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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Москва

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

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

Силин Я.П., д.экон.н., главный федеральный инспектор в Свердловской области, Екатеринбург

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл. редактор)

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

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Зуева Е.Л., к.экон.н., доц.

Мохов В.П., д.ист.н., проф.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

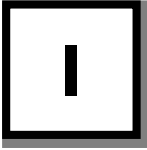
Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ	
Ирхин Ю.В. Политический анализ: сущность, методология, структура, ценности и этика	5
II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ	
Курочкин А.В. Формирование «электронного правительства» в Российской Федерации в контексте административной реформы (на примере Министерства образования и науки РФ и Министерства культуры РФ)	21
III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА	
Биматов М.Р., Игнатова А.В. Инструмент «заказчик-подрядчик» как фактор повышения эффективности системы подготовки рабочих кадров на региональном уровне	27
IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ	
Магданов П.В. Применение стратегического планирования в компаниях Пермского края	35
V. ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Напалкова И.Г., Солдатова А.С. Центральные-региональные отношения современной России в фокусе SWOT-анализа	45
VI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ	
Трофимова И.Н. Эффективность местного самоуправления в Российской Федерации и проблема гражданского участия	55
Ишимов В.М., Капицын В.М. Монопрофильные города: устойчивое развитие и социальная ответственность	64

Асланов Д.И., Целиковская К.Д. Структурно-функциональная характеристика социально-производственного комплекса	75
VII. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	
Яковлев А.Ю. Системные сбои в государственном управлении и их последствия: исследование вопроса на примере Индии	85
ABSTRACTS	101
ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ	104



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 005.521:32

Ю.В. ИРХИН, д. филос. н., профессор кафедры политологии и политического управления, академик Академии гуманитарных наук, действительный член Академии политической науки РФ
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, проспект Вернадского, 84
Электронный адрес: irkhine@mail.ru

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: СУЩНОСТЬ, МЕТОДОЛОГИЯ, СТРУКТУРА, ЦЕННОСТИ И ЭТИКА

Процесс дифференциации, специализации и интеграции социального и гуманитарного знания в XXI в. порождает новые субдисциплины. Политико-управленческие науки представляют собой новую отрасль знания – теоретико-прикладное направление общественных наук, объединяющее в себе достижения целого ряда дисциплин, занимающихся вопросами управления. Этот сложный научный комплекс образовался на стыке предметных полей трех «кластеров» социально-гуманитарных дисциплин:

- 1) социально-политического (политическая, социологическая, экономическая науки);
- 2) когнитивно-эпистемологического (философия, психология и информационно-коммуникативные исследования);
- 3) менеджериального (государственное администрирование, организационная теория, общий менеджмент и др.) [4, с. 27].

На рубеже XX – XXI вв. политико-управленческие науки обогатили свой потенциал концепциями «нового государственного управления (менеджмента)», «электронного правительства», «публичной политики», «теории сетей», неинституциональными подходами и др. [6, с. 58-77]. Более глубокое понимание сущности современных политико-административных реформ

В статье проанализирована сущность и методология политического анализа, показаны его виды, структура, алгоритмы. Рассмотрены ценности и этика политических и управленческих решений.

Ключевые слова: политический анализ; методология; политическое управление; политическое и государственное решение; теоретические и прикладные исследования; этика

и совершенствование их анализа выразилось, в частности, «в понятии перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту» [13, ч. II, с. 355].

Понятие политического анализа и его уровни

Политический анализ – многоуровневая, междисциплинарная, системная научная дисциплина, синтезирующая теоретические и прикладные знания в исследовательскую политологическую и/или управленческую программу, нацеленную на решение как познавательных, так и практических задач, достижение соответствующего результата; особый стиль научного мышления. Особое значение в парадигме политико-управленческого анализа имеет выработка государственных и иных решений общественных проблем, оценка их эффективности в современных конкурентных условиях мирового и национального развития [12, с. 8].

Политический анализ выступает как одна из политико-управленческих дисциплин, наряду с политико-административным управлением, государственным администрированием, политическим менеджментом и др. [15, с. 17].

Политико-управленческий анализ в идеале отличается определенностью парадигмального и теоретических оснований, общностью методологических подходов и методического инструментария. Наряду с чисто теоретическими знаниями он включает и всю совокупность представлений о технологиях в политике и управлении: изучает их методики, практики, эффективность применения. Одной из целей такого анализа является преобразование информации с целью получения нового знания, направленного на решение определенной политической или управленческой проблемы.

Анализ в политике и управлении – аналитическое, методологическое и методическое рассмотрение и изучение политической и управленческой деятельности и поведения людей на основе соответствующих политологических и управленческих теорий, концепций и подходов с использованием прикладных и проверочных процедур, принципов «обратной связи». О.В. Попова определяет политический анализ как «совокупность универсальных методов и частных прикладных методик, знание и владение навыками которых позволяют вскрывать механизм любого политического явления и процесса» [11, с. 10].

При политическом и управленческом анализе обычно используется совокупность как *аналитических* подходов, так и *прикладных* политологических и иных исследований, которые необходимы для проверки, реализации или разработки новых теорий, решения соответствующих теоретически и/или практических задач. «Прикладная ориентация политико-управленческих наук предполагает в первую очередь производство общественно научного знания, общественно и политически значимого и применимого на практике» [16, с. 324].

Современный подход к пониманию термина «политический и/или управленческий анализ» предполагает выделение его двух типов (уровней). Сторонники этого подхода выделяют как теоретический анализ, используемый в фундаментальных

исследованиях, так и прикладной – применяемый соответственно в исследованиях конкретных политических и управленческих процессов, явлений и т.д.

Фундаментальный уровень политического анализа в англо-саксонских исследованиях обычно ассоциируется с английским «political analysis» (общий анализ политики как таковой), в то время как прикладной анализ – с «policy analysis» (анализ политического курса) или «public policy analysis» (анализ публичной сферы политики и управления).

Понятие «public policy analysis», с одной стороны, включает в себя теоретические, концептуальные и этические аспекты исследования, а с другой – увязанные и опосредованные ими прикладные направления и уровни анализа [19, p. 23, 31].

В качестве критерия разграничения теоретических и прикладных аналитических политических исследований можно признать их цель и объект, а также те основные вопросы (их характер, масштабность, значимость), которые они призваны решать. Прикладные аналитические исследования обычно теснее связаны с текущим политическим процессом, в то время как теоретические – в меньшей степени носят конъюнктурный характер (табл. 1).

Таблица 1

Критерии разграничения фундаментальных и прикладных исследований

Критерии	Фундаментальное исследование	Прикладное исследование
Цель (функция)	Познавательная (познание механизмов, закономерностей)	Преобразовательная (использование познанных механизмов)
Роль субъекта анализа	Объективированная (отстраненно-нейтральная)	Субъективированная (активно-заинтересованная)
Связь теории с практикой	Опосредованная	Непосредственная
Фаза познавательного цикла	К абстрактно-логическим моделям	От абстрактно-логических моделей к конкретному их синтезу в практических технологиях
Пространственно-временной континуум исследования	В основном не жестко лимитированное пространство и длительный период времени	Локализованность пространства и лимитированность времени

Преимущественно теоретические исследования имеют своей задачей объяснение более фундаментальных проблем, основной из которых следует признать раскрытие глубинных, долговременных механизмов, принципов, закономерностей и особенностей функционирования мира политического. Очевидно, что подобная задача решается лишь при широком рассмотрении политических процессов: аналитик не ограничен в своих исследованиях жесткими пространственно-временными характеристиками и поэтому может сравнивать современные политические системы с системами прошлого, а также системы, существующие в один период времени, но в разных географических точках и т.д.

Прикладное политологическое исследование – это система процедур организационно-технического характера на основе методов политического

анализа, имеющих целью получить научно обоснованные данные о политических событиях, явлениях, процессах, носящие прогностический характер и подготовленные для их использования в практике политического управления. Прикладные исследования обычно направлены на разрешение остроактуальных проблем, встающих перед политическими акторами.

Теоретические и прикладные политические исследования в идеале должны быть имманентно *связаны и взаимообусловлены*. Так, с одной стороны, прикладной анализ без надежной теории и методологии обречен на неудачу; с другой – прикладные исследования остроактуальных проблемных ситуаций во многом являются поставщиком обширного исследовательского материала для фундаментальных исследований. Ведь прикладные исследования могут серьезно влиять на изменение политической жизни социума, а значит, частично формировать и объект теоретической политологии.

Возможно «разведение» теоретического и прикладного анализа по их субъектам. Субъектами теории политики и управления являются университеты и «фабрики мысли». Прикладной же анализ обычно осуществляется аналитическими центрами, функционирующими либо как независимые фирмы, либо как включенные в государственные структуры, подразделения. Однако в последнее время университеты все активнее занимаются проблемами сложных и емких аналитических исследований, предполагающих разработку конкретных рекомендаций и выводов нормативного характера. В качестве основания для разграничения теоретической и прикладной областей в политической науке и управлении выступает лишь преимущественная ориентация того или иного знания, а также постановка проблемы (табл. 2).

Таблица 2

Принципы разграничения теоретических и прикладных исследований

Критерий сравнения	Теория политики	Прикладные исследования
Цель	Раскрытие общих механизмов функционирования политики	Решение остроактуальных проблем, стоящих сегодня перед политиками
Объект	Политические процессы, не лимитированные с точки зрения времени и пространства	Проблемные ситуации текущей политической практики
Участие в политическом процессе	В большей степени созерцательное	В большей степени преобразовательное
Субъект	Ученые университетов, институтов	Аналитики, работающие в специализированных центрах
Заказчик	Социум	Политические акторы

В современной политологической литературе понятие «политический анализ» используется в трех значениях: теоретико-фундаментальном, инструментально-эмпирическом и практически-прикладном.

Теоретико-фундаментальное направление политического анализа охватывает базовые концептуальные исследования политической сферы, ее

структуры и динамики развития. При такой интерпретации данное понятие почти синонимично категории «фундаментальные (теоретические) политические исследования» в целом. В подобном ракурсе написаны известные теоретико-аналитические труды Р. Даля, Д. Истона и многие другие работы классиков политологии.

К *инструментально-эмпирическому* анализу относятся сбор и описание, систематизация и обработка первичных данных. Исходной базой здесь выступает первичная информация о том или ином событии политической жизни. Если в теоретико-фундаментальном анализе главным вектором аналитики предстает дедуктивный вывод, то во втором – индуктивное обобщение. О таком измерении анализа идет речь, например, в учебнике американских исследователей Дж. Мангейма и Р. Рича «Эмпирический политический анализ: методы исследования в политической науке» [9].

В *практически-прикладном* политическом анализе на первый план выдвигаются не построение стройной и обоснованной теории и не сбор массива данных, а способы оценки и решения общественной проблемы для конкретного заказчика – как правило, одного из политических или управленческих акторов. В прикладном анализе нередко органически соединяются дедукция и индукция, хотя обычно доминирует ретродуктивно-экспертный стиль мышления.

В отличие от «теоретика», конструирующего абстрактные модели политики-управления и «инструментальщика», занимающегося их операционализацией на уровне эмпирических данных, «прикладник» строит рабочую модель уникальной в своем роде проблемной ситуации, заимствуя для этого концептуальные знания у первого и фактическую информацию у второго.

Поэтому преобладающей функцией для прикладника является прескриптивная функция (предписание), для теоретика – экспликативная (объяснение), для инструментальщика – дескриптивная (описание).

Дифференциация политико-управленческих наук (и анализа) на общетеоретическое и прикладное направления в известной мере является условной, поскольку они взаимосвязаны и различаясь в частных методах, подходах, уровнях (макро-, мезо-, микро-) и специфике, генетически взаимообусловлены. Политическая или управленческая теория без сбора, классификации и анализа эмпирического материала, подтверждающего или опровергающего ее положения, обречена на вырождение в совокупность абстрактных и оторванных от политической реальности умозрительных схем. Именно прикладные исследования выявляют множество конкретных сведений об отдельных фактах, событиях и процессах, что предполагает их дальнейшее теоретическое осмысление для формирования целостного образа действительности, в которой реализуется практическая политическая деятельность.

В целом «политический анализ может работать в рамках как дедуктивной, так и индуктивной логики; способен обрабатывать как количественную, так и качественную информацию: использует такие принципиально разные методы, как искусственные нейронные сети и креативные экспертные оценки» [2, с. 6].

Для исследователя политики является важным понимание сущности теоретического (эмпирического) и нормативного анализа, умение их как идеально «разводить», так и синтезировать.

