогда будет обеспечена и **эффективность инвестиций** в здравоохранение.

Метод оценки при таком подходе – **Анализ полезности затрат**, а оценка и контроль – по соотношению показателей улучшения физического, психического и социального благополучия населения к произведенным затратам в сравнении с аналогичными соотношениями в среднем по России или в регионах, добившихся лучших результатов.

Уровень применимости **Анализа полезности затрат** может быть любой, начиная с врача. Врач реально на практике применяет АПЗ, ставя в знаменатель свои собственные ресурсы (например, время работы) – разделение времени между профилактическими мероприятиями и лечебными, между посещением пациента на дому и вызовами на прием в поликлинику, а в числитель, кроме желаемого улучшения состояния здоровья пациента, еще и пользу от визита врача на дом к пациенту, которому трудно передвигаться, или пользу для жителей дома с «погашенным» профилактическими мерами очагом инфекции от предотвращенного заболевания.

Также и руководители среднего звена могут определить момент, когда от **Анализа эффективности затрат** возможно перейти к **Анализу полезности затрат** для обеспечения достижимого уровня качества медицинской помощи, включая эффективность. Но на региональном уровне (субъекта федерации, муниципальном) в любых экономических условиях решение о распределении инвестиций принимается только на основе проведения АПЗ.

На региональном уровне при управлении эффективностью использования ресурсов для обеспечения качества решаются вопросы **эффективности затрат** для целей улучшения здоровья населения. Принимаются решения о перепрофилировании коек, об открытии отделений дневного пребывания, закрытии некоторых подразделений. Все эти вопросы действительно должны рассматриваться как альтернативы (ничего не менять – это тоже альтернативный вариант решения), просчитываться и анализироваться. Очевидные решения или решения с точки зрения здравого смысла часто не лучшие при тщательных расчетах. На городском или районном уровне должна учитываться такая характеристика качества, как ответственность, и она должна включаться в расчеты по технологиям и ресурсам.

На уровне учреждения управление ресурсами для обеспечения технологической эффективности не должно тормозиться механизмом финансирования, ЛПУ не должны терять в финансировании при переводе групп больных на амбулаторное лечение из стационара. Финансирование по койко-дням не предоставляет такой возможности.

Внутри учреждения стимулирование медперсонала к популяционному, а значит, ресурсосберегающему мышлению возможно при оценке и оплате труда и по объему, и качеству, и по показателям эффективности. И эти показатели трудно отделить друг от друга – при оценке эффективности нужно учитывать качество, так как предоставление медицинской помощи лучшего качества приводит к увеличению ее потребления, и, наоборот, при низком качестве, пациент перестает приходить к врачу. Что и произошло. Пациенты с острыми нетяжелыми заболеваниями, имея невысокое мнение о профессиональных возможностях участковых терапевтов, отказываются от визита к ним до тех пор, пока их состояние не утяжеляется. В итоге и медицинская помощь усложняется и удорожается.



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.1

Е.М. ОЖЕГОВ, преподаватель кафедры прикладной математики
и моделирования в социальных системах

НИУ Государственный университет – Высшая школа экономики,
г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: tos600@mail.ru

П.А. ПОЛЫГАЛОВ, аспирант кафедры информационных систем и
математических методов в экономике

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет»,
г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: pol_pavel@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО БЛОКА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Проблемы в использовании существующих методов оценки эффективности

Основная цель деятельности органов государственной власти субъекта РФ – увеличение качества жизни населения. Основными измерителями являются: показатели экономического развития населения – реальный размер денежных доходов населения; показатели социального развития – миграционный прирост и естественный прирост населения, являющиеся следствием остальных показателей социального блока. Рост реального размера денежных доходов населения достигается за счет увеличения фонда размера оплаты труда, скорректированного на ИПЦ, причиной которого является увеличение экономического роста, т.е. совокупного выпуска в экономике. Рост показателей социального блока достигается за счет увеличения расходов консолидированного

В статье рассматриваются существующие недостатки законодательно закрепленной индикативной системы оценки эффективности ведомственных целевых программ социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях. Авторами предлагается новый подход к построению системы оценки эффективности программ экономического блока, устраняющий выявленные недостатки. Подход основывается на принципах оценки эффективности отдачи от инвестиций бюджетных средств.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; методы оценки эффективности; инвестиционные мероприятия; бюджетные средства

бюджета на социальную сферу, объемов привлеченных средств на социальные расходы и повышения эффективности использования средств всех источников. Причиной роста расходов консолидированного бюджета является увеличение его доходной части, т.е. рост налоговых платежей, вызванный, в общем случае, экономическим ростом. Увеличение эффективности использования ресурсов социальной сферы решается методами использования наиболее эффективных механизмов реализации социальных мероприятий, которые не входят в сферу интересов данной статьи. Так или иначе, краеугольным камнем в системе достижения цели регионального развития является экономический рост.

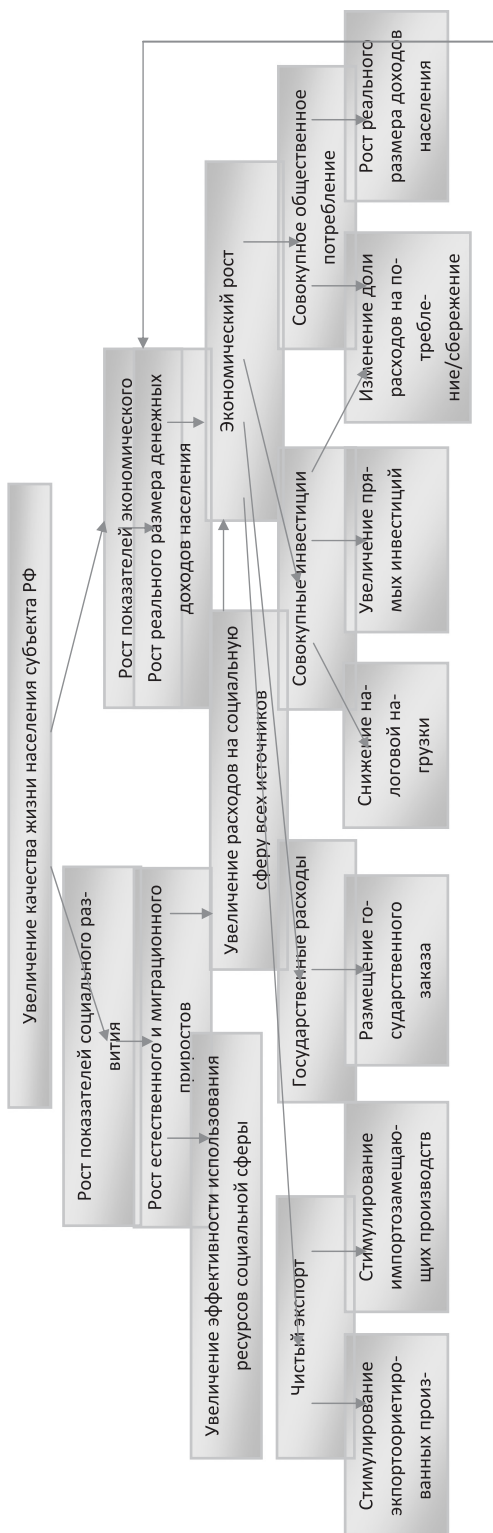
Рассмотрим причины, его вызывающие. Исходя из основного макроэкономического тождества можно выделить 4 основные компоненты: совокупное общественное потребление, совокупные инвестиции, государственные расходы и чистый экспорт, определяемый как разница между экспортом и импортом. Совокупное потребление зависит от реального размера денежных доходов населения, являющихся, таким образом, мультипликатором экономического роста (причиной и следствием экономического роста). Также совокупное потребление зависит от доли доходов, направляемых на потребление. Инвестиции также зависят от доли доходов, направляемых на потребление, а также от размера инвестиций в основной капитал субъектов производства, среди которых можно выделить инвестиции за счет собственных и привлеченных средств. Следующей компонентой экономического роста являются государственные расходы, выраженные в средствах, направляемых на реализацию государственного и муниципального заказа. Последней компонентой выделяется чистый экспорт, который, как было замечено, определяется как разница экспорта и импорта. Органы государственной власти имеют в своем распоряжении совокупность механизмов воздействия на идентифицированные компоненты экономического роста для достижения метациели, обозначенной как увеличение качества жизни населения субъекта Федерации.

Далее приведена схема декомпозиции метациели через обозначенные компоненты экономического роста и роста социальных показателей до целей нижнего уровня, т.е. конкретных методов достижения метациели.

На различных уровнях региональной и муниципальной власти формируются ведомственные программы развития отраслей экономики [1, 3], при этом цели программ не всегда коррелируют между собой и с основной целью регионального развития и имеют показателями исполнения программ показатели, порой противоречащие показателям развития экономики региона.

Так, существующая система оценки эффективности программ, закрепленная в соответствующих целевых программах [3, с. 10], по своей структуре, содержит следующие блоки оценки:

1. Ожидаемые конечные результаты программы, которые будут достигнуты вместе с реализацией конкретных мероприятий.
2. Список индикативных показателей эффективности и критерии эффективности. Так, в качестве индикативных показателей должны браться показатели развития конкретной отрасли, например количество предприятий, численность занятых в отрасли, уровень средней номинальной начисленной заработной платы. Критерием эффективности при этом является положительная



Декомпозиция целей органов власти субъекта РФ

динамика данных показателей и достижение ими целевого уровня в процессе реализации программы.

Данный подход на первый взгляд является приемлемым с точки зрения его относительной универсальности, так как он применим не только для программ экономического, но и социального блока. Достаточно осуществить лишь правильное задание индикативных показателей.

Однако обнаруживается и ряд недостатков. Первый из них заключается в отсутствии формальной связи между результатами выполнения программы и значением индикативных показателей. Так, абсолютно не видна связь между конкретными мероприятиями и их вкладом в достижение целевого уровня индикативных показателей. Другим существенным минусом является некоррелированность ведомственных программных индикаторов с индикаторами других программ (например, увеличение занятости в промышленности и увеличение занятости в торговле), а также с экономическим ростом в целом (например, отток занятых из одной отрасли в другую не обязательно окажет воздействие в лучшую сторону ввиду разных эффективностей ресурсов в разных отраслях).