Теоретический (эмпирический) анализ – это разработка и использование максимально общего для всех ученых и практиков, объективного языка (количественного или качественного) для описания политической реальности, управленческих реалий.

Нормативный анализ – разработка и исследование субъективных целей, ценностей, этических норм, которыми люди руководствуются при обращении к политическому и управленческому знанию.

Обе эти сферы анализа неотделимы друг от друга: нормативный анализ без теоретического (эмпирического) может привести хотя и к ценным, но оторванным от практики выводам. А теоретический (эмпирический) анализ без способности к нормативным заключениям ведет к описанию или к виртуальному созданию фактической структуры в социокультурном вакууме, коллекции наблюдений, значение которых мы не всегда в состоянии понять достаточно глубоко.

Весьма актуальны взаимосвязи как аксиологического, так и собственно управленческо-технологического подходов.

Аксиологический подход предполагает выделение такого «среза» анализа, когда в управлении рассматриваются *ценностные ориентиры*, цели и приоритизация постановки задач; обеспечение интересов субъектов управления. В этой связи представляется важной определенность ценностно-идеологической парадигмы анализа управления, ее направленности: неолиберальной, неоконсервативной, социал-демократической и т.д.

В *управленческо-технологической логике* акцентируется этап синтеза, т.е. конструирования, нахождения решений, увязывания их в программы, согласования по ресурсам, исполнителям, времени и др. В процессе политического управления определяются программы и цели деятельности субъектов управления, готовятся и принимаются решения, организуется контроль за исполнением. Однако эта логика должна опосредоваться ценностными аспектами управления.

Современное понимание сущности политического управления предполагает плюрализм различных подходов, среди которых можно выделить: директивный (кратологический), менеджерский, системно-структурно-функциональный, коммуникативный, публичный с обратной связью в логике «электронного взаимодействия», ценностно-целевой и др. (табл. 3).

Таблица 3

Основные аспекты механизмов принятия политических решений

Целеполагательный аспект	Ценностный аспект	Институциональный аспект
Цели и средства	Ценности	Инструменты
Что? Зачем? Для чего? Как?	На основе чего? Руководствуясь чем?	С помощью чего? В рамках каких институтов?
Обоснование наличия проблемной ситуации, информация, определение целей	Представления, ценности, критерии оценки, прежний опыт.	Институциональные рамки, организационные процедуры и механизмы.

Определяющее значение в политическом и административном управлении имеет принятие политического решения – выбора одного из нескольких возможных вариантов политических действий и дальнейшая его целенаправ-

ленная реализация, налаживание соответствующей работы государственных органов, использование на стадии реализации решений новых или дополнительных средств.

Проблема политического решения является ключевой в политическом анализе. Согласно взглядам Г. Лассуэлла, «научная дисциплина может быть отнесена к политико-управленческим наукам, если она разъясняет процесс выработки и принятия политических решений в обществе или же обеспечивает необходимыми данными разработку рациональных способов разрешения политико-управленческих вопросов» [18, р. 120].

Государственное решение составляет основную компоненту разработки, осуществления публичной государственной политики, выражает общественное содержание государственно-управленческих процессов, взаимодействие государства и общества в его современном понимании [7, с. 77]. Политико-управленческое решение связано с публично-государственными решениями (табл. 4).

Таблица 4

Основные фазы управленческого процесса принятия решений

№	Фаза	Содержание
1	Построение политической повестки дня	Определение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку публичной политики государственных органов
2	Формулирование проектов государственного решения	Агенты процесса принятия решения формулируют ряд альтернативных его вариантов для преодоления общественной проблемы, которые проходят отбор и обсуждение
3	Утверждение публичного решения	Утверждение и легитимизация государственного решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и промульгации
4	Реализация государственного решения	Реализация решения административными органами государственного управления и параллельный контроль за ходом его исполнения со стороны Центра принятия решения
5	Оценка результатов осуществления публичного решения	Оценивание итогов, результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, уровня издержек и адекватности средств

С управленческой точки зрения политическая система общества представляет собой взаимодействие властно-управляющего центра (институционально-нормативные подсистемы) и подсистемы политического участия. Такой центр осуществляет управление политической системой, организует субъектов политики, не являющихся носителями власти, на политические действия по поддержке системы, стремится учитывать деятельность политической оппозиции. Речь идет о Центре (центрах) принятия политических решений и о лицах, принимающих

решения (ЛПР), а также контролирующих их последующее осуществление. Целесообразно выделять во властно-управляющем модуле ряд совместимых подотделов (блоков). Среди них: блок обработки данных, поступающих в политическую систему; центр принятия политических решений; блок памяти и ценностей, где происходит дополнительное преобразование поступающей информации; блок реализации принятых решений (эффектор).

Управление базируется на результатах предварительного анализа (его эффективности), для чего используется соответствующая информационная база (включающей «банки событий»), штат сотрудников и др. Для корректного анализа необходимо знание политической ситуации, состояния и характеристик участников политических событий, процессов (соотношения сил, потенциала оппозиции) и т.п. Задачи политического управления облегчаются, если на стадии анализа рассматриваемой проблемной ситуации приняты меры, направленные на то, чтобы в дальнейшем основное внимание уделялось преимущественно определяющим факторам и обстоятельствам. У руководителя, государственного лидера обязательно должна быть научно-экспертная поддержка.

Ниже предлагается методологическая цепочка (табл. 5) формирования государственной политики и принципов ее анализа [14, с. 18].

Таблица 5

Алгоритм и ценности формирования публично-государственной политики

№ п/п	Ценностные и управленческо-менеджерские задачи	Матрицы, определения программы
1	Во имя чего? Каковы социальные интересы?	Цели и ценности
2	Как говорить и понимать?	Понятийный аппарат
3	Что мешает, в чем причины	Факторный анализ
4	Перечень проблем и задач	Проблемная матрица
5	Перечень государственно-управленческих решений	Управленческая матрица
6	Какими государственно-управленческими нормативно-правовыми актами воплощаются решения?	Свод (матрица) НПА
7	Как воплощение решения организуется во времени?	Программа действий
8	Как построить госуправление реализацией программы?	Система государственно-го управления
9	Каковы шансы на реализацию?	Оценка рисков и угроз, PR и GR- задачи.

При осуществлении государственных политик выделяются четыре стадии:

1) кадрового контроля за ресурсами власти (расстановка соответствующих кадров и координация их деятельности);

2) структурирование и системная организация контекстной группы (окружение ЛПР);

3) организация эффективного управления и информационно-коммуникативной системы принятия политических решений;

4) использование специальных организационных приемов, ослабляющих воздействие на ЛПР факторов экстремальности (контекстная маскировка решений).

В рамках стратегического анализа «вычисляются» базовые характеристики: 1) основных игроков политической сцены; 2) ресурсы, которые они используют для достижения своих целей; 3) тактик, применяемых ими; 4) сил, на которые они опираются в борьбе за господство. Им также устанавливаются темпоральные и иные ограничения для прогнозирования. Существенное значение имеет учет таких факторов, как собственно выбранная методология анализа, психологии лиц, принимающих ключевые решения, интересы руководящей иерархии [1, с. 176].

Составной частью политического менеджмента является подбор и расстановка квалифицированных кадров, их подготовка и переподготовка, формирование современной инновационной управленческой культуры [8, с. 14-15].

Весьма важна реализация идеи экспертной проверки управленческих решений от имени научной общественности [17, с. 14-16].

Понятие программы политического исследования

Методология как теория познания, система принципов, методов, определенных логических приемов познания и исследования позволяет проникнуть вглубь изучаемых процессов, понять их сущность, закономерности развития. «Правильно избранные принципы и методы поиска обеспечивают обоснованные теоретические выводы, которые используются в политической и управленческой практике, то есть становятся действенными, сами приобретают роль методологических подходов в преобразовании жизни» [3, с. 9].

В ряде работ, посвященных различным уровням анализа, обращается внимание как на важность формулирования его теоретической программы, так и на исследовательские процедуры, их своеобразный континуум. Дж. Мангейм и Р. Рич предлагают следующий идеальный алгоритм исследования (табл. 6).

Таблица 6

Пятиступенчатый алгоритм исследования политики

Этапы	Исследовательские процедуры
1-й	Формулирование теории исследования (общей и частной)
2-й	Операционализация теории (преобразование абстрактных теоретических понятий в конкретные (практические) термины)
3-й	Выбор адекватных методов исследования
4-й	Наблюдение за поведением
5-й	Анализ данных; интерпретация результатов

Программа политического исследования представляет собой взаимосвязанную (комплексную) теоретико-методологическую и методическую основу анализа соответствующей проблемы или задачи. От обоснованности и проду-

манности программы во многом зависит результат исследования. Организационные аспекты программы отражаются в ее рабочем плане.

Можно выделить собственно аналитическую (теоретико-методологическую) и методическую основы или уровни программы.

Методологическое оснащение современного политического анализа включает следующие аспекты:

1) разработку общих принципов формирования исследовательской стратегии, ее актуальности, правил определения проблемы, объекта и предмета исследования; постановку целей и задач исследования;

2) определение парадигмального подхода и выбор теории (группы теорий, концепций); учет аналитических стратегий, формируемых различными парадигматическими подходами к пониманию политики и политической науки;

3) определение переменных (переменная как измеряемый признак: случай – переменная – значение); операционализация понятий; валидизация (оценка), валидность измерения; выдвижение и проверка гипотез;

В основе разработки методологии политического анализа лежат теоретические подходы, базирующиеся на общенаучных, философских принципах; на методах применяемые в естественных, гуманитарных и особенно в политико-управленческих науках; широко используются также конкретные междисциплинарные исследовательские методики.

Важное значение для методологической части программы имеет учет доминирующей парадигмы в общественных науках или их сравнительно-исторический синтез, а также ценностной матрицы исследования. Желательно иметь в виду и генезис методологии политической науки как применения набора приоритетных средств политического познания:

– *классический период* (до XIX в.), связанный в основном с дедуктивным, логико-философским, правовым и морально-аксиологическими методами;

– *институциональный период* (XIX – начало XX в.) – доминирование историко-сравнительного и нормативно-институциональных методов;

– *бихевиоралистский период* (20-70-е гг. XX в.) – широкое распространение количественных методов, системного анализа;

– *постбихевиоралистский этап* (последняя четверть XX – начало XXI вв.) – доминанции неонституционализма, политической коммуникативистики и информатиологии, постструктурализма, постмодернизма, глобальных подходов и методов исследования политики в различных социокультурных и цивилизационных средах, сетевых подходов, анализа контента электронных коммуникаций и др. [5, с. 5-16].

Методические аспекты программы исследования включают определение методов сбора данных и характеристик информационного обеспечения, классификация информации; разработку количественных и качественных методик анализа данных, тестирования и последовательности их применения.

Проведение прикладных исследований в области политически и управления строится как систематический аналитический процесс, который начинается с предварительного знакомства с информацией, касающейся проблематики исследования, и завершается представлением общих аналитических выводов.

Особое значение с точки зрения успешного осуществления прикладного проекта имеют следующие моменты этого процесса:

Формулирование темы. Для точного в содержательном и стилистическом отношении определения границ исследования требуется мобилизация таких качеств исполнителя, как квалификация, интуиция и умение поддерживать рабочие контакты с заказчиком (клиентом).

Представление данных и аргументов. Формат подготовленных выводов, в котором органично сочетаются содержание и форма аналитических заключений, играет очень важную роль при оценке заказчиком итогов исследования, а, следовательно, и потенциал его практической отдачи.

Целостная программа политического анализа может быть сформирована на основе использования разнообразного «меню» методов и подходов, которые могут включать самые различные способы и принципы в управлении бюджетом, финансами, персоналом, системы планирования, измерения, оценки и принятия решений. В рамках провозглашенных целей используется соответствующий комплекс мероприятий:

1) сбор, анализ, обобщение информации; вычленение проблемы, анализ ее причин. Определение программных целей, для достижения которых необходимы соответствующие кадры, финансовая поддержка, организационное оформление, согласование позиций высшего руководства соответствующих государственных структур и выборных официальных лиц;

2) выбор оптимальных моделей, информации, о которых можно получить из электронных информационных сетей, профессиональных публикаций, научно-практических конференций, приглашения руководителей, владеющих инновационными знаниями и опытом;

3) формирование команды, в которой должны быть представлены, кроме работников и персонала, консультанты, представители профсоюзов, клиентов и заинтересованных организаций;

4) планирование и разработка проекта, в результате которого члены команды должны прийти к единому мнению относительно масштабов, целей, задач, распределения функций и времени выполнения проекта;

5) сбор данных по проекту, в результате которого необходимая информация должна быть получена в максимальном объеме, включать анализ существующих баз данных и финансово-бюджетных документов, учета практики присвоения кредитных рейтингов, результаты интервью, опросов клиентов данной организации и специальных консультантов;

6) учет предполагаемых последствий выполнения решения. Открытое обсуждение возможных альтернатив выполнения проекта, что предполагает определенные модификации;

7) использование системы обратной связи, возможности постоянной проверки процесса реализации управленческих стратегий;

8) внедрение результатов проекта;

9) оценка и предание гласности результатов проекта, прежде всего динамика количественных данных об экономии средств, независимые оценки качества предоставляемых и дополнительных услуг, степень удовлетворенности клиентов и сокращения времени ожидания или обслуживания, учета

дифференциации доходов клиентов или населения в целом (коэффициент Джини).

Исследователь при изучении политических явлений или проблем управления должен ставить перед собой следующие цели:

1. Объяснение и предвидение на основе общих законов. Политолог или управленец не должен ограничиваться простым сбором данных и их обобщением в четко очерченных временных и пространственных пределах. Ему следует организовывать и отбирать эмпирические данные в свете широкомащтабных теорий подобно тому, как это происходит в естественных науках.

2. Эмпирическая проверяемость и объективность. Действенность политологических обобщений может быть подтверждена путем эмпирической проверки, ориентиром для которой служат конкретные политические события и действия. Возможность количественной оценки, которая получается в результате точного описания данных с использованием современных методов учета и математического анализа.

3. Систематизирование и накопление данных. Ученые и управленцы должны вести исследования «систематически»: необходимо постоянное и последовательное взаимодействие между логически структурированными теориями и эмпирическими исследованиями. Постепенное накопление эмпирических данных позволяет развивать теорию и создавать определенное ядро знаний, разделяемых сообществом управленцев.

4. Эмпирическое объяснение и предвидение политических явлений может быть четко отделено от оценок и предписаний этического или идеологического характера. Именно таково важнейшее и неперемное условие научного и межсубъектного характера положений политической науки. Однако исследователь или управленец должен в любом случае четко высказываться в отношении тех ценностей, которые он поддерживает каждый раз, когда он считает полезным высказать оценки морального или идеологического характера в адрес объектов своего исследования и даже попытаться извлечь из них предписательные указания.

Политико-управленческие науки, которые во имя абстрактного идеала методологической чистоты отказываются от анализа «ценностей» политики и занимается исключительно «фактами», в конце концов, оказывается не в состоянии поставить, и тем более решить, проблемы политики, поскольку эти проблемы влекут за собой принятие решений относительно целей, пределов и смысла политики.

«Нейтральный» политолог или управленец, особенно в кризисные моменты или периоды быстрого изменения политических систем, бурного столкновения различных сил и идеологий, в конце концов оказывается обреченным на интеллектуальное бессилие и молчание. Амбициозная попытка имитировать модель естественных наук приводит к навязыванию политико-управленческим дисциплинам технических процедурных стандартов, оторванных от социальных реалий. Иногда эти процедуры оказываются причиной методологической неопределенности и одновременно низкой результативности.

Научное исследование должно обладать свойствами эксплицитности, системности и контролируемости.

Под *эксплицитностью* понимается формулировка правил для описания и изучения реальности в явном виде, ничто не утаивается, ничто не принимается на веру. *Системность* означает выявление причинных связей каждого зафиксированного факта или его наблюдение вместе с другими фактами. *Контролируемость* предполагает строгое рассмотрение анализируемых явлений, допустимых в данной ситуации; обобщения делаются только после самой доскональной и тщательной оценки под девизом осторожности, что в более широком смысле означает постоянное внимание к деталям.

В работах лучших исследователей мира политики и управления – а именно по ним и следует судить об успехах политической науки – обычно обеспечено нужное, оптимальное соотношение между политической или управленческой теорией и фактами реальности.

Этика политического и управленческого анализа

Особенность политического и управленческого знания, отличающая его от точных наук, состоит в том, что здесь знание неразрывно срослось с интересами, рациональный элемент – с иррациональной средой. Следование правилам этики повышает степень верифицированности и объективности политического исследования.

Думается, что пришло время формирования и реализации этики политической ответственности. В ней содержится, прежде всего, требование, того, чтобы мы действовали не только в соответствии со своими убеждениями, но и принимали во внимание возможные ценностно-гуманитарные последствия этих действий в той мере, в какой они поддаются определению; затем, чтобы сами наши убеждения были подвергнуты критическому переосмыслению, очищены от слепо и насильственно действующих детерминант, проверены в дискурсах публичной политики и сообществ профессионалов.

Существует ряд важных требований, которыми должен руководствоваться специалист, претендующий на профессиональный анализ политических явлений и процессов.

1. Признание того, что не существует скрытой истины, нет скрытых источников истины. «Все должно быть доказано». Ваши усилия, направленные на познание мира политики должны основываться на проверке тех утверждений, которые представляются вам как истины.

2. Любой, кто занимается изучением политики и управления, должен поддерживать и отстаивать свою теорию, подкрепляя ее фактами, которые могли бы убедить другого. Для доказательства своего права анализировать политические и управленческие проблемы вы должны представить мандат, который гарантировал бы качество анализа.

3. Вы должны добывать знания с помощью приемов, доступных контролю. Логическая последовательность и адекватность доказательства – наиболее широко принятые критерии, с помощью которых мы доказываем истинность своих знаний.

4. Занимаясь политикой и управлением, вы должны исходить из того, что политический мир упорядочен, что процессы, изучаемые вами, характеризуются регулярностью, которая и обеспечивает возможность накопления и

передачи знаний о мире. Не может быть анализа без правил так же, как не может быть анализа без его оценки.

5. Данные и сведения, используемые как доказательства в поддержку (опровержение) тех или иных теорий, воззрений – вероятностных по своей природе, – делает политический анализ предположительным, что, однако, не отрицает совпадения (в той или иной степени) политической реальности и нашего описания ее.

6. Вы имеете право предлагать свое видение политики и управления. Используя правила логики и доказательства, а не свои непроверяемые предчувствия и личный опыт, вы можете принять или отвергнуть объяснения, предложенные другими, и дать другим основания для принятия вашего объяснения.

Ограничить искажения в исследованиях управления и повысить уровень последних позволят и такие меры как признание любым исследователем влияющего воздействия собственных взглядов и убеждений; выражение направленности исследований в идею ясной гипотезы и поиски слабых мест в собственной концепции; погружение своей работы в конкретный политический контекст и ее верификация; оценка со стороны профессионального сообщества.

Для повышения профессиональной и моральной ответственности, при проведении политических и управленческих исследований, Американской социологической ассоциацией был предложен Кодекс этики. В соответствии с ним, к важным этическим правилам работы исследователя относятся: его персональная ответственность за методы, ход и содержание исследования; воздержание от использования своего служебного положения для получения данных и исследовательских материалов для ненаучных целей; персональная ответственность за публикацию; открытость в области материальной поддержки и др.

Кодекс включает следующие положения: объективность в исследовании и его целостность; уважение личности исследуемого; защита обследуемых от личных посягательств; гарантия конфиденциальности исследовательских данных; честное изложение результатов исследования; правильное (научное) понимание роли исследователя; информирование о любой дополнительной помощи в ходе исследования; отчет обо всех источниках финансовой поддержки в публикациях; публичные заявления обо всех случаях давления спонсора или других финансирующих лиц; исследователь не должен принимать пожертвования или идти на контакты и условия, которые, по его мнению, не соответствуют вышеизложенным принципам.

В этическом Кодексе кафедры политологии и политического управления РАНХиГС, в разделе обязанности преподавателя, говорится о необходимости:

- 1) реализовывать принцип: «Лучше других учит тот, кто постоянно учится сам»;
- 2) сопоставлять тематику своего предмета с широкими культурно-историческими, социально-экономическими и профессиональными контекстами;
- 3) не смешивать демонстрацию накопленного опыта с навязыванием частного мнения;

- 4) избегать авторитарной модели взаимодействия преподавателя со слушателями;
- 5) устранять менторский тон в общении со слушателями, предполагая вариативность интерпретаций и подходов;
- 6) создавать гибкую систему оценок и стимулирования слушателей, оптимизируя процесс их профессионального становления;
- 7) обеспечивать свободную циркуляцию мнений и атмосферу открытости во взаимодействии со слушателями;
- 8) уходить от пристрастности и необъективности как во взаимодействии со слушателями, так и в презентации собственных подходов;
- 9) стремиться к максимально эффективной организации своей деятельности на началах нравственного долга и служения «общему делу»;
- 10) сохранять прозрачность своей деятельности для общественного контроля, соблюдать принципы демократизма, коллегиальности, гласности, быть приверженным методологии взвешенного подхода.

Является ли анализ политики и управления наукой? Или же это управленческое искусство?

На наш взгляд, он является и тем и другим. Политический и управленческий анализ является искусством постольку, поскольку многими его особенностями можно овладеть на практике, тренируясь под руководством человека, уже достигшего мастерства в политическом анализе. Когда же исследователи политики скрупулезно проверяют свои общие выводы и теории, обращаясь к фактам посредством тщательной проверки, наблюдения, классификации и измерения, тогда анализ научен по своему подходу к проблеме. «Научность в процессах формирования государственной политики и управления становится обязательным требованием. И наоборот, когда ею пренебрегают, заменяя идеологией, интуицией (искусством), коррупционными вождельениями, начальствующим произволом или внешним диверсионным «консультированием» – то успех в такой ситуации маловероятен» [14, с. 19].

Список литературы

1. Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1999.
2. Ахременко А.С. Политический анализ и прогнозирование. М.: «Гардарики», 2006.
3. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
4. Зимина В.Д., Борисов Н.А. Политическое управление. М.: Изд-во Рос. гос. гуманитар. ун-та, 2008.
5. Ирхин Ю.В. Теория политики: содержание, структура, границы, задачи, методология и анализ // Актуальные проблемы политики и политологии России / ред. проф. О.Ф. Шабров. М.: Изд-во Рос. акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. М., 2011.
6. Ирхин Ю.В. Институционализм и неоинституционализм: направления и возможности анализа // Соц.-гуманит. знания. 2012. № 1.

7. Коновалов В.Н. Государственное решение как основной компонент государственной политики и политико-управленческого процесса // Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт / отв. ред. А.И. Ветренко. Омск: ОмГУ, 2012.

8. Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011.

9. Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология: Методы исследования. М., 1997.

10. Панов В.П. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. М.: Изд-во «РОССПЭН», 2011.

11. Попова О.В. Политический анализ и прогнозирование. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2011.

12. Почепцов Г.Г. Стратегический анализ. Стратегический анализ для политики, бизнеса и военного дела. Киев, 2004.

13. Сморгунов Л.В. Современные административные реформы // Гос. политика и управление: в 2 ч. / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Изд-во «РОССПЭН», 2007.

14. Сулакшин С.С. Государственная политика и управление как категория в современной российской гуманитарной науке и преподавании // Гос. политика и управление современной России в сфере гуманитар. науки и образования. М.: Научный эксперт, 2012. Вып. 1 (48).

15. Туронок С.Г. Политический анализ. М.: Дело, 2002.

16. Туронок С.Г. Политико-управленческие науки // Политология: лексикон / ред. А.И. Соловьев. М.: Изд-во «РОССПЭН», 2007.

17. Якунин В.И. Ценностные и правовые основания государственной политики государственно-частного партнерства // Проблемы формирования государственных политик в России: состояние и перспективы / ред. С.С. Сулакшин. М., 2006.

18. Lasswell H. Power and Personality. N.Y., 1948.

19. Weimer D.L., Vining A.R. Policy Analysis. Concepts and Practice. Fourth Edition. Pirson Prentice Hall, New Jersey, 2005.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 354:342.518(470+570)

А.В. КУРОЧКИН, к.соц.н., доцент кафедры российской политики
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»,
г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, 7-й подъезд
Электронный адрес: alexkur@bk.ru

ФОРМИРОВАНИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ (НА ПРИМЕРЕ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ И МИНИСТЕРСТВА КУЛЬТУРЫ РФ)

Активное внедрение элементов электронного правительства началось с России в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия – 2002–2010 гг.», которая была призвана в конечном итоге обеспечить становление в России полноценного информационного общества. При этом, несмотря на существенные затраты из бюджетов различных уровней (с учетом изменений, полный бюджет «Электронной России» на 2002-2010 гг. составил около 21,2 млрд руб.), результативность программы

на момент завершения в 2007 г. ее первого этапа (особенно в аспекте построения системы «электронного правительства») оставляла желать лучшего. Анализ промежуточных результатов реализации Программы за период с 2002 по 2007 г., проведенный в 2008 г. Минкомсвязи РФ, определил чрезмерно узкоспециальный, технологический характер проведенных мероприятий. Таким образом, по мнению специалистов министерства,

Статья посвящена анализу специфики становления и развития «электронного правительства» в РФ в условиях модернизации и административной реформы. Автор рассматривает данный процесс на примере двух достаточно динамично развивающихся федеральных министерств: министерства образования и науки и министерства культуры. В статье выделяются и анализируются общие характеристики и особенности элементов «электронного правительства», реализуемых в данных министерствах проводится сравнительный анализ их эффективности и определяются перспективы развития.