Еще одним существенным, по мнению авторов, недостатком является отсутствие оценки эффективности вложения бюджетных средств в экономический блок с точки зрения эффективности инвестиций. Так, если говорить о том, что экономический рост – основная причина увеличения качества жизни населения и пополнения бюджета будущих периодов, то нельзя не оценивать отдачу вложений бюджета. Так, основным мерилом экономической эффективности является прибыль, в том числе при рассмотрении региональной власти с точки зрения парадигмы экономической системы. Таким образом, без оценки вложения бюджетных средств как инвестиций в экономический блок нельзя говорить об адекватной оценке эффективности.

Если говорить о критериях эффективности, под которыми обычно понимаются достижения индикативных показателей целевого уровня в ходе реализации программ, то здесь также необходимо оговорить ограниченность этого метода. Во-первых, целевые значения задаются тем же ведомственным департаментом, который отвечает за подготовку и реализацию программы. Так, анализ существующих программ и построение прогнозов по экстраполяционным моделям позволяет понять, что указанные в качестве цели значения в лучшем случае соответствуют инерционному сценарию развития экономики. Данный факт может говорить лишь о желании составителей программ отчитаться об их эффективном выполнении, не заботясь о реальной эффективности. Еще одним важным аспектом является короткий горизонт целевого планирования, совпадающий с периодом реализации программ. Так, существующая методика позволяет оценить эффект программы в краткосрочном периоде. Однако, как известно, инвестиции, особенно в экономический сектор, имеют долгосрочное влияние, распределенное с достаточно длительными лагами.

Вся совокупность выявленных недостатков текущей используемой системы оценки эффективности ведомственных целевых программ социально-экономического развития позволяет говорить о ее ограниченности и неадекватности для эффективного достижения метациели регионального развития.

Методика оценки эффективности выполнения программы с точки зрения основной цели регионального развития

Любая государственная программа содержит ряд мероприятий, будь то проекты вложения прямых инвестиций, инвестиционные проекты в новые предприятия или мероприятия по оказанию содействия развитию предприятий в форме косвенных инвестиций.

Рассмотрим модель развития предприятия. Производственная функция Кобба-Дугласа представляет собой максимальный объем выпуска продукции при каждом наборе капитала предприятия и фонда оплаты труда персонала. При этом капитал принимается как капитал в широком смысле, т. е. совокупная стоимость производственных мощностей, основного капитала, оборотных активов, нематериальных активов и др. В функцию Кобба-Дугласа также включен коэффициент научно-технического прогресса, отражающий повышающуюся отдачу от вложенных затрат капитала и труда с течением времени. Таким образом, производственная функция Кобба-Дугласа принимает вид:

$$Y(K, L, a) = aK^{\alpha}L^{\beta} \quad (1),$$

где $Y(K, L, a)$ – денежное выражение выпуска; a – коэффициент НТП; K – денежное выражение совокупного капитала; L – фонд оплаты труда; α – коэффициент эластичности выпуска по капиталу; β – коэффициент эластичности выпуска по труду.

Значение коэффициента эластичности выпуска по фактору, равное k , – показатель, отражающий увеличение выпуска на k % при увеличении затрат фактора на 1 %.

Оценивая отдачу от вложенных инвестиций в виде затрат государства, необходимо от функции (1) перейти к новой функции, выраженной в виде темпов прироста. Инвестиции также требуют декомпозиции по видам. Производственная функция примет вид:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta a}{a} + \frac{\alpha \Delta K^c}{K} + \frac{\gamma \Delta K^{\text{привл}}}{K} + \frac{\theta \Delta I}{K} + \frac{\beta \Delta L}{L} \quad (2),$$

где $\frac{\Delta Y(t)}{Y} = \frac{Y(t) - Y(t-1)}{Y(t)}$ – темп прироста выпуска по сравнению с предыдущим периодом, шаг прироста при этом может быть любым, но обычно принимается равным шагу, с которым происходит обновление статистической отчетности (месяц, квартал, год); $\frac{\Delta K^c}{K^c}$ – темп прироста инвестиций за счет собственных средств предприятия; $\frac{\Delta K^{\text{привл}}}{K^{\text{привл}}}$ – темп прироста инвестиций за счет привлеченных средств, т.е. за счет таких источников, как кредиты, субсидии государства по другим программам, прямые инвестиции и портфельные инвестиции, как зарубежные, так и внутренние; $\frac{\Delta I}{I}$ – темп прироста

инвестиций за счет исследуемой инвестиционной программы; $\frac{\Delta L}{L}$ – темп прироста фонда оплаты труда персонала. Коэффициент α , присутствующий в формуле (1) также декомпозируется на коэффициенты: α – эластичность выпуска по инвестициям за счет собственных средств, γ – эластичность выпуска по привлеченным инвестициям, Θ – эластичность выпуска по инвестициям за счет исследуемой программы.

Так как инвестиционная программа может содержать набор мероприятий, то необходимо инвестиции за счет программы разбить по мероприятиям. При этом каждое мероприятие имеет собственную оценку отдачи от инвестиций θ_j , где j – индекс мероприятия, m – количество мероприятий, $\Theta = \{\theta_j\}$.

$$\frac{\Theta \Delta I}{K} = \sum_{j=1}^m \frac{\theta_j \Delta I_j}{K} \quad (3)$$

Данное соотношение должно выполняться для всех предприятий, при этом если некоторое предприятие не участвует в j -м мероприятии программы, то прирост инвестиций $\Delta I_j = 0$ и данное предприятие не дают вклад в средневзвешенную оценку отдачи j -го предприятия.

Рассмотрим механизм оценки θ_j – коэффициентов отдачи мероприятий программы на совокупный выпуск. Пусть по панельной выборке из всех предприятий оценены коэффициенты α, β, γ . Метод оценки выбирается из средств, располагаемых исследователем, а также располагаемой статистики. Это могут быть методы эконометрики, экспертные методы. Также коэффициенты могут быть дифференцированы по различным группам предприятий, например отдельно оценены коэффициенты для предприятий, входящих в группу субъектов программы и не входящих в нее, если оценки коэффициентов по разным группам существенно различаются. В таком случае прирост совокупного выпуска также оценивается отдельно для разных групп предприятий.

На следующем шаге требуется определение значений выпуска по отдельным предприятиям, участвующим в программе, а также факторов производственной функции, выраженной в виде (2) на базовый период оценки, то есть тот период, на котором оцениваются значения θ_j , либо требуется задание прогноза данных факторов. Если выборка разбита на более чем одну группу, то требуется задание выпуска и факторов производственной функции для предприятий всех групп. Для корректной оценки θ_j необходимо задание фактических значений совокупного выпуска по предприятиям, участвующим в программе, а также фактические или прогнозные оцененные значения по остальным группам предприятий.

Каждое предприятие $i = 1..n$, участвующее в программе, и каждое мероприятие программы $j = 1..m$, обладают собственным значением коэффициента отдачи j -го мероприятия на прирост выпуска в i -м мероприятии за рассматриваемый период, обозначим его θ_{ij} . Таким образом, $\Theta = \{\theta_{ij}\}$ пред-

ставляет собой прямоугольную матрицу $m \times n$ данных оценок. Решение для θ_{ij} является решением системы m линейных уравнений для каждого предприятия, обладающего индексом i . Получаем n систем вида (4), каждая из которых содержит m уравнений [2, с. 21]:

$$\left\{ \theta_{ij} = \frac{\left[\frac{\Delta Y_i}{Y_i} - \left(\frac{\Delta a}{a} + \frac{\alpha \Delta K_i^c}{K_i} + \frac{\gamma \Delta K_i^{\text{привл}}}{K_i} + \frac{\beta \Delta L_i}{L_i} + \sum_{p=1..m, p \neq j} \theta_{ip} \frac{\Delta I_{ip}}{K_i} \right) \right]}{\left[\frac{\Delta I_{ij}}{K_i} \right]} \right\}, \forall j = 1..m \quad (4)$$

На следующем этапе требуется агрегировать значения θ_{ij} по предприятиям методом средневзвешенного арифметического по затратам инвестиций j -го мероприятия на i -ое предприятие:

$$\theta_j = \frac{\sum_{i=1}^m \theta_{ij} \Delta I_{ij}}{\sum_{i=1}^m \Delta I_{ij}} \quad (5)$$

Вектор $\Theta = \{\theta_j\}_{j=1..m}$ представляет собой вектор оценок эластичностей совокупного выпуска группы предприятий, участвующих в программе, по приросту инвестиций на j -е мероприятие программы. Таким образом, сравнительный анализ θ_j между собой позволяет выбрать наиболее эффективные мероприятия с точки зрения отдачи инвестиций за счет бюджетных средств, выделяемых в виде средств на финансирование исследуемой инвестиционной программы, на совокупный экономический рост. Наличие модели прогноза поступлений бюджетных средств от совокупного выпуска в экономике позволит оценить в чистом виде рентабельность инвестиций в отдельное мероприятие программы.

Список литературы

1. Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Перми»: постановление администрации г.Перми от 12 августа 2009 г. № 536.
2. Ожегов Е.М., Польшгалов П.А. Оценка эффективности проводимых мероприятий по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства: проект в рамках промежуточной аттестации слушателей МАГУ в Пермском крае, 2010 г. (из личного архива авторов).
3. Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2008-2011 годы: закон Пермского края № 325-ПК от 20 ноября 2008 г.

РЕГИОНАЛЬНОЕ ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ: АНАЛИЗ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ПЕРМСКОГО КРАЯ И РЕГИОНОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Рассматриваются проблемы регионального инновационного развития на основе анализа конкурентоспособности регионов по уровню инновационного развития. Представлены и проанализированы индексы конкурентоспособности регионов, входящих в Приволжский федеральный округ.

Ключевые слова: инновационное развитие; конкурентоспособность регионов; индекс конкурентоспособности; Пермский край; Приволжский федеральный округ

Инновационное развитие – общемировой тренд движения, в которое РФ включилась не так давно. Тем не менее перед субъектами поставлена задача развиваться в этом направлении.

В Уставе Пермского края (от 27 апреля 2007 г.), а также в Указе Губернатора № 55 «О целях, задачах, основных целевых показателях деятельности Правительства Пермского края

на 2007-2012 гг.» [4] инновационное развитие заявлено в качестве приоритетного направления. Кроме того, в этом году в регионе началась реализация проекта «Инновационный кластер», что является неотъемлемой частью комплексного экономического развития региона. Субъекты РФ не равны по своим социально-экономическим, природно-климатическим условиям и находятся между собой в состоянии конкуренции. Развитие конкурентных преимуществ и нивелирование ограничений – результат роста любого региона. Конкурентная модель развития определена правительством Пермского края в качестве приоритетной [6]. К регионам-конкурентам Правительством края отнесены Свердловская, Челябинская, Нижегородская, Самарская области, Татарстан и Башкортостан. В сравнении именно с данными субъектами корректируются и стратегическая позиция края и планы социально-экономического развития.

В этой связи представляется актуальным рассмотреть уровень инновационного развития Пермского края и регионов Приволжского федерального округа (ПФО), в число которых также входит и ряд потенциальных конкурентов, с целью увидеть основные проблемы инновационного развития края, его возможности и преимущества.

С этой целью был проведен анализ конкурентоспособности регионов ПФО по ряду следующих показателей [7]: количество организаций, выполнявших научные исследования и разработки; численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками; численность исследователей с учеными степенями; внутренние затраты на научные исследования и разработки; внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки по видам затрат; организации, ведущие подготовку аспирантов; численность аспирантов; прием и выпуск

из аспирантуры; организации, ведущие подготовку докторантов; численность докторантов; прием/выпуск из докторантуры; количество выданных патентов; количество созданных передовых производственных технологий; количество используемых передовых производственных технологий; инновационная активность организаций; затраты на технологические инновации; объем инновационных товаров, работ, услуг.

Нужно отметить, что каждый из выделенных показателей имеет ряд ограничений. Так, например, показатель «количество организаций, выполнявших научные исследования и разработки» в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) [5] относится к деятельности, классифицируемой как научные исследования и разработки, фундаментальные научные исследования; прикладные научные исследования; экспериментальные разработки.

При этом в данный показатель не входят: образование и подготовка кадров; научно-технические услуги; производственная деятельность по внедрению нововведений. В этой связи представляется особенно важным выделить критерий, позволяющий отличить научные исследования и разработки от сопутствующих им видов деятельности, который на сегодняшний день отсутствует.

При расчете показателей [3]: «численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками»; «численность исследователей с учеными степенями» не учитывалось число лиц, выполнявших работу по договорам гражданско-правового характера. По показателям [2]: «организации, ведущие подготовку аспирантов», «численность аспирантов»; «прием и выпуск из аспирантуры» отражается численность лиц, принятых в аспирантуру, фактический выпуск аспирантов в отчетном году и их численность на конец года [1]. При этом не учитывается число лиц, обучающихся в форме соискательства. Показатель «объем инновационных товаров, работ, услуг» [3] включает в себя объем отгруженных или отпущенных в порядке продажи, а также прямого обмена (по договору мены) всех товаров собственного производства, выполненных работ и оказанных услуг собственными силами в фактических отпускных (продажных) ценах (без НДС, акцизов и аналогичных обязательных платежей), включая суммы возмещения из бюджетов всех уровней на покрытие льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации. В данный показатель не включены работы, выполненные сторонними организациями по соответствующим договорам.

Нужно отметить ограниченность выбранных для исследования показателей, которые априори не могут охватить всю сферу инновационной деятельности региона, поскольку ее границы четко не определены. Однако в своей совокупности данные показатели способны отразить действительный уровень инновационного развития региона.

В данном исследовании была проведена оценка всей совокупности показателей инновационного развития каждого из субъектов. С этой целью был посчитан удельный вес и присвоено место субъекту в общем рейтинге. На этом основании был составлен рейтинг регионов по сумме мест (рис.1).

Анализируя данный рейтинг, можно говорить о нескольких группах субъектов: регионы с высоким уровнем инновационного развития (Татарстан, Нижегородская, Самарская области): удельный вес по ряду показателей превышает 15%; регионы со средним уровнем инновационного развития (Башкортостан, Удмуртия, Пермский край, Кировская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская области): удельный вес по всем показателям превышает 1%, по ряду показателей составляет более 10%; регионы с низким уровнем инновационного развития (Чувашия, Марий Эл, Мордовия): удельный вес по ряду показателей составляет менее 1%.

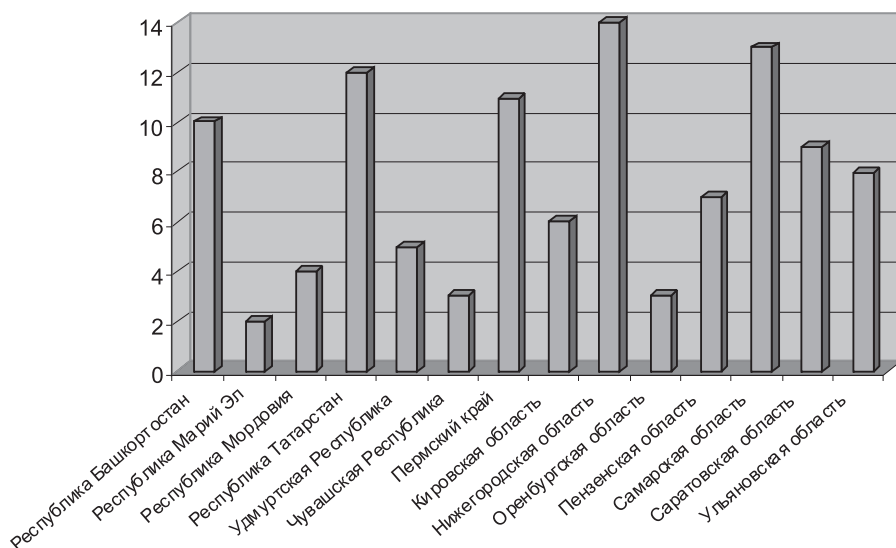


Рис. 1. Рейтинг регионов ПФО по сумме мест.

Примечание: Рейтинг рассчитывался как сумма мест по каждому из рассчитанных удельных показателей (чем ниже показатель, тем выше место в рейтинге)

Согласно рейтингу регионов по сумме мест, абсолютным лидером является Нижегородская область (первое место по 10 показателям); далее следуют Самарская область и Республика Татарстан. Пермский край занимает четвертое место в рейтинге. Самые выгодные позиции у него по «численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками»; по «внутренним затратам на научные исследования и разработки»; по «численности исследователей с учеными степенями». Одно из самых последних мест Пермский край занимает по показателю «объем инновационных товаров, работ, услуг».

Для того чтобы детально проанализировать и оценить региональный уровень инновационного развития, представилось целесообразным составить таблицу конкурентоспособности регионов по основным показателям и построить «радар конкурентоспособности» (рис.2).

На основе данного радара были рассчитаны коэффициенты конкурентоспособности.

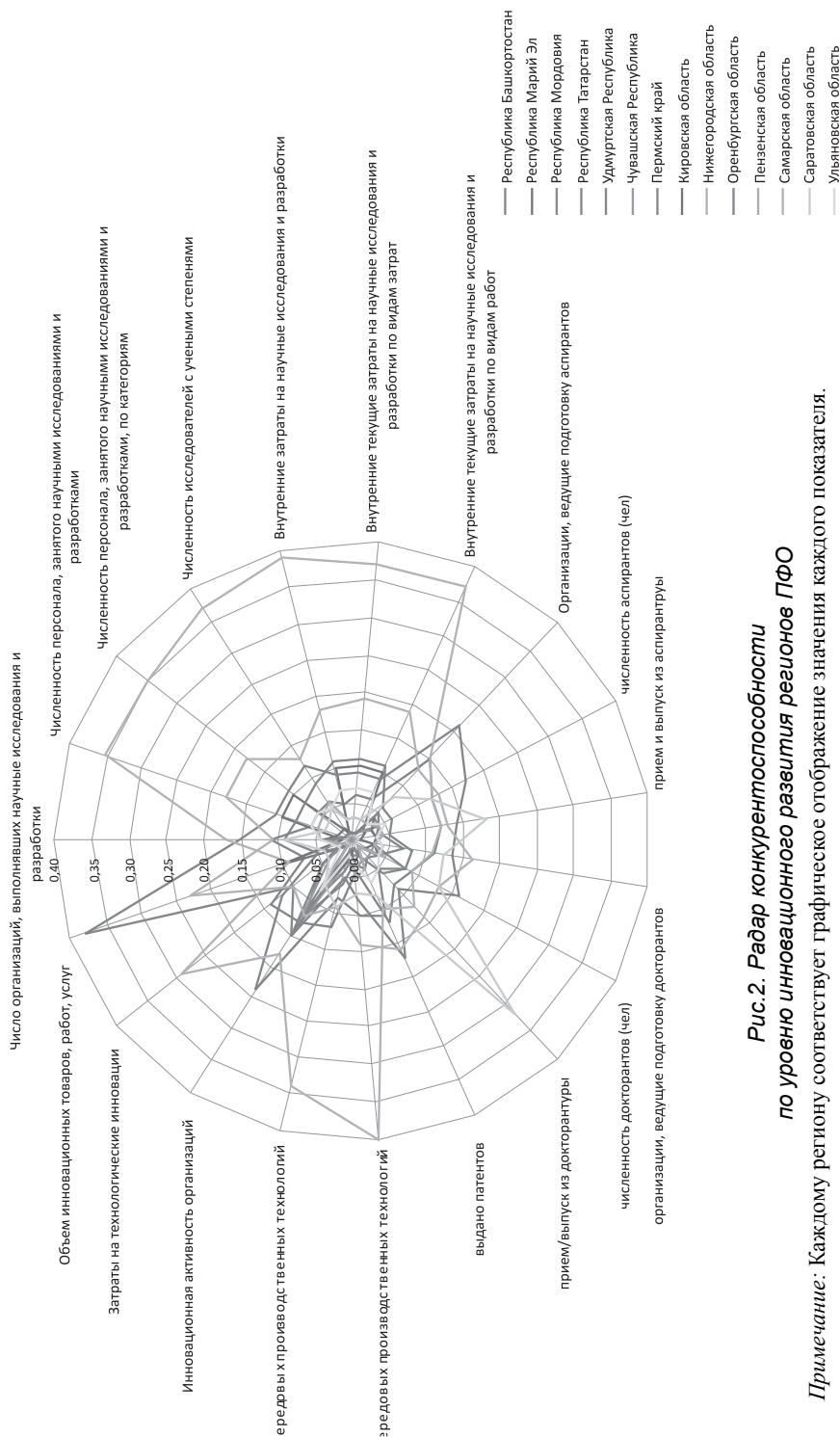


Рис.2. Радар конкурентоспособности по уровню инновационного развития регионов ПФО

Примечание: Каждому региону соответствует графическое отображение значения каждого показателя.