Ключевые слова: «электронное правительство»; административная реформа; сетевая коммуникация; электронные услуги; эффективность государственного управления

не был получен ожидаемый социальный и экономический эффект. Отношения власти и общества также качественно не изменились в результате реализованных технологических инноваций.

Существенные изменения в данной сфере начали происходить в конце 2007-2008 гг., когда в России, с одной стороны, сформировалась полноценная правовая база функционирования «электронного правительства», а с другой – вступила в активную фазу реализации «Концепция административной реформы 2006-2008 гг.», предусматривавшая по ряду основных направлений реформирования (таких как оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти) широкое внедрение информационных технологий в деятельность исполнительной власти на всех уровнях.

Формирование полноценной правовой базы функционирования «электронного правительства» на текущем этапе административной реформы было связано с принятием следующих нормативных документов. 7 февраля 2008 г. Президентом РФ была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» [5]. Важнейшим направлением, утвержденным в данной стратегии, является повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг, в том числе за счет создания «электронного правительства». В соответствии с ней к 2015 г. 100% государственных услуг должны будут оказываться в электронном формате.

В 2010 году была завершена работа над Государственной программой «Информационное общество 2011-2020», которая стала логическим продолжением федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Кроме того, за последние три года были приняты федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3] и федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» [4], определившие правовые основы регулирования процесса предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Таким образом, можно утверждать, что к началу 2011 г. необходимая для функционирования электронного правительства нормативно-правовая база была создана.

Основным документом, определившим стратегию развития системы «электронного правительства», является принятая в 2008 г. «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» [2]. В ней сформулированы ключевые цели, задачи и направления развития «электронного правительства» в РФ, перечислены основные проблемы, которые стоят на пути его эффективного функционирования.

В частности, среди важнейших задач выделяются следующие:

- обеспечить удаленный доступ гражданам и организациям к информации о деятельности органов власти;
- обеспечить предоставление государственных услуг в сети Интернет и многофункциональных центрах;
- создать защищенную систему оборота документов между ведомствами;
- ввести для ведомств информационные системы планирования и отчетности;
- сформировать единую правовую базу, которая будет регламентировать порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах [2].

Реализация данной концепции оказалась вполне успешной. Результаты последнего обзора развития информационного правительства, подготовленного Департаментом социального и экономического развития ООН, показывают, что Россия к 2012 г. по уровню развития электронного правительства поднялась с 59-го места, которое занимала в 2010 г., на 27-е место, опередив остальные страны Восточной и Центральной Европы. Из стран, население которых превышает 100 млн чел., Россия занимает третье место по рейтингу, после США и Японии [6].

Однако важно отметить, что «электронное правительство» прежде всего предполагает формирование инновационной коммуникативной инфраструктуры, позволяющей органам государственной власти, гражданским и бизнес ассоциациям, а также отдельным гражданам взаимодействовать на основе новых информационных технологий. Совершенствование технологий и сетевой инфраструктуры, безусловно, важно для развития «электронного правительства», однако более значимым представляется внедрение процедур вовлечения граждан в процессы обсуждения и принятия политико-административных решений. Этот аспект обычно связывают со становлением электронной демократии и переходом, согласно классификации развития «электронного правительства» ООН, от фаз готовности к «электронному правительству» и присутствия в интернете к фазе участия граждан в электронных проектах государственного управления.

В связи с этим анализ промежуточных итогов развития элементов «электронного правительства» будет осуществлен по двум группам ключевых параметров: 1) *информационно-технологическим* (дизайн и информативность интернет-ресурсов, обновляемость контента, сервисные возможности интернет ресурсов); 2) *параметрам интеракции* (обратная связь с организациями и гражданами, степень интерактивности и обеспечения участия в постановке и поиске решений отраслевых проблем). Эти параметры соответствуют общим требованиям, сформулированным в «Концепции формирования электронного правительства в Российской Федерации до 2010 г.», таким как оперативное размещение достоверной информации, публикация сведений о предоставляемых государственных услугах, обеспечение обратной связи и др. В качестве конкретного объекта анализа мы рассмотрим два федеральных ведомства: Министерство культуры РФ и Министерство образования и науки РФ. Выбор этих ведомств обусловлен

особой необходимостью развития интерактивного взаимодействия и высокой степени участия в постановке и поиске решений отраслевых проблем в таких общественно значимых сферах как культура и образование. Основными источниками информации для нас стали официальные сайты Министерства образования и науки (<http://минобрнауки.рф>) и Министерства культуры (www.mkrf.ru).

Относительно оценки параметров первой группы можно отметить следующее. Разработка дизайна и степень информативности сайта Министерства культуры РФ находится на достаточно высоком уровне. Пополнение списка анонсируемых мероприятий производится оперативно. Каждый рабочий день в соответствующем разделе сайта появляются анонсы событий, а прошедшие мероприятия перемещаются в архив событий. Однако, можно отметить некоторое отставание в обновлении материалов из регионов, находящихся за пределами Центрального федерального округа.

Сервисная составляющая сайта Министерства культуры РФ также может быть оценена как вполне информативная и доступная для пользователей. В настоящее время министерство предоставляет четырнадцать услуг, из которых только три являются платными. По каждой из госуслуг опубликованы сведения о сроках, категориях получателей, оплате, документах (необходимых для оказания услуги и получаемых в результате ее оказания), необходимых адресах и телефонах, подробное описание процесса заказа, способах подачи заявки и получения результата, а также права заявителя и обязанности органа власти.

К сожалению, в реестре предоставляемых госуслуг на сайте министерства культуры до сих пор остаются услуги, заявки на которые нельзя подать через Интернет. К такого рода услугам относятся, например, выдача прокатных удостоверений на фильмы, обращения граждан, выдача свидетельства на право вывоза культурных ценностей из России, выдача разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, а также лицензирование деятельности по реставрации объектов культурного наследия.

Механизм обратной связи на сайте министерства присутствует и обеспечивается двумя рубриками: «Интернет-приемная» и «Часто задаваемые вопросы». Ответ на свой запрос автор электронного обращения может получить — по своему выбору — прямо на сайте или по электронной почте.

Еще одним направлением обеспечения обратной связи является развитие ведомственных центров обработки телефонных обращений организаций и граждан. Анализ контактной информации, представленной на сайте Министерства культуры РФ показывает, что обработка телефонных обращений осуществляется, но не по единому федеральному номеру, звонок по которому был бы бесплатным из любой точки России, а по обычному московскому, который не является бесплатным, что значительно снижает количество потенциальных пользователей данной услугой.

Интернет-ресурсы Министерства образования и науки РФ также отвечают самым современным требованиям, предъявляемым к технологиям «электронного правительства». 26 марта 2012 года был открыт для пользователей

обновленный сайт министерства. По сравнению со старой версией, все еще доступной по адресу <http://old.mon.gov.ru/>, он имеет более открытый интерфейс, размещенная на нем информация лучше систематизирована по тематическим разделам. Что немаловажно для повышения комфорта людей, пользующихся сайтом, особенно пожилых и слабовидящих, увеличен шрифт, а также осуществлен отказ от всплывающих окон, которые в определенных случаях не были интуитивно понятными (вместо этого введены контекстуальные ссылки).

На новой версии сайта присутствует полный перечень услуг, по каждой из которых имеется описание услуги, перечень и порядок подачи необходимых документов (а в отдельных случаях и шаблоны для заполнения), а также полная информация о нормативно-правовых актах, порядке обжалования деятельности органов, результатах оказания услуги и прочих правовых аспектах (в разделе «Консультация»).

Получать обратную связь министерство предполагает следующими путями:

Во-первых, по телефонам, указанным в разделе «Контактная информация», причем указаны как телефоны справочной службы, так и отдельных ведомств. Стоит, однако, отметить, что большинство из них, так же как и в случае с Министерством культуры РФ, имеют телефонный код 495, что означает их бесплатность только для жителей столицы.

Во-вторых, через систему электронных обращений, в которых может содержаться заявление, жалоба, предложение или запрос.

Кроме того, существует возможность обратиться к представителям министерства посредством других инструментов интерактивного взаимодействия с гражданами, к коим относятся прежде всего различные социальные сети и т.н. блогосфера (Вконтакте, Facebook, Twitter, Livejournal).

Также интерактивное взаимодействие организовано Министерством образования и науки РФ на платформе специального дискуссионного клуба [1], который призван стать центром общественного обсуждения образовательной политики и науки, выдвижения предложений и проектов пользователей, а также получения обратной связи от ответственных лиц. Стоит, однако, отметить невысокий уровень участия граждан в таких обсуждениях. Самая популярная из обсуждаемых тем прокомментирована всего лишь 42 раза, да и само количество тем оставляет желать лучшего.

Таким образом, в заключение можно отметить, что Министерство культуры РФ и Министерство образования и науки РФ являются своего рода лакмусовой бумагой – индикатором качественного развития элементов электронного правительства в ходе административной реформы. Многие положения «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» претворены здесь в жизнь (информация предоставляется наглядно и полноценно, услуги, предоставляемые министерствами (или агентствами, находящимися в их ведении) стали доступнее), однако остаются значительные пробелы в реализации интерактивности и активизации участия граждан в обсуждении насущных отраслевых проблем и выработке предложений по их решению.

Список литературы

1. *Дискуссионный клуб* Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://club.mon.gov.ru>. (дата обращения: 01.04.2012).
2. *Концепция* формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р. URL: // <http://government.consultant.ru/page.aspx?961636> (дата обращения: 20.03.2012).
3. *Об обеспечении* доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (дата обращения: 12.03.2012).
4. *Об организации* предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (дата обращения: 12.03.2012).
5. *Стратегия* развития информационного общества в России. [Электронный документ]: утв. Президентом Рос. Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212. URL: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 10.03.2012).
6. *UN Department of Economic and Social Affairs*. United Nations E-Government Survey: E-Government for the People. 2012. 143 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 20.03.2012).



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 658.310.9

М.Р. БИМАТОВ, председатель правления

Пермская торгово-промышленная палата, г. Пермь, ул. Советская, 246
Электронный адрес: bimatov@gmail.com

А.В. ИГНАТОВА, руководитель проекта

Пермская торгово-промышленная палата, г. Пермь, ул. Советская, 246
Электронный адрес: alena.ignatov@gmail.com

ИНСТРУМЕНТ «ЗАКАЗЧИК-ПОДРЯДЧИК» КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ РАБОЧИХ КАДРОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Одним из факторов, определяющих конкурентоспособность экономики страны, является объем создаваемых благ с определенной производительностью труда (рис. 1). Производительность труда в России более чем на две трети ниже, чем в США [6]. Чем выше производительность труда каждого, тем устойчивее и эффективнее экономика. И наоборот – система разбалансируется, если по какой-либо причине люди, находящиеся в трудоспособном возрасте, не участвуют в создании экономических благ и не формируют ВВП. Еще большую нагрузку на систему дает необходимость дополнительной социальной поддержки этой группы в данный период.

При достижении критической массы элементов, потребляющих блага и не участвующих в их воспроизводстве, система перестанет функционировать эффективно.

В статье рассмотрены состояние и проблематика системы подготовки кадров в сфере экономики для предприятий и организаций и предлагается как инструмент решения проблем, сложившихся в данном секторе, введение новой схемы взаимоотношений между потенциальными работодателями, являющимися в конечном счете потребителями большей части трудовых ресурсов, и государством, которое через систему подведомственных исполнителей занимается подготовкой кадров.

Авторы предлагают четко разделить роль «заказчика» и «подрядчика» образовательных услуг через создание при организациях, представляющих интересы бизнеса, центров профессионального развития (возможно, на базе центров занятости населения).

Ключевые слова: производительность труда; подготовка кадров; кадры; обучение; трудовые ресурсы; предприятия; бизнес; учебные заведения; среднее профессиональное образование

Цель статьи – структурировать проблемы подготовки рабочих кадров для экономики и сформировать подходы к созданию концепции координации подготовки кадров через построение инструмента «заказчик-подрядчик» на региональном уровне.

Модернизация – неизбежный путь эволюционного развития российской экономики, обусловленный необходимостью повышения производительности труда. Модернизация, как техническое и технологическое перевооружение, является мощным социальным рычагом. Во-первых, это высвобождение низкоэффективных трудовых ресурсов, во-вторых, рост потребности в узкопрофильных специалистах. Таким образом, с одной стороны, модернизация порождает изменение структуры спроса на кадры, но, с другой стороны, наличие кадров является необходимым условием реализации модернизации.

По данным одного из крупнейших российских сайтов по трудоустройству верхнюю строчку рейтинга наиболее востребованных на рынке труда профессий на начало 2012 г. заняли рабочие профессии, требующие квалификации, – механики, токари, электрики и др. На их долю пришлось порядка 12% всех запросов работодателей (в то время как на программистов приходится чуть более 1% запросов) [5].

В результате структурных изменений спроса на кадры предприятия ощущают дефицит рабочей силы, а неконкурентоспособные работники остаются вне экономики. Другими словами, они, во-первых, не участвуют в создании ВВП, во-вторых, создают нагрузку для государства, в-третьих, провоцируют рост социальной напряженности и протестных настроений.

Структура обращений в службу занятости населения (СЗН) демонстрирует, что более 85% – это не «жертвы обстоятельств», а те, кто оказался неконкурентоспособен в условиях рынка, причем треть из них – это хронические безработные. По факту при существующих подходах государства к работе с хроническими безработными эту группу населения можно расценивать с экономической точки зрения как выпавшую из состава

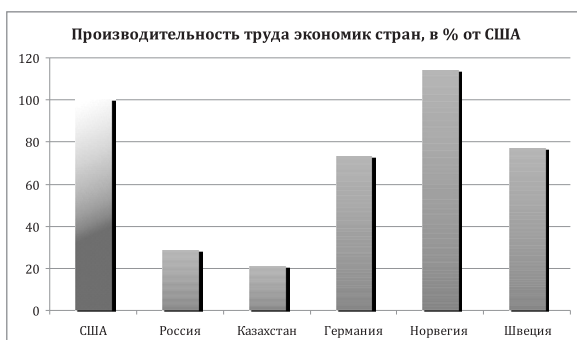


Рис. 1. Производительность труда экономик стран, в % от США



Рис. 2. Структура «клиентов» службы занятости населения Пермского края

экономически активного населения и практически не имеющую перспектив вернуться в его состав. Эта тенденция имеет прямое негативное влияние на ВВП и на рост социальной неудовлетворенности граждан.

Проблема состоит еще и в том, что деятельность СЗН в общей системе управления трудовыми ресурсами региона – это «капля в море», она охватывает лишь малую часть экономически активного населения, испытывающего трудности с профориентацией или трудоустройством. Кроме того, более 87% обращающихся в СЗН – те, кто уже не имеет работы [2]; это наглядно показывает, что основная деятельность СЗН концентрируется не на профилактике безработицы, а на решении проблем по мере их возникновения.

С нашей точки зрения, цель работы с трудовыми ресурсами – это, по сути, уравнивание спроса и предложения, т.е. приведение качества трудовых ресурсов в соответствие с запросами бизнеса. Нужно добиться того, чтобы качество и количество вновь подготовленных специалистов удовлетворяло потенциальных работодателей, а при высвобождении кадры имели возможность горизонтальной ротации, без снижения уровня квалификации и социального статуса.

Одним из реальных шагов, позволяющих достичь указанной цели, является введение рыночных механизмов в систему подготовки кадров (в начальном и среднем профессиональном образовании) и построение между работодателями и образовательными учреждениями системы «заказчик-подрядчик». Необходимо создать инструмент, при котором промышленные предприятия стали бы заказчиками по отношению к профессионально-техническим училищам [4].

Систему подготовки трудовых ресурсов рабочих специальностей для экономики можно рассматривать как производство. Продукт этого производства – специалисты различных профессий с набором характеристик и компетенций. При этом можно выделить продукт первичной переработки – специалист, получивший профессию, и продукт вторичной переработки – специалист, получивший профессию, с усовершенствованными навыками и компетенциями.

Рынок – рынок труда с показателями спроса и предложения на продукт. Рынок характеризуется монополистическим положением государства в производстве продукта первичной переработки.

План производства – специалисты в нужном ассортименте и нужном объеме.

Заказчики – потенциальные работодатели.

Исполнители – государство (в лице государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования).

Себестоимость продукта формируется из затрат на содержание учебных заведений среднего профессионального образования, выплату стипендий и пособий, содержание аппарата управления системой образования. Инвестиции осуществляются государством за счет бюджета.

Возвратность инвестиций обеспечивается в итоге за счет налоговых отчислений физических лиц и организаций-работодателей.

Описанное «производство» можно назвать успешным, если исполнитель производит нужное количества товара в нужный момент времени, система

логистики позволяет заказчику получить продукт, по качеству продукт устраивает заказчика и возвратность инвестиций в виде налогов обеспечивается в максимально короткое время.

Но в действительности система функционирует иначе.

Ввиду отсутствия нормальной коммуникации между заказчиком и исполнителем исполнитель самостоятельно формирует план производства по качеству и количеству. Доля выпускников, подготовленных под запросы и ожидания конкретных работодателей, ничтожно мала. По целевой контрактной подготовке в России обучается лишь около 5% учащихся средних профессиональных учебных заведений [3].

Обучение кадров идет на устаревшем оборудовании по несовременным технологиям. Контроль качества осуществляется исполнителем самостоятельно по им же разработанным стандартам.

Далее часть выпущенных специалистов, лучших по качеству, принимается заказчиками на работу, остальные остаются балластом для государства без работы и на социальном пособии.

Как в практически любой ситуации монополии, качество выпускаемой продукции достаточно низкое, при этом заказчики ввиду отсутствия выбора вынуждены принимать продукт в определенном объеме, практически независимо от его качества, и в дальнейшем самостоятельно «дорабатывать» продукт в собственных учебных центрах либо непосредственно в процессе работы, неся дополнительные издержки и жертвуя производительностью труда.

Те, кто не нашел работы, требуют дополнительных вложений в себя со стороны государства на социальное пособие, повышение квалификации, переобучение и т.д.

В год на функционирование системы в Пермском крае из бюджетов всех уровней расходуется более 4,5 млрд руб. (более 3 млрд руб. на учреждения среднего профессионального образования и 1,5 млрд руб. на систему ЦЗН).

При этом ежегодно в среднем из 15 тыс. специалистов, выпускаемых из учреждений среднего профессионального образования, по плановым показателям предполагается трудоустроить 70%. По факту трудоустраивается только треть выпускников, из них только 15% – по специальности. Для сравнения, в системе высшего образования показатель первичного трудоустройства по специальности составляет около 50%. При такой тотальной экономической неэффективности системы предприятия не заинтересованы в участии в системе подготовки специалистов и, тем более, в ее софинансировании.

Таким образом, на выходе мы получаем систему образования, которая:

- не удовлетворяет запросы рынка по количеству подготовленных специалистов;
- обеспечивает низкий уровень профессиональной подготовки в теоретическом и практическом плане;
- экономически неэффективна: расходы на подготовку одного специалиста несут и государство, и работодатель, и специалист – в форме прямых затрат и упущенной выгоды;
- требует большого количества времени на подготовку специалистов;
- не управляема законами рынка.

Чем обусловлено возникновение и существование этой системы? Выделим только некоторые факторы:

- несогласованность действий заказчиков системы (работодателей) и исполнителей (государства), непрозрачность системы среднего образования для заказчиков;
- низкий уровень профориентации – не увязываются на должном уровне характеристики и компетенции человека с получаемой им профессией;
- невысокое качество потенциальных трудовых ресурсов. Ввиду непрестижности большинства рабочих профессий они непопулярны у молодежи;
- структурный перекося системы образования. Вузы «оттягивают» поток выпускников школ, которые выбирают специальности не по рациональным, а по эмоциональным либо субъективным факторам: престижность специальностей, предоставление отсрочки от армии, желание учиться в крупных городах и др. При этом в экономике возникает перенасыщенность трудовых ресурсов с высшим образованием и дефицит выпускников рабочих специальностей.

Данные факторы, на наш взгляд, можно устранить, только определив единого координатора процессов и наделив его полномочиями и функциями по регулированию системы подготовки кадров для экономики. Нужно, прежде всего, выстраивать систему взаимоотношений с заказчиками, позволяя им влиять на процесс подготовки их будущих сотрудников.

В качестве положительного примера решения проблемы среднего специального образования можно привести опыт Германии. В немецкой модели среднего профессионального образования основополагающим принципом является дуальность – объединение обучения в аудитории с обучением на предприятии, причем по времени модули примерно одинаковы. Каждый потенциальный студент среднего профессионального учебного заведения обязан найти себе место работы на предприятии, которое его будет обучать вместе с образовательным учреждением. Без места на предприятии начать обучение, за небольшими исключениями, невозможно. Таким образом, помимо качества решается и вопрос востребованности специалиста – чем менее актуальна специальность, тем сложнее найти место работы на период обучения. Обучением студентов в Германии занимается более 200 тыс. малых, средних и крупных предприятий, пропускающих через себя чуть менее 1 млн студентов в год. Уровень безработицы среди молодежи составляет около 9% – это один из самых низких показателей в Евросоюзе.

Представляется, что координатором процесса подготовки кадров в России должен выступать представитель интересов бизнес-сообщества. Учитывая сложившуюся систему взаимоотношений между бизнесом, общественными организациями и государством, а также положительный опыт Германии в данном вопросе, роль координатора может взять на себя Торгово-промышленная палата.

В роли исполнителя процессов координации подготовки кадров целесообразно сформировать Центры профессионального развития (ЦПР) при организации, представляющей интересы бизнес-сообщества и имеющей наибольший вес среди аналогичных организаций в городе либо регионе по количеству рабочих мест, созданных предприятиями-членами данной организации.

Территориально такие центры могут быть на базе ЦЗН, так как по существу ЦПР – это реинкарнация центров занятости в новом виде, но сутевая составляющая должна быть закреплена за представителями бизнес-сообщества. В современных условиях ЦЗН следует позиционировать не как последнюю ступень перед хронической безработицей, а как один из первоочередных инструментов профессионального развития субъектов экономики. Такая логика построения взаимоотношений позволит учитывать мнение будущих работодателей при подготовке кадров и интегрировать их в процесс подготовки. На сегодняшний день элементы такой системы реализуются отдельными предприятиями, но исключительно в рамках индивидуальных договоренностей с учебными заведениями, что не носит системного характера и не имеет гарантий для обеих сторон при изменении внешних условий.

Попытаемся обозначить основные координационные функции ЦПР. При ближайшем рассмотрении их несколько:

1) *профорIENTATION.*

Выявление компетенций учащихся школ перед принятием ими решения о выборе будущей профессии. Предоставление информации о востребованности и перспективности профессий и специальностей;

2) *заказ государству на востребованное образование.*

Формирование заказа системе образования на основе аналитики и прогноза рынка труда. Ежегодно должна прогнозироваться структура и количество трудовых ресурсов, которые будут востребованы экономикой на момент окончания ими учебных заведений. Подготовка в соответствии с заказом бизнеса позволит избежать выпуска в рынок заведомо невостребованных специалистов. ЦПР должен анализировать поступающую информацию от средних и крупных предприятий и консолидированную информацию по малому бизнесу и формировать количественный и структурный заказ Министерству образования Пермского края и Агентству по управлению государственными учреждениями. При этом принципиально важным является интеграция крупнейших предприятий-работодателей в процесс прогноза потребности в кадрах и формирования заказа учебным заведениям на их подготовку.

В настоящее время на федеральном уровне при поддержке Министерства социального развития и ряда крупных предприятий инициировано создание интернет-ресурса «Атлас профессий», предоставляющего обширную информацию о профессиях, их актуальности на текущий момент и среднесрочную перспективу. Ресурс молодой и пока только развивается, но уже сейчас можно судить о его полезности как для молодых людей, определяющихся с выбором профессии, так и для работодателей, мотивирующих население на получение нужных и востребованных специальностей [1];

3) *управление качеством образования.*

Бизнес через налоги является косвенным заказчиком услуг государства по подготовке кадров. Соответственно, может и должен принимать у «подрядчика» его работу. В системе оценки качества образования необходимо разрабатывать профессиональные стандарты качества, регламентирующие как процесс подготовки специалистов, так и критерии оценки результата (оценка качества специалистов), которые работодатель хотел бы видеть у выпускников.