В результате были получены следующие индексы конкурентоспособности.

Таблица 1

Индексы конкурентоспособности регионов ПФО

Субъекты ПФО	Относительный индекс конкурентоспособности	Абсолютный индекс конкурентоспособности
Республика Башкортостан	0,64	0,13
Пермский край	0,67	
Республика Марий Эл	0,24	0,03
Пермский край	0,96	
Республика Мордовия	0,12	0,02
Пермский край	0,99	
Республика Татарстан	0,87	0,28
Пермский край	0,41	
Удмуртская Республика	0,16	0,02
Пермский край	1,00	
Чувашская Республика	0,12	0,02
Пермский край	1,00	
Кировская область	0,06	0,01
Пермский край	1,00	
Нижегородская область	0,97	0,97
Пермский край	0,13	
Оренбургская область	0,13	0,02
Пермский край	1,00	
Пензенская область	0,15	0,02
Пермский край	1,00	
Самарская область	0,93	0,33
Пермский край	0,37	
Саратовская область	0,61	0,14
Пермский край	0,58	
Ульяновская область	0,25	0,03
Пермский край	1,00	0,13

Примечание: Относительный индекс конкурентоспособности и сила конкурентоспособности рассчитываются по отношению к Пермскому краю. Абсолютный индекс конкурентоспособности рассчитывается по отношению к максимальным значениям показателей.

По абсолютному индексу конкурентоспособности лидирующие позиции занимает Нижегородская область (97%), ближайший ее конкурент – Самарская область – отстает на 64%. Индекс Пермского края составляет 13%, что на один процент меньше, чем у Саратовской области. Это низкий показатель

в сравнении с лидером, но являющийся достаточным для продолжения развития конкурентной модели поведения.

При этом заметно выделяется группа субъектов с крайне низким уровнем конкурентоспособности (от 1 до 3%): Ульяновская область, Пензенская, Оренбургская и т.д. Данные регионы не являются отстающими и не могут рассматриваться в качестве конкурирующих, поскольку их показатели несоизмеримо малы. Однако в рамках своей группы они вполне способны на конкуренцию.

Это означает, что в качестве реальных конкурентов для Пермского края, относительно которых можно сформулировать краткосрочные цели и задачи, а также провести сравнительный анализ конкурентных преимуществ, могут рассматриваться Республика Башкортостан и Саратовская область. Например: конкурентоспособность Пермского края в отношении Саратовской области на 24% ниже, а по абсолютному индексу Пермский край уступает ей лишь 1%.

К потенциальным лидерам можно отнести Нижегородскую область, Самарскую область, Республику Татарстан. В соотношении с данными регионами целесообразно корректировать стратегические планы, цели, задачи инновационного развития. В частности, по отношению к Нижегородской области конкурентоспособность Пермского края ниже на 60%, к Самарской области – на 56%.

На основании рассчитанных индексов можно говорить об общем уровне инновационного развития регионов, понимая под уровнем общую сумму показателей, которая характеризует субъекты с точки зрения комплексности развития, не учитывая специализацию регионов, их экономическую социальную специфику. Любые дисбалансы и асимметричность с данной позиции трактуются как препятствие для развития и уменьшают общий суммарный показатель субъекта. Однако с помощью данных показателей можно определить общее состояние инновационного развития как области экономической активности и взаимное отставание/опережение регионов. В частности для Пермского края, опережающими субъектами являются: Самарская, Саратовская, Нижегородская области и Республика Татарстан, несмотря на то, что по общему суммарному показателю Пермский край опережает Саратовскую область. Кроме того, стоит отметить большой разрыв между величиной основных показателей Нижегородской области и остальных субъектов. Это свидетельствует о наличии абсолютного лидера, конкуренция с которым должна оправдываться экономической целесообразностью и стратегической подготовленностью.

Таким образом, сквозь призму инноваций Приволжский федеральный округ нельзя назвать однородно развивающимся метарегионом. Существуют лидирующая группа субъектов, догоняющая и отстающая. В соответствии с уровнем развития каждый субъект должен формировать собственную стратегическую позицию и экономическую модель поведения в отношении, как к федеральному центру, так и по отношению к своим реальным и потенциальным конкурентам.

Список литературы

1. *О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59: приказ Министерства образования и науки Рос. Федерации от 11 августа 2009 г. № 294; зарегистр. в М-ве юстиции Рос. Федерации 02.10.2009 г. № 14958.*
2. *Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников: приказ Министерства образования и науки Рос. Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59 (ред. от 16.11.2009 г.); зарегистр. в М-ве юстиции Рос. Федерации 20.03.2009 г. № 13561.*
3. *Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за занятостью населения и деятельностью, осуществляемой в сфере образования, науки и инноваций: приказ Росстата от 06 сентября 2010 г. № 305.*
4. *О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2012 годы: указ губернатора Пермского края от 25 июля 2007 г. № 55.*
5. *Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред.1): утв. постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. № 454.*
6. *Портал правительства Пермского края. URL: http://www.permkrai.ru/development_strategy/basics/prin/kon/reg/ (дата обращения 02.05.2010).*
7. *Регионы России. Социально-экономические показатели. М., 2010.*
8. *Социально-экономическое и политическое положение Пермского края: доклад губернатора Перм. края 18 марта 2010 года. Пермь: Агентство «Стиль-МГ», 2010. 40 с.*
9. *Сухих В.А. Основные концептуальные положения и принципы социоэкономической парадигмы регионального управления // Ars administrandi: ежегодник – 2009 / Перм. гос. ун-т. Пермь; 2009. С. 4-12.*
10. *Сухих В.А., Блусь П.И. Деятельность правительства Пермского края как элемент управления регионом // Ars administrandi: ежегодник – 2009 / Перм. гос. ун-т. Пермь; 2009. С. 62-73.*
11. *Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // Экон. политика. 2008. № 1. С. 196-203.*
12. *Чиркунов О.А. Инновационное развитие промышленного региона // Экон. политика. 2010. № 3. С. 46-63.*



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24

Э.Р. КУЗНЕЦОВА, к.экон.н.,
заведующая кафедрой экономики и менеджмента
Филиал ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы»
в г. Перми, г. Пермь, бульвар Гагарина, 10
Электронный адрес: elviratashgres@permkrai.ru

А.Н. САМОЙЛОВ, к.воен.н.,
начальник научно-исследовательского отдела
Филиал ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы» в г. Перми,
г. Пермь, бульвар Гагарина, 10
Электронный адрес: nio@permkrai.ru

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Формулирование стратегии муниципальных образований – один из самых неразработанных разделов теории муниципального управления. Тем не менее, годами выработка наилучшей стратегии считалась не только ключевым, но и нередко единственным фактором успеха реализации муниципалитетом своих функций.

Бесспорно, и в настоящее время выбор адекватной стратегии во многом обуславливает успех развития муниципальных образований. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил новое

В статье проведен анализ института полномочий разных уровней власти, гарантий муниципальных образований по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. С точки зрения стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований проанализированы проблемы, которые возникают при реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рассмотрены социальная и экономическая составляющие развития муниципальных образований; определены основные условия достижения прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития муниципальных образований.

Ключевые слова: стратегия; муниципальное образование; средства местных бюджетов; полномочия; уровни власти; межбюджетные отношения; инструменты управления; муниципальная экономика; инструменты планирования

российское поле муниципального развития, реализация Закона идет полным ходом, и уже можно сделать определенные выводы о практике его применения [5].

Безусловно, закон имеет ряд положительных сторон с точки зрения социально-экономического развития на местном уровне. Полная реализация концепции Закона позволит впервые четко разграничить полномочия разных уровней власти, решить застарелую проблему так называемых нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Закон четко определяет (п. 3 ст. 18), что ни федеральные, ни региональные законы не могут содержать положений, определяющих объем расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов. Строго говоря, государственные органы не могут устанавливать нормы и нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований. Все нормативы по хозяйственной деятельности в рамках своих полномочий муниципалитеты разрабатывают сами.

Четко прописан в Законе порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19). Теперь законодательные акты, содержащие перечень обязательств по передаваемым полномочиям, должны содержать и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также перечень имущества (материальных средств), необходимого для исполнения полномочий.

В Законе продекларированы направления по укреплению экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Предусмотрены самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, закрепление собственной доходной базы муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов [1].

Однако одновременно Закон расширяет границы вмешательства государства в решение вопросов местного значения, создавая неоправданные барьеры на пути именно самостоятельного поиска направлений и путей социально-экономического развития.

Межбюджетные отношения в целом работают на снижение финансовой автономии и, следовательно, на ограничение экономической самостоятельности муниципальных образований. По некоторым оценкам в итоге более 90% муниципальных образований становятся дотационными, что отрицательно сказывается на динамике их экономического развития [2]. С учетом того, что большая часть муниципалитетов дотационна, вводятся механизмы выравнивания, предусматривающие главным образом формы дотирования, а не налогового регулирования. Вместо финансовой автономии, что позволяет оптимизировать собственную работу по экономическому развитию, создается почва для роста иждивенчества среди муниципалитетов. К тому же введены механизмы отрицательных трансфертов для самодостаточных муниципальных образований, что тоже не стимулирует экономический рост. С точки зрения обеспечения возможностей для экономического развития имело бы смысл

подумать о расширении для муниципалитетов налоговой базы за счет новых источников, которые активировали бы работу местного самоуправления по привлечению средств налогоплательщиков (налог на прибыль, налог на имущество юридических лиц и др.). Жесткое закрепление имущества в привязке к полномочию, выдержанное в Законе, с одной стороны, является гарантией исполнения полномочия (положительный момент, указанный выше), с другой — создает ряд трудностей на пути экономического роста. Во-первых, развитие услуг (дополнительных полномочий) требует обязательного приобретения соответствующего имущества, что не способствует диверсификации услуг и развитию конкуренции в этой сфере. Во-вторых, муниципалитеты по Закону обязаны освободиться от «лишнего» имущества, даже если на этом имуществе они сегодня зарабатывают деньги для текущих расходов [2].