Также для повышения конкурентоспособности трудовых ресурсов, снижения издержек бизнеса на переобучение и содержание учебных центров предприятиями одной из ключевых задач является включение будущих работодателей в процесс подготовки специалистов – предоставление мест стажировки и практики на предприятиях для студентов средних специальных учебных заведений и участие работодателей в экзаменационных комиссиях;

4) *контроль качества трудовых ресурсов (профессиональная сертификация).*

Независимая оценка специалистов на соответствие квалификационным требованиям, проводимая при участии ЦПР, позволит повысить качество привлекаемых работодателями трудовых ресурсов и упорядочить конкуренцию на рынке труда;

5) *адаптация к изменившимся условиям рынка. Переобучение и повышение квалификации.*

Переобучение – это работа над ошибками системы образования либо адаптация к изменяющимся условиям экономики. ЦПР на основе анализа рынка должен формировать заказ обучающим организациям на переподготовку кадров, которая обеспечит гражданам более конкурентоспособное положение на рынке труда;

6) *создание единой информационной системы.*

Создание базы данных, содержащей сведения обо всех этапах управления профессиональным развитием каждого субъекта экономики имеет принципиальное значение для отслеживания эффективности как системы в целом, так и эффективности мероприятий профессионального развития, осуществляемых за счет бюджета, каждого человека в отдельности.

Таким образом, создание описанного механизма позволит корректно распределить роли сторон в системе и сделать потребителей результатов функционирования системы заказчиками системы. При этом все три участвующие стороны получают преимущества от внедрения данного механизма.

Преимущества бизнеса в результате реализации данных мер очевидны:

- получение трудовых ресурсов более высокого уровня подготовки;
- снижение издержек на самостоятельную подготовку (доработку) трудовых ресурсов;
- возможность использования более дешевой рабочей силы, например труда студентов учреждений среднего профессионального образования в период прохождения учебы (оплачиваемая практика);
- использование системы объективной оценки уровня подготовки сотрудников через систему профессиональных сертификатов;
- возможность влияния на процесс подготовки трудовых ресурсов в системе среднего профессионального образования (среднесрочное планирование) и возможность влияния на систему переподготовки кадров (краткосрочное планирование).

От введения в действие предлагаемой системы получает выгоды и государство:

- снижаются издержки на систему образования, многократно обучающую одного и того же человека, но при этом с низким уровнем качества;

- снижается уровень социальной неудовлетворенности как следствие безработицы,
- повышается эффективность экономики в целом через повышение эффективности ее субъектов.

И, наконец, предложенная схема взаимоотношений имеет очевидные преимущества для экономически активного населения в виде высокого качества образования, обеспечивающего конкурентоспособность на рынке труда; возможности профессионального роста и развития внутри полученной профессии; уменьшения временных затрат на получение образования перед выходом в трудовую жизнь.

Таким образом, предложенная схема взаимоотношений предполагает четкое разделение ролей «заказчик» и «подрядчик», что позволит корректно выстроить систему мотивации, исполнения и контроля всех участников системы подготовки кадров. При этом схема не требует вливания дополнительных финансовых ресурсов, в то же время повышается эффективность бюджетных расходов. Ключевым представителем консолидированных интересов заказчиков (бизнеса) и координатором в системе могут стать ЦПП, создаваемые при организациях, представляющих интересы бизнеса, на базе ЦЗН. Тем самым без усложнения существующей инфраструктуры может быть достигнуто повышение качества подготовки кадров с учетом требований заказчиков и уменьшение уровня безработицы.

Список литературы

1. *Атлас профессий* [Электронный ресурс]. URL: <http://atlas.rosminzdrav.ru/> (дата обращения: 20.03.2012).
2. *Безработица* в Пермском крае. Итоги 2011 года: отчет службы занятости населения Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://szn.perm.ru/?o=600&e=0> (дата обращения: 23.03.2012).
3. *Статистика* российского образования [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.edu.ru/> (дата обращения: 30.03.2012).
4. *Чиркунов О.А.* Традиционные формы региональной поддержки промышленности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 73-88. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/vgu/about.html> (дата обращения: 29.03.2012).
5. *Superjob* ТОП 20 – рейтинг наиболее популярных запросов рынка труда [Электронный ресурс] // Портал superjob.ru. URL: <http://www.superjob.ru/research/articles/2147/superjob-top-20-rejting-naibolee-populyarnyh-zaprosov-rynka-truda/> (дата обращения: 12.03.2012).
6. *The International Comparison Program (ICP): final global report* [Электронный ресурс]. URL: <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/icp-final-tables.pdf> (дата обращения: 20.03.2012).



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.24(470.53)

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

ПРИМЕНЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В КОМПАНИЯХ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Введение

Мировой кризис 2008-2010 гг. обнажил и усугубил проблемы корпоративного управления в российских компаниях. Кризис застал растущие российские компании в период наращивания активов в условиях нехватки ликвидности. Одни компании осуществили или наметили программы слияний и поглощений, другие увеличивали количество мест продаж, третьи формировали портфели проектов с высокой степенью риска и т.д. Все эти операции планировались и проводились за счет заемного капитала. Ряд крупных компаний осуществили эмиссию облигаций для финансирования проектов, но в конце 2008 г. и начале 2009 г. оказались неспособными исполнять это в полном объеме. Причиной стало снижение объема продаж, а отсутствие возможности рефинансирования задолженности. Компании выпускали долговые обязательства, предполагая возможность их погашения за счет привлечения кредитов банков, что в условиях кризиса мирового финансового рынка оказалось невозможным. Но даже если бы мировой финансовый кризис не принял таких масштабов, то компании все равно не смогли бы длительно поддерживать недостаток ликвидности путем наращивания обязательств. Недостатки корпоративного управления послужили бы причиной значительного понижения

В статье раскрываются результаты исследования о применении методов стратегического планирования в компаниях, зарегистрированных на территории Пермского края. Автор подводит итоги проведенного исследования, делает выводы, дает сравнение с результатами аналогичного исследования 1997 г. Ключевой вывод состоит в том, что крупные и средние российские компании начали активно применять методы стратегического планирования, тогда как малые компании не уделяют этому должного внимания.

Ключевые слова: стратегическое планирование; Пермский край; российские компании

эффективности деятельности российских компаний даже в том случае, если бы мировой экономической кризис не произошел.

Многие кризисные явления в национальной экономике вызваны серьезнейшими недостатками корпоративного управления в компаниях. Экономический кризис в России следует назвать «корпоративным кризисом», поскольку в его основе лежат системные проблемы, присущие большинству российских компаний. Соответственно, использование возможностей смягчения и преодоления кризиса, экономический рост достигаются на основе увеличения эффективности управления, что может быть сделано путем внедрения системы стратегического планирования.

В зарубежной литературе можно встретить множество исследований относительно эффективности методов стратегического планирования, а в 1980-1990-е гг. по этому вопросу развернулась серьезная полемика. Некоторые ученые даже заявили о закате концепции стратегического планирования. Однако на практике дело обстоит совсем иначе. Обобщая опыт стратегического планирования в крупнейших корпорациях, таких как «ICI», «3М», «SAS», «Unilever», «Canon», «General Electric», можно сделать такие выводы [2-10]. Во-первых, у руководителей корпораций нет сомнений о востребованности методов стратегического планирования. Вопрос лишь в том, каким должно быть стратегическое планирование в корпорации. Во-вторых, ключевые проблемы концепции стратегического планирования, имевшие место в 1980-х гг., лежали не в области теории и методологии; как оказалось, она продолжала успешно применяться в новом качестве и в несколько иных целях. Проблематика стратегического планирования в 1980-х гг. состояла в организации работы руководителей высшего, среднего и низшего звена управления. В-третьих, изменение форм и методов корпоративного управления требует трансформации взглядов на стратегическое планирование. Творческий подход, стратегическое мышление, стратегическое лидерство, интуиция и многое другое ложится в основу новой философии стратегического планирования. У стратегического планирования блестящее будущее – большинство руководителей зарубежных фирм не сомневаются в этом. Конечно, не каждая компания может использовать этот организационно сложный и ресурсоемкий процесс, однако каждый высший руководитель должен решать задачи по разработке и реализации стратегии развития. В эру глобальной конкуренции побеждает тот, кто видит больше, глубже и дальше вперед.

А как складывается ситуация в российских компаниях? В настоящее время ряд российских компаний разрабатывают стратегию развития и стратегические планы, применяя на систематической основе методы стратегического планирования. Автор статьи в начале 2012 г. завершил исследование, которое позволило оценить востребованность и характер применения методологии стратегического планирования в компаниях, расположенных на территории Пермского края. Поэтому цель статьи состоит в том, чтобы подытожить результаты проведенного исследования, ознакомить специалистов с рядом особенностей организации стратегического планирования в российских компаниях.

Сущность, цели и задачи, методика исследования

Тема исследования: «Исследование практики применения стратегического планирования в корпорациях Пермского края». Объект исследования: крупные, средние и малые компании, зарегистрированные на территории Пермского края. Предмет исследования: система стратегического планирования.

Организатором исследования выступила кафедра менеджмента Пермского государственного национального исследовательского университета. Исследование проводилось в рамках проекта «Формирование российской постиндустриальной модели управления как ключевого фактора национальной инновационной конкурентоспособности», входящего в состав комплексной программы «Региональное природопользование: технологии прогнозирования и управления природными и социально-экономическими системами».

Цели исследования:

- 1) оценить степень использования современных методов управления в компаниях Пермского края;
- 2) выявить особенности, трудности и проблемы применения методов стратегического планирования в компаниях Пермского края;
- 3) сформулировать практические рекомендации по организации стратегического планирования в российских компаниях.

Задачи исследования:

- разработать методику оценки использования методов стратегического планирования в российских компаниях;
- провести анкетирование и интервьюирование руководителей компаний Пермского края, ответственных за организацию стратегического планирования;
- провести статистическую обработку полученных результатов исследований и опубликовать полученные выводы в научных изданиях.

Исследование проводилось путем очного и заочного анкетирования, респондентами выступили высшие руководители компаний и руководители, ответственные за организацию процесса разработки и контроля исполнения стратегий (стратегических планов). Результаты анкетирования выборочно подтверждались путем интервьюирования руководителей, ответственных за стратегическое планирование, что позволило получить дополнительные сведения и проверить анкетные данные (табл. 1). Устному и письменному опросу подверглись руководители компаний разных сфер деятельности: финансы и кредит, металлургия и машиностроение, наука и образование, оптовая и розничная торговля, телекоммуникации и связь, добыча полезных ископаемых и др. Организационную и информационную поддержку исследования оказали Пермская торгово-промышленная палата, Региональное объединение работодателей «Сотрудничество» и Пермская гильдия добросовестных предприятий.

При интервьюировании руководителей, ответственных в компании за стратегическое планирование, задавался ряд дополнительных вопросов, в том числе:

- По каким причинам руководство компании занимается разработкой стратегических планов?
- Каким образом вовлечены руководители среднего и низшего уровня управления в процесс разработки и реализации стратегических планов?

- Как оценивается эффективность и результативность процесса стратегического планирования?
- Как организовано подразделение стратегического планирования? Каковы его функции и задачи?
- Какие инструменты стратегического планирования применяются?
- Дайте содержательную характеристику планово-отчетной документации.
- Как организована деятельность высшего руководства в процессе разработке и реализации стратегических планов?