С точки зрения муниципального социально-экономического развития значительные проблемы могут возникнуть по ходу реализации Закона, а некоторые проблемы заявляют о себе уже сейчас. Помимо вышеперечисленных, необходимо отметить как минимум две. Первая касается сложностей с порядком разграничения собственности на землю. Сегодня он исключительно сложен и может затянуться на несколько лет, что, в известном смысле, «выбивает почву», тормозит экономическое развитие муниципалитетов.

Кроме того, большие проблемы отмечаются в части подготовки кадров для многих тысяч новых муниципалитетов и переподготовки кадров для тех территорий, которые в том или ином виде сохраняются, а также в деле обеспечения местных администраций модельными методическими разработками, адаптированными к конкретным местным условиям. Огромная армия муниципальных чиновников и депутатов должна быть достаточно быстро вооружена новыми инструментами управления муниципальной экономикой в рыночных условиях — инструментами планирования на местном уровне, взаимодействия с инвесторами, объединения разных видов планирования (социально-экономического, финансового, градостроительного и т.д.). Времени и сил на систематическую работу в этом направлении даже в условиях «отложенной» реформы может оказаться недостаточно.

Возможно, причина слабого звучания проблематики социально-экономического развития на местном уровне заключается именно в том, что сегодня больше внимания уделяется его «социальной» составляющей — тому, как наиболее эффективно использовать ограниченные средства бюджета. В этом направлении сделано действительно много — уточнен перечень вопросов местного значения, соответствующих полномочий органов местного самоуправления, источников финансирования, разрабатываются и обсуждаются необходимые технологии (бюджетирование, ориентированное на результат и др.) [3].

И в гораздо меньшей степени в ходе российской муниципальной реформы проработана «экономическая» составляющая развития, хотя во многих странах с развитым местным самоуправлением именно она является одной из основных забот местного самоуправления. Муниципалитеты там занимаются привлечением и удержанием бизнеса, созданием рабочих мест, укреплением налоговой базы. Между тем многие вопросы, активно обсуждающиеся сегодня

в ходе реформы местного самоуправления в России, касаются именно экономического развития [3].

Наступление на местное самоуправление в части ликвидации экономических основ его деятельности идет по нескольким направлениям. Это деформированная система межбюджетных отношений, которая делает бюджеты абсолютного большинства муниципальных образований заведомо дефицитными, искусственно дотационными и лишенными собственных ресурсов развития. Это сокращение имущественного комплекса местного самоуправления, неурядицы с наделением муниципалитетов собственным земельным фондом, исключение комплексного развития территорий муниципалитетов из перечня вопросов местного значения.

Видимо, не менее значимы в принятии такого решения чисто технические проблемы, с которыми столкнулся законодатель при описании двухуровневой структуры местного самоуправления. По действующему Закону, вопросами местного значения в комплексе можно заниматься только в условиях городских округов. Районному и поселенческому уровню Закон такой возможности не предоставляет из-за того, что за каждым типом закреплён свой функциональный комплекс, а носителя, субъекта ответственности за решения всех вопросов местного значения в районах просто не существует. Насколько необходимо муниципалитетам заниматься инвестиционной политикой и к какому полномочию эту деятельность следует отнести? Инвестиционная политика — это важнейший инструмент комплексного развития. В свою очередь, роль муниципалитета как заинтересованного партнера, с которым инвесторам надо выстраивать отношения, важна [3].

Как показывает мировая практика и уже достаточно большой отечественный опыт, комплексное программирование может быть эффективным только в условиях привлечения к работе самых широких слоев местного сообщества. Сведение подготовки программ к деятельности органов местного самоуправления делает эту работу во многом бессмысленной, так как набор механизмов и рычагов управления муниципальным развитием у органов местного самоуправления ограничен, в том числе и по упомянутым выше причинам [4].

По этой же причине поселенческие муниципалитеты также не могли стать объектом стратегирования. Кроме того, очевидно, что административное выделение поселенческих муниципалитетов в большинстве случаев не повлекло за собой автоматического образования экономической автономии, что могло бы стать основой для самостоятельного определения ими направлений комплексного социально-экономического развития. Следует также отметить, что ослабление существующих связей между поселениями района, которое неизбежно в случае замыкания муниципалитетов на автономном развитии, существенным образом ослабило бы позиции каждого из них. Подобная ситуация сегодня типична для большинства муниципалитетов, сочетающих районный и поселенческий уровни муниципального управления [4].

Проблема вовлечения новых муниципалитетов в процесс планирования во многом осложняется отсутствием информации о реальном положении поселенческих муниципалитетов. Информационная база в большинстве муниципальных образований находится на крайне низком уровне, так как формиру-

ется за счет информации, поступающей от государственных территориальных статистических органов, задачей которых является обслуживание интересов государственных структур, а не органов местного самоуправления. Статистика поселений до последнего времени в большинстве случаев не велась или велась по крайне ограниченному числу показателей, собираемых, как правило, в инициативном порядке.

Одной из характерных черт современного управления является инновационный тип управления, при котором в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний как основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня является наиболее эффективным, так как позволяет максимально быстро при минимальном количестве затрат достигать максимального экономического, управленческого и социального эффекта, обеспечивая постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни.

Таким образом, к инновационным методам развития муниципальных образований можно отнести программно-целевой подход, который является одним из распространенных современных методов управленческой деятельности и предусмотрен в Законе [5]. Залогом достижения прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития является программа социально-экономического развития, которая включает: основы стратегии социально-экономического развития муниципального образования, систему целей, задач, основных приоритетов и ожидаемых результатов реализации программы, проекты, программы и непроектные мероприятия, заключительные положения.

Список литературы

1. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*: Федер.закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
2. *Атаманова Е.А., Швечков М.В.* Теоретико-методологические основы механизма реализации комплексной программы развития муниципального образования. Пермь: Изд-во НИИУМС, 2004.
3. *Глазырин М.В.* Инновационный социально-производственный комплекс на уровне муниципального образования / Экон.-матем. ин-т Рос.Акад. наук. М.: Наука, 2007.
4. *Глазычев В.Л.* Политическая экономия города: учеб. пособие / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос.Федерации. М.: Дело, 2009.
5. *Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н.* Основы местного самоуправления. М.: Дело, 2005.

КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ СТАТУС И ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ МАРКЕТИНГА И БРЕНДИНГА ТЕРРИТОРИЙ

В статье рассмотрен вопрос о категориальном статусе таких социогуманитарных технологий, как маркетинг и брендинг территорий. Определены факторы, влияющие на многозначность современных трактовок данных понятий, описаны этапы их развития, сделана попытка соотношения одного понятия с другим, а также кратко охарактеризовано предметное и проблемное поле, позволяющее собрать разрозненную эмпирику данных технологий в единое концептуальное пространство.

Ключевые слова: маркетинг;
брендинг территорий

Маркетинг и брендинг территорий (далее – МТ/БТ) – это активно формирующаяся на основе эмпирических данных междисциплинарная прикладная наука и одновременно вид организационно-практической деятельности.

МТ/БТ можно определить как виды социогуманитарных технологий [3; 5, с. 24], выступающие в качестве инструментов развития территориальных образований и представляющие собой сово-

купность научных, управленческих, общественных практик, заключенных в единый комплексный механизм стратегической и идеологической направленности, имеющий целью выявление и продвижение интересов местного сообщества для решения проблемы формулирования и достижения единого образа будущего, а также для выполнения локальных задач управления территорией в условиях «постсовременности».

Нередко данные категории толкуются по-разному: «реклама» территории, ее «продажа», «продвижение», создание ей имиджа, выстраивание ее взаимоотношений с различными целевыми аудиториями и т.п.

Многозначность трактовки терминов определяется следующими факторами:

- Слабая изученность истории возникновения и контекста развития категорий – и как феноменов практической деятельности, и как научных концептов. Как и то, так и другое, МТ/БТ испытали несколько стадий, незнание о которых позволяет смешивать их с созвучными терминами (маркетинг/брендинг персон, товаров, корпораций и др.), наполненных иным содержанием.
- Междисциплинарность теоретико-методологических оснований, определяющих суть данных социогуманитарных технологий, дает пространство для их интерпретации с точки зрения большого числа различных подходов, начиная социально-психологическим, культурологическим, политологическим, PR/коммуникационным и заканчивая собственно маркетинговым, общественно-и гуманитарно-географическими. В итоге размывается смысл категорий и зачастую специалисты, занятые в организации и реализации МТ/БТ, не в состоянии найти единый язык, нужный им для обеспечения всей полноты содержания алгоритма их проведения.

- Малая распространенность представлений о попытках в области построения теоретико-методологической платформы МТ/БТ [9; 10; 12; 14; 20], вычлняющей общее в специфике конкретных случаев реализации данной социогуманитарной практики.

Маркетинг территорий, как практическое действие, нашел начало в североамериканской истории колонизации, когда земля становилась товаром буквально. В американской истории выделяется 3 этапа эволюции понятия [18, с. 79; 15, с. 3-8; 20, с. 61-64;]:

1. «**Smokestack chasing**», «chimney generation» («погоня за фабричными трубами») – применение агрессивных, грубых и довольно простых схем по привлечению на территории объектов промышленного производства и соответствующих им бизнеса и инвестиций.

2. «**Target marketing**», «Marketing-Mix» («целевой маркетинг») – взамен единственной цели – привлечения бизнеса – появляется множество: сохранение имеющихся фирм и образование новых, туризм, экспортное продвижение и иностранные инвестиции. В условиях изменившейся экономики и усилившейся конкуренции территории перешли от метода проб и ошибок к более тонким стратегиям, основанным на анализе конкуренции и позиционировании на рынке. Территории научились сегментировать рынки и покупателей, а также ориентировать свои продукты и услуги на отдельные группы потребителей на основе исследований и анализа. «Продавцы» территорий перешли от массового маркетинга неорганизованных продуктов к специализированному маркетингу, предполагающему приспособление продуктов к специфическим нуждам и желаниям покупателей.

3. «**Product marketing**», «Strategic niche marketing» («стратегический нишевый маркетинг»: «маркетинг на территории» переходит в «маркетинг территорий как собственно (комплексных) продуктов») – текущая стадия. Появляется специфический образный рынок территорий как продуктов. Места стремятся определить себя как особенные территории со специфическими конкурентными преимуществами для целевых отраслей промышленности, совершенствуя продукты и услуги в этих нишах, создавая ценность для целевых потребителей. Также территории уделяют особое внимание образованию человеческих ресурсов, чтобы обеспечить эффективное функционирование своих граждан в условиях информационного общества. Маркетинг смешивается с философией рационального долгосрочного управления развитием территории.