Таблица 1

Основные вопросы, заданные руководителям при анкетировании и интервьюировании

№	Содержание вопроса	Варианты ответа
1	Разрабатывается ли в компании стратегический план (стратегия развития)? Если нет, назовите причины отказа от разработки стратегического плана (стратегии развития).	Да / нет Свободный ответ
2	Есть ли в компании подразделение, ответственное за стратегическое планирование? Если да, расскажите, как организовано подразделение стратегического планирования?	Да / нет Постоянное / временное / только руководитель
3	Стратегический план разрабатывается и утверждается материнской компанией?	Да / нет
4	Есть в компании утвержденный стратегический план (стратегия развития) на 2012-2013 гг.?	Да / нет
5	Как называется документ, разрабатываемый в процессе стратегического планирования?	Стратегия / стратегический план / иное
6	Считаете ли Вы полезным разрабатывать и применять стратегический план (стратегию развития)? Если нет, назовите причины отрицательного мнения о полезности стратегии.	Да / нет Свободный ответ
7	Считаете ли Вы процесс стратегического планирования эффективным и результативным? Если нет, назовите причины низкой эффективности процесса стратегического планирования.	Да / нет Свободный ответ
8	Привлекает ли компания внешних консультантов для разработки стратегического плана (стратегии развития)?	Да / нет
9	Оперативные планы и бюджет на год разрабатываются в строгом соответствии со стратегическим планом?	Да / нет
10	Как Вы оцениваете степень организованности процесса разработки стратегического плана (стратегии развития)?	Хорошо / средне / плохо
11	Как Вы оцениваете уровень методического обеспечения процесса стратегического планирования?	Хорошо / средне / плохо

Обсуждение результатов

Общее количество разосланных анкет превысило 100 экз. Ответы получены от 35 компаний. Распределение респондентов по отраслям выглядит так: машиностроение – 23%, сфера услуг – 20%, телекоммуникации и связь – 6%, образование и наука – 6%, остальные – 45%. Более половины (57%) опрошенных компаний входят в состав корпораций (холдингов). 60% респондентов относятся к крупному бизнесу. В числе респондентов – крупнейшие нефтедобывающие, машиностроительные, металлургические и телекоммуникационные компании Пермского края.

В таблице 2 представлены количественные результаты исследования.

Таблица 2

Результаты анкетирования

№	Содержание вопроса	Положительный ответ, %	Отрицательный ответ, %
1	Разрабатывается ли в компании стратегический план (стратегия развития)?	79	21
2	Есть ли в компании подразделение, ответственное за стратегическое планирование?	81	19
3	Стратегический план разрабатывается и утверждается материнской компанией?	94	6
4	Есть в компании утвержденный стратегический план (стратегия развития) на 2012-2013 гг.?	96	4
5	Считаете ли Вы полезным разрабатывать и применять стратегический план (стратегию развития)?	100	0
6	Считаете ли Вы процесс стратегического планирования эффективным и результативным?	96	4
7	Привлекает ли компания внешних консультантов для разработки стратегического плана (стратегии развития)?	33	67
8	Оперативные планы и бюджет на год разрабатываются в строгом соответствии со стратегическим планом?	81	19

По результатам проведенного исследования были сделаны выводы, которые не одинаковы для представителей крупного и малого бизнеса.

Применение стратегического планирования в крупных и средних компаниях. Большинство респондентов, относящихся к крупному и среднему бизнесу, подтвердили систематическое применение методов стратегического планирования в управленческой деятельности. Больше половины из них указали, что на систематическую основу стратегическое планирование поставлено не более 5 лет назад. И лишь несколько респондентов отме-

тили, что система стратегического планирования в компании действует более 10 лет.

Почти во всех компаниях руководители отметили, что большое внимание применению методов стратегического планирования начало уделяться только после событий 2008-2010 гг., когда они столкнулись с необходимостью преодоления кризиса и выхода на новые рубежи в развитии операционной деятельности. Важно заметить, что инициатива в разработке стратегий и стратегических планов начала исходить от собственников компаний, чего раньше не было. После кризиса 2008-2010 гг. изменилось отношение собственников и высших руководителей к методам стратегического планирования. Если ранее стратегия (стратегический план) применялась, главным образом, как одна из форм отчетности высшего руководства перед собственниками, то сейчас собственники стали требовать от руководителей четкой и вразумительной программы действий на перспективу.

Стратегическое планирование имеет преимущественно децентрализованный характер: процесс разработки стратегий осуществляется не только в головных офисах корпораций, но и в их стратегических хозяйственных центрах (СХЦ), ведущих операции на территории Пермского края. Причем СХЦ обладают высокой степенью автономности при принятии решений относительно стратегических целей и задач, однако корпоративные офисы устанавливают для них целевые показатели, ориентиры и ограничения.

В компаниях, разрабатывающих стратегические планы, имеются специализированные отделы, ответственные за организацию стратегического планирования. Как правило, в отделе работает несколько специалистов. Только один респондент указал на то, что в компании нет руководителя, ответственного за стратегическое планирование, поскольку этим занимается материнская компания. Количество специалистов в отделах стратегического планирования, как правило, не превышает 3 чел. Когда это подразделение, помимо стратегического планирования, имеет другие функции и задачи, количество работников существенно выше.

Большинство респондентов отметили, что процесс стратегического планирования осуществляется только на самом высшем эшелоне управления, тогда как руководители среднего и низшего уровней управления не вовлечены в него. Это свидетельствует о том, что система стратегического планирования в большинстве российских компаний находится в начальной стадии становления. Но руководители хорошо понимают этот недостаток и намереваются в будущем исправить его.

Опыт и знания внешних консультантов, как правило, не используются при разработке стратегий российских компаний. Только в единичных случаях наблюдается привлечение к разработке стратегии консультантов с мировым именем. Это делается, как правило, для придания разрабатываемому документу большой значимости и ценности. Респонденты указали, что труд зарубежных консультантов слишком дорого оплачивается, а их знание местных рынков весьма ограничено, вследствие чего не приходится ожидать большой пользы от их работы. А российские консультанты не располагают должным уровнем знаний и опыта в стратегическом планировании, что является

причиной отказа от их услуг. Кроме того, в Пермском крае сложилась интересная ситуация. Некий предприимчивый консультант в области кадрового консалтинга развил энергичную, но бесплодную деятельность по оказанию консультационных услуг по стратегическому развитию региональным компаниям. Но положительные результаты получены не были, а вот руководители перестали доверять консультантам в области стратегии.

В ходе исследования было установлено, что, как правило, ответственное за стратегическое планирование подразделение не являлось административно независимым. Это подразделение входило в сферу ответственности руководителей финансово-экономической службы и маркетинговой службы. В ряде случаев выявлено, что руководитель подразделения по стратегическому планированию одновременно отвечал за разработку плана доходов компании. Это свидетельствует о том, что собственники и высшие руководители компаний пока не в полной мере осознали выгоды и преимущества стратегического планирования и не научились использовать его как полноценный метод управления.

Руководители в большинстве оценили уровень методологического обеспечения процесса стратегического планирования как средний. Однако интервьюирование не подтвердило данного мнения. Автор установил, что в российских компаниях методическое обеспечение находится на низком уровне, что снова подтверждает тезис о начальном этапе в развитии системы стратегического планирования. В компаниях отсутствуют нормативно-методические документы, определяющие функции и задачи, права и обязанности подразделений в процессе стратегического планирования. Кроме того, в компаниях ощущается острый недостаток специалистов, способных разрабатывать и внедрять новые методы стратегического планирования. Отчасти это обусловлено отсутствием требований со стороны высшего руководства, но главная причина состоит в недостаточном уровне образования и руководителей, и специалистов. Следует также отметить острый недостаток современной научной и методической литературы по стратегическому планированию на русском языке.

В российских компаниях нет устоявшейся терминологии, применяемой в процессе стратегического планирования. Разрабатываемая документация носит различные названия – стратегия, стратегический план, инвестиционная программа, бизнес-план и т.п. В большинстве случаев отмечается отсутствие структурированной системы планово-отчетной документации. Это свидетельствует об острой нехватке методического обеспечения и недостатке опыта руководителей в разработке стратегий (стратегических планов) и их последующей реализации.

Еще одной выявленной проблемной областью в управлении российскими компаниями следует считать применение методологии управления проектами при разработке стратегии. Все опрошенные респонденты отметили отсутствие какой-либо связи между стратегическим планированием и управлением проектами.

Применение стратегического планирования в малых компаниях. Ситуация с применением стратегического планирования в малых компаниях

противоположна опыту крупных и средних компаний. Респонденты отмечают следующие факторы, в силу которых они не применяют стратегическое планирование: отсутствие прямой необходимости, недостаток специалистов, неумение разрабатывать стратегию. Это, тем не менее, не свидетельствует о том, что стратегическое планирование не требуется или неприменимо в малых предприятиях. Скорее, собственники, они же руководители малых фирм, не склонны уделять внимание систематическим методам управления, к которым относится стратегическое планирование, полностью полагаясь на собственную интуицию и предпринимательский опыт.

Стратегическое планирование в компаниях Пермского края: сравнение ситуации сегодня и пятнадцать лет назад

Автор в конце 1997 г. провел аналогичное исследование о применении методов стратегического планирования в компаниях Пермского края [1]. Если сопоставить результаты изысканий пятнадцатилетней давности с итогами недавно проведенного исследования, то можно прийти к таким выводам.

Во-первых, следует отметить распространение методологии стратегического планирования в управлении крупными и средними компаниями. В сферу малого бизнеса стратегические методы пока не проникли, хотя многие руководители малых компаний обнаруживают осведомленность и понимание данного вопроса. А в 1997 году только единичные руководители понимали, что такое стратегия развития и как нужно ее разрабатывать. В то время только несколько компаний Пермского края разрабатывали стратегию (стратегические планы).

Во-вторых, руководители и собственники российских компаний понимают, что дальнейшее развитие бизнеса и обеспечение долгосрочного успеха невозможны без систематических методов управления, в том числе стратегического планирования. И хотя существующий уровень кадрового и методического обеспечения пока не позволяют добиваться выдающихся результатов, все же имеются понимание и поддержка, требования и запросы со стороны высшего руководства. А пятнадцать лет назад руководители просто не понимали, о чем вообще идет речь.

В-третьих, стратегическое планирование все больше воспринимается руководителями как средство достижения компромисса между интересами различных сторон, а также как процесс выработки стратегических решений о формировании и распределении инвестиционных ресурсов. Однако этот аспект находится в начальной стадии развития, предстоит приложить немало усилий для его утверждения в практике управления российскими компаниями.

В-четвертых, плановики и высшие руководители имеют тесные взаимосвязи между собой в вопросах разработки и реализации стратегии. Если ранее ответственное подразделение по стратегическому планированию, как правило, находилось на самом низком уровне организационной иерархии, а управляемый им процесс воспринимался высшими руководителями как нечто отдаленное, то ситуация поменялась коренным образом. Руководители в компаниях с налаженным процессом стратегического планирования заинтересованы в его эффективности и результативности. Поэтому они уделяют достаточно

внимания вопросам принятия стратегических решений и отражения их плановой документации.

В-пятых, компании, применяющие стратегическое планирование как инструмент корпоративного управления, не собираются останавливаться на достигнутом. Если в 1996-1997 гг. руководители совсем не рассматривали подобные вопросы, то в настоящее время в компаниях существуют планы по развитию систем стратегического планирования. В частности, называются такие направления: охват среднего и низшего звена управления, внедрение систем показателей деятельности, разработка системы стратегических и оперативных целей и т.п.

Заключение

Проведенное исследование показало распространение методологии стратегического планирования в управлении российскими компаниями. Ситуация за 15 лет радикально изменилась: руководители и собственники компаний начали уделять внимание процессу разработки и реализации стратегии развития (стратегических планов). Стратегическое планирование начало восприниматься как средство достижения долгосрочного успеха деятельности компании.

Особое значение в развитии корпоративного управления получил кризис 2008-2010 гг., последствия которого для российской экономики еще не преодолены полностью. Но самое главное произошло: акцент во внимании собственников и высших руководителей российских компаний сместился от собирания доходов к долгосрочному развитию путем вывода новых товаров, внедрения новых производственно-технологических процессов, мотивации персонала, применения современных методов управления и т.п.

Однако российским руководителям и специалистам предстоит пройти большой путь в развитии систем стратегического планирования, которые находятся в начальной стадии развития. Уровень кадрового и организационного обеспечения оценивается как недостаточный; требуются программы специальные обучения руководителей и специалистов, помощь опытных консультантов в области стратегического управления. Тем не менее первый опыт получен, сложилось положительное мнение руководителей об эффективности стратегического планирования и его востребованности в управлении компаниями. Нужно продолжать работу по совершенствованию процессов разработки, реализации и контроля исполнения стратегии развития (стратегических планов).

Список литературы

1. *Магданов П.В.* Система стратегического планирования: структура, содержание, эффективность: дис. ... канд. экон. наук. Пермь, 1998.
2. *Allesen-Holm J.* Strategic Planning at the Copenhagen Telephone Company // Long Range Planning. 1985. Vol. 18, № 3. P. 68-75.
3. *Kennedy C.* Planning Global Strategies for 3M // Strategic Planning: the Chief Executive and the Board. Ed. By B. Taylor, Pergamon Press, 1988. P. 83-91.