Очевидно, что ход второго и третьего этапов развития маркетинга мест знаменовал собой переход к маркетингу постиндустриальных обществ и территорий [21, с. 234-254]. Это означало изменение в содержании понятия от традиционных установок коммерческого и товарного маркетинга эпохи индустриализма и фордизма к пониманию его как постиндустриального/постфордистского подхода к управлению развитием территориальных сообществ, связанного с установками на стратегическое программирование, особое внимание к культурным, человеческим ресурсам, гибкий менеджмент, значимость роли общественного сектора в принятии ключевых решений, баланс территориальных интересов и т.д. Подобное «усовершенствование» маркетинга территорий

– следствие открытия иного методологического основания общего маркетинга, произошедшего в 60–70-е гг. XX в.: он перестал быть только лишь коммерческим и стал «социальным», некоммерческим [17; 12, с. 156].

Пройдя путь в своем значении от простейшего «selling» [9; 16, 21] (буквальной продажи земель бизнесу) через «promotion» [19, с. 36-37] (рекламное продвижение среди целевых аудиторий), сегодня, как отмечают некоторые теоретики этой дисциплины [14, с. 699], маркетинг мест приобрел иную главную цель – создание бренда как механизма, координирующего все традиционные маркетинговые усилия и добавляющего новое качество – управление долгосрочными отношениями: как с внешними целевыми аудиториями, так и между внутренними субъектами развития территории. И в этой логике современный маркетинг территорий приобретает значение брендинга территорий [13, с. 58-72; 7, с. 9-12, 33-47, 148-149; 10, с. 35-37].

Взаимоотношение этих двух терминов не очевидно на первый взгляд.

У понятия «брендинг», означающего технологию создания бренда, существует собственное концептуальное поле, разработанное в рамках товарного брендинга, возникшего в ходе смены этапов маркетинга. Так, например, М. Тайц утверждает, что как таковой брендинг возник на третьей ступени развития маркетинга [7]:

- конец XIX – начало XX в. – единственная производственно-ориентированная маркетинговая модель. В условиях ненасыщенного спроса сбыт полностью определялся требованиями производства: «продаем столько, сколько производим»;
- первая половина XX – 70-е гг. XX в. – рыночно-ориентированная модель. Достижение первичного насыщения – переход к поиску новых рынков, как географически, так и в разрезе новых категорий товаров и новых потребительских ниш. Переход от важности категории объема сбыта к важности величины доли рынка, которую надо захватить;
- середина 70-х гг. XX – начало XXI в. – клиентски-ориентированная модель. Основные рынки поделены. Встают вопросы об их переделе, разделении, кластеризации и следом – вопрос о потребителе: для кого, какой аудитории, производится тот или иной товар, и каким он должен быть, с точки зрения потребителя. Брендинг как технология возникает именно из этой модели, как и большинство используемых сегодня подходов к продвижению (например, принцип целевых аудиторий в рекламе).

Тем не менее, по утверждению того же М. Тайца [7], современная модель товарного и корпоративного брендинга уже претерпевает коренные изменения. Развитие технологий управления производством и учета на базе современных ИВС сделало возможным эффективную работу не просто на кластер, группу, но и на индивидуального потребителя. Сегодня на смену клиентски-ориентированной модели приходит четвертая – персонально-ориентированная модель. При новой модели впервые первичным становится не товар, а само взаимодействие, и оно должно неизбежно носить двусторонний (в отличие от свойственного маркетингу про-активного воздействия на потребителя) характер. Применительно к территории это исключает одностороннее отношение к ней как к товарной марке, элементу буквально понимаемых товарных

отношений и т.п. Бренд как категория становится неотличимым от репутации, а под самим брендингом, в условиях наступающего четвертого этапа, нужным и правильным становится подразумевать «репутационное профилирование» [8] и «репутационный менеджмент» территорий [1, с. 53; 2, с. 49].

Таким образом, создание бренда территорий как особого нематериального, репутационного регулятора доверительных отношений между территорией (теми, кто ответственен за ее будущее) и теми, кто способен ей «помочь» в ее развитии (целевые аудитории), становится доминирующим измерением маркетинга мест. Брендинг территорий – это особая технология маркетинга мест, важный инструмент в его алгоритме, становящийся основным в условиях ситуации постмодерна и соответствующих ему концепций экономик «событий», «впечатлений», «образов» и «символического обмена». Как заявляют Aaker и Joachimsthaler [11, с. 39-50], брендинг становится центральным, стержневым аспектом маркетинга, являясь специфической формой, интегрирующей все традиционные задачи маркетинга, как внутренние, так и внешние [2, с. 23-24; 6, с. 104-156].

При этом внутренние задачи МТ/БТ направлены на местное сообщество: стимулирование местного самосознания; формирование консолидированной идентичности местного сообщества, достижение внутренней коллективной апперцепции; повышение активности местного населения в решении местных проблем развития и т.д.

Внешнее же измерение связано с работой на внешние целевые аудитории, взаимодействие с которыми является мощным ресурсом: привлекательность жизни в поселении; благоприятный инвестиционный климат; привлечение туристов; стимулирование продаж местных производителей и т.д.

Одним из немногочисленных представлений, способных консолидировать знание о МТ/БТ и представить его методологически, есть понимание о них как о единой последовательности определенных действий. Унифицированный алгоритм МТ/БТ хорошо описан и обычно представлен следующим типовым образом [15, с. 150; 20, с. 26-28; 2, с. 39-48; 6, с. 158-183; 4, с. 60]:

- Позиционирование: а) определение проблемы, постановка задач; б) анализ заинтересованных сторон; в) определение критериев успешности; г) сегментирование, определение целевой аудитории; д) выбор/уточнение вида маркетинговой стратегии, е) формирование платформы бренда.
- Коммуникация: а) подбор инструментария коммуникации б) определение индикаторов успеха, планирование мониторинга и оценки проекта; в) определение участников проекта, распределение функционала; г) окончательное оформление проекта плана.

Вторым важным аспектом поиска общих методологических оснований, способных скрепить уникальный опыт конкретных случаев МТ/БТ, является разработка так называемых факторов «успеха». Сеппо Райнисто, один из тех, кто пытается заниматься этим всерьез, считает, что таковыми являются следующие критерии [20, с. 66-88]: *основные* – сильное лидерство, государственно-частное партнерство, связанность с местной территориальной идентичностью, способность формирования общего видения и его качественный стратегический анализ, крепкая команда планировщи-

ков и реализаторов; *дополнительные* – политическое единство, занятость ниш на глобальных рынках, уровень местного развития и способность справляться с форс-мажорами внутри организации и проведения процесса реализации МТ/БТ. Однако данная модель рассмотрена всего лишь на 4 кейсах, что требует больших академических усилий в ее достоверное подтверждение на прочей эмпирике.

В заключение отметим, что, несмотря на относительность разработанности этапов типового алгоритма МТ/БТ, инструментария, факторов «успеха» и на существование сомнений в понимании их единства и эффективности, имеется и другой ряд вопросов, отсутствие общепризнанных ответов на которые затрудняет восприятие данной социогуманитарной технологии в качестве академической концепции. Ниже следует перечень некоторых из них [14, с. 710; 15, с. 151-156; 10, с. 29-42, 177-193; 20, с. 266-269; 2, с. 11-12, 22]:

- Возможно ли разработать вариант алгоритма МТ/БТ, учитывающего специфику территорий, находящихся на разных уровнях развития?
- Чего больше в МТ/БТ: технологии или творческих озарений? Место прогнозируемого и управляемого в них;
- Новый бренд территорий должен быть «привит» или «взращен»? Вопрос о взаимосвязи с существующей идентичностью места;
- Применим ли вообще МТ/БТ в условиях неразвитости институтов демократии и местного самоуправления? Каким образом мы можем действительно уберечь интересы местного населения, за средства которого и «во имя» которого в основном и осуществляется большинство практик МТ/БТ в РФ?

Список литературы

1. Блинов А. Имидж региональных образований как один из инструментов привлечения инвестиций // Волга-Бизнес. 2002. № 10. С. 10-12; № 11. С. 52-53.
2. Визгалов Д.В. Маркетинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 114 с.
3. Дацюк С. Индустрия социальной инженерии // XYZ (сетевой проектный журнал). URL: http://xyz.org.ua/discussion/soc_ing.html (дата обращения 6.06.2010).
4. Попов А.В. Имидж территориального образования: понятийно-терминологическая систематизация проблемного поля // Имиджелогия 2008: Имидж как инструмент привлекательности и конкурентоспособности: Материалы VI Междунар. симпозиума по имиджелогии. М.: РИЦ АИМ, 2008. С. 55-63.
5. Попов А.В. О понятии Place branding (брендинг территориальных образований) // Материалы II Регион. науч.-практ. конф. «Географическое изучение территориальных систем» / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2008. С.24-27.
6. Стась А. Новая геральдика. Как страны, регионы и города создают и развивают свои бренды. М.: Группа ИДТ, 2009. 208 с.
7. Тайц М. «Брендинг» в инновационную эпоху. URL: <http://www.rim-pn.ru/examination/index.php?exam=1057> (дата обращения 6.06.2010).

8. Тайц М. Бренд или репутация? URL: <http://www.rim-pn.ru/examination/index.php?exam=1058> (дата обращения 6.06.2010).
9. Ashworth G.J., Voogd H. Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning. London: Belhaven Press, 1990. 177 p.
10. Braun E. City Marketing. Towards an integrated approach. – Citymarketing. Naar een geïntegreerde aanpak / Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. ERIM PhD Series in Research in Management, 142. URL: http://www.euricur.nl/content_assets/Citymarketing.pdf (дата обращения 3.06.2010).
11. Joachimsthaler E., Aaker, D.A. Building brands without mass media. Harvard Business Review, Jan/Feb 1997. P. 39-50.
12. Kavaratzis M., Ashworth G.J. Place marketing: How did we get here and where are we going? // Journal of Place Management and Development. 2008. Vol. 1, № 2. P. 150-165. URL: <http://www.emeraldinsight.com/10.1108/17538330810889989> (дата обращения 3.06.2010).
13. Kavaratzis M. From City Marketing to City Branding: Towards a Theoretical Framework for Developing City Brands // Journal of Place Branding. 2004. Vol. 1, № 1, P. 58-73. URL: <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v1/n1/pdf/5990005a.pdf> (дата обращения 3.06.2010).
14. Kavaratzis M. City marketing: The past, the present and some unresolved issues // Geography Compass. 2007. Vol. 1, № 3, P. 695-712. URL: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118529986/abstract> (дата обращения 3.06.2010).
15. Kavaratzis M. From City Marketing to City Branding: An Interdisciplinary Analysis with Reference to Amsterdam, Budapest and Athens. – PhD Dissertation. - Ter verkrijging van het doctoraat in de Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. URL: <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/rw/2008/m.kavaratzis/> (дата обращения 3.06.2010).
16. Kearns G., Philo C. Selling places: The city as cultural capital, past and present, Oxford: Pergamon Press, 1993. 316 p.
17. Kotler P., Zaltman G. Social marketing: An approach to planned social change // Journal of Marketing. 1971. Vol. 35, № 3, P.3-12.
18. Kotler Ph. Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations. New York: Free Pr. 1993. 388 p.
19. Papadopoulos N. Place-branding: evolution, meaning and implications. 2004. P. 36–49. URL: <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v1/n1/pdf/5990003a.pdf> (дата обращения 4.06.2010).
20. Rainisto S.K. Success factors of place marketing: A study of place marketing practices in Northern Europe and the United States, Doctoral Dissertation / Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business. URL: <http://lib.tkk.fi/Diss/2003/isbn9512266849/isbn9512266849.pdf> (дата обращения 4.06.2010).
21. Ward S. Selling places: the marketing and promotion of towns and cities (1850-2000). London: Spon Press, 1998. 352 p.



УДК 378.147

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

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

Е.П. КУДРЯВЦЕВА, преподаватель кафедры стратегического
менеджмента

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

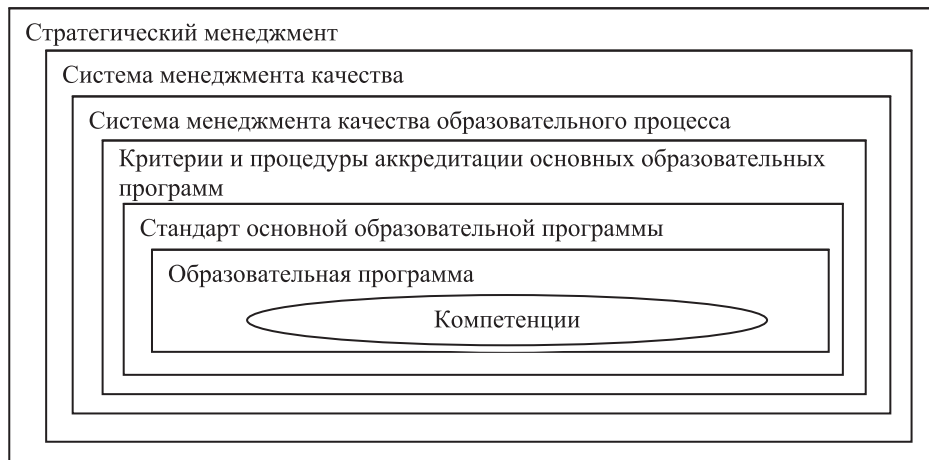
КОМПЕТЕНТНОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПОДГОТОВКЕ МАГИСТРА ПО НАПРАВЛЕНИЮ «МЕНЕДЖМЕНТ»

В статье представлен компетентностно-ориентированный подход к подготовке выпускника магистратуры по направлению менеджмент. Необходимость его применения в образовательном процессе обусловлена интеграцией российской высшей школы в Европейское пространство высшего образования, сопровождающейся переходом вузов на двухуровневую систему образования и применением федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения. Итогом проведенного исследования является интегрированная модель, основанная на совокупности динамично изменяющегося внешнего окружения, основных составляющих подсистем системы высшего профессионального образования, а также групп компетенций соответствующих определенным уровням подготовки выпускников.

Ключевые слова: компетентностный подход; магистратура; высшее образование; стандарты; интегрированная модель; совокупность

Интеграция российской высшей школы в европейское пространство высшего образования сопровождается переходом вузов на уровневую систему образования и применением федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения, концептуальным основанием которых является компетентностный подход. В рамках управления образовательным процессом данный подход должен быть дополнен созданием условий для генерации новых знаний, приобретения студентами практических умений и опыта с целью формирования требуемых компетенций выпускни-

ков вуза за счет творческого и открытого взаимодействия преподавателей и студентов, вариативного использования педагогических инноваций, что отражено в модели соотношения подсистем в рамках системы высшего профессионального образования (рис.1). [3, р.2]



*Рис.1. Модель соотношения подсистем
в рамках системы высшего профессионального образования*

Базисом образовательных программ в рамках компетентностно-ориентированных ФГОС ВПО выступают компетенции, всесторонне характеризующие личность выпускника. Концепция новых образовательных стандартов предполагает формирование у студентов основных образовательных программ (ООП) личностных (универсальных) и профессиональных компетенций, требующихся для решения определенных профессиональных задач. В связи с этим, наряду с вопросами планирования компетенций и содержания основных образовательных программ на стадии их проектирования, актуальными для российских вузов также являются вопросы технологий достижения и оценки качества результатов обучения бакалавров и магистров.

Под компетенцией следует понимать совокупность знаний, умений, навыков, личностных качеств, системы ценностей и способностей человека, которая позволяет ему компетентно и качественно выполнять профессиональную деятельность. Компетенция проявляется в готовности (мотивации и личностных качествах) выпускника применять знания, умения и опыт для успешной профессиональной или иной деятельности при наличии проблем и ресурсов [2, с.10]. Таким образом, компетенции выпускников являются результатом их обучения по ООП, составляющими которых являются знания, умения и опыт.

Знания (теоретические и фактические) определяются как результат ассимиляции информации через обучение, который определяется набором фактов, принципов, теорий и практик в соответствующей области рабочей или учебной деятельности [2, с.10].

Умения – это продемонстрированные способности применять знания для решения задач. Практические умения направлены на достижение и получение

известного результата посредством использования знаний. Когнитивные умения заключаются в генерации новых знаний в определенной области [2, с. 10].

Опыт – это устойчивые умения успешно решать задачи в области профессиональной или иной деятельности.

Обучение студентов по каждой из основных образовательных программ подразумевает наличие различной квалификации, соответствующей приобретенным личным и профессиональным компетенциям, у студентов различных уровней. Таким образом, переход на стандарты третьего поколения предполагает разработку всеми российскими вузами индивидуальной компетентностной модели подготовки бакалавров и магистров в соответствии со спецификой получаемой ими специальности.

В связи с вышесказанным целесообразно разделить существующие компетенции на три группы: специальные, универсальные и профессиональные.

Специальные компетенции – освоенная система знаний и деятельности (на уровне умения и опыта), необходимых для выполнения конкретной функции работника при решении им профессиональных задач [3, с. 104].

Универсальные компетенции – освоенные универсальные способы деятельности, которые выпускник адаптирует к конкретным условиям и задачам конкретной деятельности.

Профессиональные компетенции – разнообразные специфические компетенции, выражающиеся в быстром присвоении новой задачи и определении способов и средств ее решения, с применением специальных технологий.

В соответствии с каждой из предложенных групп компетенций возможно представить уровни подготовки выпускника. Таким образом, специальные компетенции соответствуют базовому содержанию образования, т.е. уровню бакалавриата. Второй группой компетенций обладают выпускники с достаточной осведомленностью, понимающие базовые технологии профессиональной деятельности и имеющие минимальный или отрывочный опыт применения данных технологий (как правило, к данной группе относятся бакалавры с опытом работы). Профессиональными компетенциями обладает профессионал, способный решить (или поставить и решить) произвольную задачу с применением разнообразных технологий в достаточно широкой сфере профессиональной деятельности (уровень выпускника магистратуры). Следует отметить, что студенты всех уровней должны обладать общенаучными компетенциями, которые должны развиваться по мере профессионального роста студента.

По причине того, что третья группа компетенций ориентирована на различные виды профессиональной деятельности выпускника: академическую и профессиональную, существует необходимость в их четкой формулировке. Также следует отметить, что на современном этапе реформирования высшего профессионального образования многие вузы рассматривают подготовку магистров как одно из приоритетных направлений своей деятельности. В связи с этим далее будет предпринята попытка сформировать систему компетенций, которыми должен обладать выпускник.

Следующий пункт консенсуса касается перехода от квалификационной к компетентностной парадигме подготовки магистра в области менеджмента, полное понимание и реальное освоение которой на сегодняшний день

не сформировано ввиду отсутствия возможности точной и адекватной оценки достигнутых результатов выпускниками-управленцами, обладающими профессиональными компетенциями.

Компетентностная модель магистра в области менеджмента представляет собой описание того, каким набором компетенций должен обладать выпускник вуза, к выполнению каких профессиональных функций он должен быть подготовлен и какова должна быть степень его подготовленности к выполнению конкретных функций.

Компетентностная модель магистра менеджмента включает в себя следующие группы.

**Компетенции выпускника магистратуры,
обучающегося по направлению «менеджмент»**

Группа компетенций	Компетенции
1	2
Общенаучные	• компетенции познавательной деятельности (способность к абстрагированию; критическое мышление; поиск и формирование причинно-следственных связей; исследование окружающей среды для выявления ее возможностей и ресурсов; способность использовать инструменты и приемы исследований для принятия эффективных управленческих решений; разрешение проблемных ситуаций); • компетенции профессионального развития (способность обучаться самостоятельно; готовность решать сложные вопросы); • компетенции в информационной деятельности (владение информационными технологиями на уровне пользователя, ведение и актуализация баз данных социально-экономической информации).
Специальные	• знание и реализация принципов профессиональной этики и социальной ответственности; • обладание научными знаниями в области психологии и организационного поведения и профессиональными умениями для их использования в процессе управления; • умение создавать благоприятный социально-психологический климат в организации и ее структурном подразделении; • умение выполнять функции коммуникатора, способного обеспечить административное и деловое общение как средство активизации человеческого фактора; • умение разрешать и/или предотвращать возникающие конфликтные ситуации любых типов; • обладание способностью к самооценке, • умение и стремление непрерывного повышения квалификации и самосовершенствования.

1	2
Универсальные	• знание новейших результатов исследований, публикаций в ведущих профессиональных журналах и умение их использовать в практической деятельности; • умение критически оценивать результаты исследований, способность выявлять перспективные направления исследования и составлять программу исследования; • способность проводить самостоятельные исследования в соответствии с разработанной программой; • способность творчески применять полученные теоретические инструментальные знания для решения организационно-экономических задач; • владение знаниями, навыками и умениями в области использования информационных ресурсов и информационных технологий в процессе управления организацией; • владение правовыми основами управленческой деятельности и умение их использовать в процессе управления организацией.
Профессиональные	• аналитические: анализ стратегических факторов развития организации различными методами, анализ внешней и внутренней среды организации, ее хозяйственной деятельности и эффективности функционирования, анализ слабых и сильных сторон организации, ее возможностей и угроз, организационный аудит; • исследовательские: умение ставить организационно-экономические задачи и формировать задачу исследования, умение строить гипотезы относительно объекта и предмета исследования, владение методами активизации творчества и генерирования идей, умение строить теоретические модели и гипотезы и осуществлять их экспериментальную проверку; • функциональные: разработка философии организации и формирование системы стратегических целей, знание и использование различных источников стратегических целей (ценности топ-менеджмента, исследование конкурентной среды, маркетинговые исследования) планирование деятельности по достижению сформированных целей, разработка любых видов планов, формирование структуры организации (организационное проектирование), формирование взаимоотношений полномочий, построение эффективных систем учета и контроля, разработка стандартов деятельности, нормативов и нормативных соотношений, регулирование деятельности организации по результатам контроля, разработка и подготовка управленческих решений, выстраивание эффективных

1	2
	коммуникаций внутри организации, формирование систем мотивирования персонала и адекватной оценки эффективности деятельности сотрудников, управление изменениями, осуществление инноваций; • инструментальные: оценка эффективности инвестиционных проектов, тимбилдинг, построение скоринговых систем оценки, моделирование процессов и ситуаций (графическое и математическое), разработка систем сбалансированных показателей, маржинальный анализ, оценка риска принимаемых решений, управление по целям, тотальное управление качеством, бенчмаркинг, реинжиниринг бизнес-процессов, бережливое производство, аутсорсинг, проектное управление, ERP-системы, формирование корпуса лидеров

Представленная компетентностная модель магистра менеджмента базируется на компетенциях бакалавра и предполагает их постоянное развитие. Данная модель полностью соответствует требованиям ФГОС ВПО третьего поколения и может быть применена в любом вузе при условии использования различных форм организации образовательного процесса, каждая из которых будет направлена на достижение определенных результатов обучения и соответственно формирования той или иной компетенции.

Итогом проведенного исследования является интегрированная модель, основанная на совокупности динамично изменяющегося внешнего окружения, основных составляющих подсистем системы высшего профессионального образования, а также групп компетенций соответствующих определенным уровням подготовки выпускников (рис.2).

1 – Выпускник бакалавриата, ведущий активную деятельность в области бизнеса;

2 – Выпускник бакалавриата, продолжающий свое обучение в магистратуре в рамках одного и того же вуза и по заданному направлению;

3 – Выпускник бакалавриата, продолжающий свое обучение в магистратуре по другому направлению как в одном и том же вузе, так и в других.

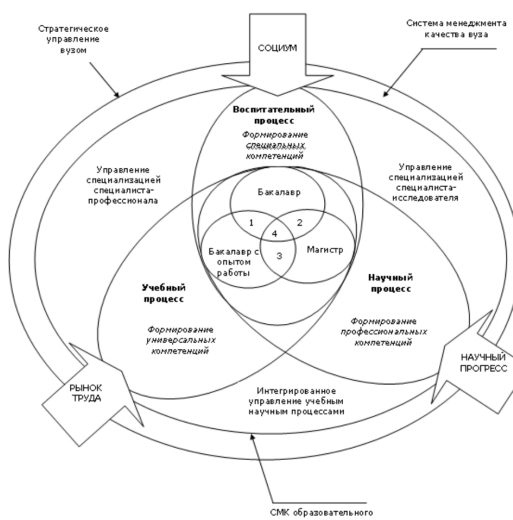


Рис. 2 Интегрированная модель образовательного процесса в вузе

4 – Выпускник магистратуры, обладающий фундаментальными теоретическими знаниями и осуществляющий практическую деятельность в определенной области.

Данная модель наглядно демонстрирует взаимосвязь внутреннего и внешнего окружения вуза, оказывающую влияние на достигнутый уровень подготовки выпускника бакалавриата и магистратуры в общей системе высшего профессионального образования. В образовательной системе вуза, действующего на основе представленной модели, ключевым звеном в подготовке выпускника любого уровня является оптимально построенная системная интеграция различных форм обучения и основных процессов, обеспечивающих гармоничное и согласованное формирование бакалавра-бизнесмена, бакалавра-теоретика, бакалавра-магистра одного направления и магистра-практика-теоретика.

Список литературы

1. Голуб Г.Б., Фишман И.С., Фишман Л.И. Стандарты третьего поколения: чему учить и что проверять на выходе//Вопросы образования. 2010. №3. С. 102-115.
2. Чучалин А. Формирование компетенций выпускников основных образовательных программ//Высшее образование в России. 2008. №12. С. 10-19.
3. Chuchalin A., Zamyatin A. Integrated QMS of Tomsk polytechnic university// 3 rd EQAF. Budapest. URL: <http://www.eua.be/events/quality-assurance-forum-2008/> p.2-11 (дата обращения 15.07.2010).

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS AND GOVERNING

Rubin A.L. Competition as a political phenomenon

In the context of pluralism political competition is one of the most important democratic institutions. The study of political competition as the main characteristics of democratic process quality has not been presented yet in Russian political science. Though being essential for understanding democracy as such, its meaning and subject matter, the issue of the essence and specificity of political competition is not usually highlighted in scientific literature.

Key words: competition; political process; party; elections; electoral system; State Duma; party system; electoral process; democracy; deputy; politics; political forces

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CONTEMPORARY ISSUES

Kudryashova E.V. Regulatory basis for delineation of responsibilities between the centre and regions (as exemplified by Astrakhan Region).

In the article the problems of delineation of responsibilities between power levels are considered. Delineation of responsibilities is the most important means of creating and supporting balance between the centre and regions. The author shows, that Russia's peculiarity is the existence of joint competence of the centre and federal subjects, which leads to constant bias of the centre–regions balance towards the decrease of regions' independent legislation in the sphere of joint competence.

Key words: federalism; division of powers; Astrakhan Region

Dzhantaleeva M.S. Analysis of modern political leadership formation in Russia

In the article peculiarities of modern political leadership in Russia and the process of its formation and functioning are analyzed. The author shows, that on the one hand, political leadership in modern Russia acquires features, typical for other democratic states, but, on the other hand, it inherits features peculiar to nomenklatura system leadership.

Key words: political leadership; democratic state; nomenklatura system; Russian Federation

THE PROBLEMS OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT

Prochorov K. Issues of healthcare system reforming (as exemplified by Perm Krai Clinical Hospital № 2 «Heart Institute»)

The article considers the role of the government in the process of regional healthcare system reforming, aimed at enhancement of the system efficiency. The author analyses the main approaches to identification of services efficiency in healthcare system, in particular, the efficiency of medical services at Perm Krai Clinical Hospital № 2 «Heart Institute».

Key words: healthcare; effectiveness of healthcare; quality of healthcare; methods of assessment

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Ozhegov E.M., Polygalov P.A. Mastering the means of estimation of economic development programmes efficiency at regional level

The article considers existing disadvantages of legislated indexes for estimation of departmental target programmes of social and economic development efficiency at regional and municipal levels. New approach to the system of estimation of the economic programmes efficiency is suggested by the authors. Having eliminated the revealed disadvantages, this approach is based on estimation of the effective output of the budget funds invested.

Key words: social and economic development; methods of effectiveness assessment; investment activities; budgetary funds

Urasova A.A. Regional innovative development: competitiveness of Perm Krai and regions of Volga Federal District

The article considers the issues of regional innovative development by analyzing competitiveness of the regions in terms of the level of innovative development. Indexes of competitiveness of the regions, constituting Volga Federal District, are presented and analyzed.

Key words: innovative development; competitiveness of regions; index of competitiveness; Perm Krai; Volga Federal District

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIES DEVELOPMENT

Kuznetsova E.R., Samoylov A.N. Issues of strategic management of social and economic development of municipalities

The article analyzes the powers of different levels of government, warranties of municipalities on formation of local budgets and the tools of municipal social and economic development. In terms of strategic management of social and economic development of municipalities there have been analyzed the problems, arising from realization of the Federal law of 6 October 2003 № 131 “On general principles of local self government organization in Russian Federation”. There have been considered social and economic components of municipalities development, identified the conditions for achievement of anticipated social and economic growth rates of municipalities.

Key words: strategy; municipality; local budgetary funds; powers; levels of government; interbudgetary relations; tools of management; municipal economy; planning tools

Popov A.V. Categorical status and problem field of marketing and branding of territories

The article considers the issue of categorical status of such socio-humanitarian technologies as marketing and branding of territories. The factors, determining the polysemy of modern interpretations of these notions, are identified, the stages of their development are described, both notions are attempted to be correlated. Also, the subject and the problem fields are characterized, enabling the collection of various empirical data of these technologies into a single conceptual space.

Key words: marketing; branding of territories

DEPARTMENT

Babenko E.I., Kudryavtseva E.P. Competence-based approach to master's training in management

The article presents a competence-based approach to preparation of graduates with master's degree in management. The approach is urged by integration of Russian higher school into European higher education space, accompanied by transition of higher institutions to a two-tier system of education and incorporation of the third-generation Federal state educational standards for higher education. The research resulted in the integrated model, based on the assembly of dynamically changing external environment with the basic subsystems constituting the higher education system, as well as the clusters of competences relating to a certain tier of graduate training.

Key words: competency approach; mastership; higher education; standards; integrated model

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный университет) право на использование его статьи в составе 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, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также на сайте журнала: 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 участия в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования для рукописей

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи,

шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой.

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

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

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

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

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р.7.0.5-2008 и приводится **в алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит*. 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2], [3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312–320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2009). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье, и наоборот.

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

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

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

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15. Пермский государственный университет, кафедра государственного и муниципального управления. Тел./факс (342) 23-96-89.

E-mail: arsadmag@yandex.ru

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2010. № 3

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

Подписано в печать 27.10.2010. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 6,6. Тираж 500 экз. Заказ № 29501

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

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