4. *Maljers F.A.* Strategic Planning and Intuition in Unilever // Long Range Planning. 1990. Vol. 23, № 2. P. 63-68.
5. *Nakahara T., Isono Y.* Strategic Planning for Canon; The Crisis and the New Vision // Long Range Planning. 1992. Vol. 25, № 1. P. 63-72.
6. *Ocasio W., Joseph J.* Rise and Fall – or Transformation? The Evolution of Strategic Planning at the General Electric Company, 1940-2006 // Long Range Planning. 2008. Vol. 41. P. 248-272.
7. *Pink A.* Strategic Leadership through Corporate Planning at ICI // Long Range Planning. 1988. Vol. 21, № 1. P. 18-25.
8. *Shaw G.* Strategic Stories: How 3M is Rewriting Business Planning // Harvard Business Review. 1988. May-June. P. 3-8.
9. *Stiwenius O.* Planning for a Rapidly Changing Environment in SAS // Strategic Planning: the Chief Executive and the Board. Ed. By B. Taylor, Pergamon Press, 1988. P. 99-106.
10. *Wilson J.* Strategic Planning at R.J. Reynolds Industries // Journal of Business Strategy. 1985-1986. Vol. 6. P. 22-28.



УДК 323(470+571):65.04

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

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

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

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

ЦЕНТРАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ФОКУСЕ SWOT-АНАЛИЗА

В настоящее время утвердилось понимание того, что система управления регионами нуждается в реформировании с целью соответствия их политическим реалиям и уровню социально-экономического развития российского общества. Заданные векторы развития актуализируют необходимость разработки и реализации новой парадигмы территориального управления, базирующейся на устойчивом развитии. Ее выработка требует как отслеживания и оценивания в динамике процессов качественных, количественных

В статье рассматривается совокупность природно-географических, культурно-исторических, экономических, социально-демографических, геополитических, нормативно-правовых, управленческих и политических факторов, воздействующих и отчасти определяющих специфику территориального управления современной России. В качестве исследовательского метода выбран SWOT-анализ, позволивший выделенные параметры свести в единую систему показателей и детально их охарактеризовать.

Ключевые слова: территориальное управление; центр; регион; SWOT-анализ; контрастность регионального развития; государственная региональная политика; политические коммуникации

и структурных изменений, основных трендов и проблем, так и аналитического прогнозирования возможности распространения эффективных управленческих практик или их элементов, разработку пошаговых решений по оптимизации системы и др.

Актуальным задачам по формированию теоретико-методологических основ изменений в политико-правовой и социально-экономической сферах страны отвечает исследовательский проект «Динамика центрально-периферийной конфигурации современной России и политические механизмы оптимизации территориального управления» (ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы), выполняемый коллективом НОЦ «Политический анализ территориальных систем» МГУ им. Н.П. Огарёва. В его рамках была разработана программа комплексного прикладного политологического исследования «Политические механизмы территориального управления в современной России», цель которого заключается в анализе политических механизмов территориального управления в современной России и методов их оптимизации в условиях модернизации структуры центрально-периферийной конфигурации.

В набор прикладных методов был включен SWOT-анализ, позволивший определить сильные (Strengths) и слабые стороны (Weaknesses), свести внешние и внутренние возможности (Opportunities) и угрозы (Threats) в единую систему показателей и детально их охарактеризовать.

К основным факторам, воздействующим на территориальное управление в России, были отнесены следующие.

1. *Природно-географические.* Среди сильных сторон отмечены: большие запасы природных ресурсов, динамично развивающаяся сырьевая база, обилие полноводных рек. Слабыми названы: оторванность от морей, климатические особенности, размерность, равнинный характер основного массива территории России.

2. *Культурно-исторические условия:* особенности российской ментальности, авторитарная форма сознания, консервативные тенденции в массовом политическом сознании, инерционность мышления, разрывность традиций управления, конъюнктурность, полиэтничность и др. Все перечисленные факторы были отнесены к слабым сторонам.

В числе сильных сторон отдельно можно выделить вариативность центрально-периферийных отношений, сформированную за счет своеобразия управленческих практик.

3. *Экономические факторы.* К сильным сторонам отнесены: рост открытости экономики (внешняя торговля), инвестиционная привлекательность российских регионов, наличие государственных программ социально-экономического развития регионов, наличие устойчиво работающих и развивающихся предприятий общероссийского значения, концентрация бюджетных ресурсов на федеральном уровне, диверсифицируемость экономики крупных городов.

Слабых сторон выделено больше: значительная контрастность социально-экономического развития регионов, дифференциация темпов экономического развития российских регионов, слабая инфраструктурная освоенность, низкий агломерационный эффект, деформация функциональной структуры городов,

преобладание монопрофильных, узконаправленных центров, проблемность межбюджетных отношений РФ, уровень коррупции и т.д.

4. *Социально-демографические факторы.* Положительная динамика социально-демографического развития и социальная ориентированность государства были охарактеризованы как сильные стороны. Слабые стороны: разница в демографическом потенциале субъектов РФ, плотность населения, тренды пространственного развития, качество жизни, неустойчивость стратификационной структуры российского общества, социальная поляризация, углубление социальной и имущественной дифференциации.

5. *Геополитические факторы.* Среди сильных сторон выделяются: положение России как естественного транзитного моста между Европой и Азией и на путях глобальной торговли, пространственная протяженность. Среди слабых – пространственная неравномерность распространения мирохозяйственных связей, наличие особых внешнеэкономических интересов отдельных территорий, внешнеполитические факторы эволюции российской территориальной системы.

6. *Юридические или нормативно-правовые факторы.* Они переплетаются с политическими, однако выделены в отдельную группу. Приведение в соответствие регионального и национального законодательства оценено как положительная сторона. К слабым отнесены: избыточность субъектного состава Российской Федерации, проблема равноправия субъектов Российской Федерации, наличие сложносоставных субъектов в Российской Федерации, разграничение полномочий между центром и регионами Российской Федерации, закрепление за исполнительной властью больших полномочий, чем у законодательной (представительной) власти по линии центр – регионы.

7. *Управленческие факторы* включили себя, с одной стороны, наличие управленческих ресурсов, полноценную и всестороннюю информацию о процессах и ресурсах, соответствие системы управления существующему уровню экономического развития, которые были оценены как сильные стороны. С другой стороны, устаревшие технологии в реализации регионального управления, слабая сеть распространения управленческих решений, отсутствие механизмов избавления от инерционности в развитии, излишняя централизация принятия управленческих решений, низкий уровень самоуправления и саморегулирования, слабый объект управления, оцененных соответственно как факторы, которые отрицательно воздействуют на территориальное управление России.

Особое значение для исследования представляло рассмотрение политических факторов, так как их анализ напрямую влияет на решение таких проблем, как оптимизация баланса интересов государства и регионов, реформы административно-территориального устройства, упрочение конструктивных практик взаимодействий акторов политики и др.

Вся совокупность составляющих была классифицирована и охарактеризована по блокам «Статус регионов в системе отношений «центр – регионы», «Государственная региональная политика», «Каналы и формы взаимодействия по линии «центр – регионы».

Сильными сторонами в блоке «Статус регионов в системе отношений «центр – регионы» на сегодняшний момент являются:

– *Упорядочение отношений центра и регионов.* В 2000-х гг. федеральным центром были инициированы и проведены крупномасштабные реформы – федеративная, административная. Новая политика отчасти упорядочила отношения центра и регионов, ввела их в правовое русло и создала условия для осуществления контроля федеральных властей над регионами.

– *Лояльность региональных элит к федеральному центру.* В связи с особенностями системы взаимодействия регионов с центром по принципу так называемого «фаворитизма», когда ресурсы распределяются в зависимости от своеобразного рейтинга территорий, складывающегося из степени лояльности к центру, региональные элиты согласны обменивать возможности агрегировать свою политическую волю взамен на выгодное финансовое и ресурсное распределение. Подобную характеристику следует отнести и к слабым сторонам развития, однако, в федеративном государстве определенная степень лояльности субъектов может заключаться в возможности нахождения компромисса, оптимального баланса. Результатом может являться эффективность в проведении реформ, инициируемые федеральным центром.

– *Сильная и дееспособная центральная власть.* Если центральная власть является сильной и дееспособной, если она в состоянии проводить осмысленную политику и создавать благоприятные и единые для всех условия развития территорий, то, во-первых, любые сепаратистские поползновения будут эффективно пресечены и, во-вторых, ни один из регионов не будет испытывать потребности в суверенизации. В настоящее время в ходе реализации реформы можно наблюдать признаки и эффекты этих тенденций.

– *Стратегия государственного строительства.* Идея сохранения целостности государства при достижении самодостаточности всех субъектов РФ поддерживается не только руководством страны, но и обществом, экспертами и специалистами. Указывается на природно-географические и исторические особенности России, при которых становится невозможным становление децентрализованного федерализма.

К слабым сторонам можно отнести такие факторы и явления, как:

– *Избыточная централизация при явном доминировании федерального центра.* Существующая система взаимодействия между центром и регионами, скорее, характерна для централизованных государств:

- а) региональные элиты выведены из пространства большой политики;
- б) осуществляется масштабное перераспределение экономических ресурсов в пользу федерального центра и крупнейших государственных компаний;
- в) за центром закреплены компетенции (полномочий), связанные с реальной властью (например, в области природных ресурсов);
- г) центр расширяет свое присутствие в регионах через федеральные органы, находящиеся в субъектах РФ вплоть до прямого участия в формировании органов власти субъектов РФ;
- д) федеральный центр самостоятельно осуществляет приоритеты внутренней и внешней политики государства;
- е) происходит ослабление роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов при одновременном усилении позиции органов исполнительной власти.

– *Дисбаланс в наполнении ролевых компонентов центрально-региональной конструкции.* Российское государство выполняет сравнительно разную роль

в региональном развитии. С одной стороны, оно инициирует разработку и реализацию нормативно-правовой базы, осуществляет прогнозирование и выбор стратегических приоритетов. С другой – центр определяет правила игры на поле региональных возможностей и проблем и наблюдает за соблюдением этих правил. На данный период времени большинство вопросов, связанных определением приоритетов развития, решаются в одностороннем порядке центром. Среди них чаще всего оказывается политико-правовая сфера. Регионы, в результате проводимой политики, не могут принимать оптимальные решения на основе существующих интересов населения, региональных промышленных компаний, бизнеса.

Также имеют место быть такие слабые стороны, как отсутствие последовательной политики, четкой концепции взаимоотношений в системе «центр – регионы»; асимметричность отношений центра с регионами; отсутствие единого правового и политического пространства регионов России; постоянное изменение расстановки сил между регионами, их политического веса и влияния, несовершенство системы учета региональных интересов центром, безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы.

Характеристика сильных сторон блока «Государственная региональная политика» выглядит следующим образом:

– *Наличие региональных «точек роста».* Среди основных направлений экономической региональной политики в современной России находится селективная поддержка «региональных точек роста» на основе использования специфических потенциалов роста и стимулирования деловой активности и новой инвестиционной политики. Анализ тенденций развития некоторых территорий подтверждают возможность осуществления намерений руководства. В условиях достаточно длительного периода экономического роста в России сформировались центры опережающего развития. Они играют определяющую роль в региональном развитии, так и концентрируют экономическую активность, являются экономическим каркасом территории. Также «точки роста» транслируют рост на прилегающие территории и менее крупные города.

– *Перераспределительные механизмы региональной политики.* При проведении политики выравнивания, во-первых, определяются границы региона требующего поддержки. Учитываются такие показатели, как уровень развития производства, размеры доходов, получаемых населением, плотность населения, масштабы безработицы. Во-вторых, вырабатывается концепция специализации данного региона. Основания для поддержки разнообразны: неравномерность развития, экономические катастрофы и т.д.

– *Реализация программ по поддержке депрессивных регионов.* В современной государственной региональной политике наиболее актуальной ее составной частью является поддержка депрессивных регионов страны. Одной из важнейших форм организации государственной региональной политики в этих условиях становятся федеральные и региональные целевые программы. Это позволяет сконцентрировать необходимые ресурсы на наиболее важных участках территории России.

Среди слабых сторон выделены:

– *«Замораживание» сильной государственной региональной политики.* Скорее можно говорить о существовании отдельных элементов «нормальной» региональной политики, часто не только не увязанных в систему, но и

противоречащих друг другу. *Главная цель региональной политики заключается в сохранении единства и целостности России, недопущении ее распада на суверенные территории.* Федеральные власти также более склонны к решению, в рамках региональной политики, проблем внутривнутриполитических, нежели социально-экономических, при этом проблем тактических, а не стратегических.

– *Финансовая зависимость регионов от центра.* Модель финансовой поддержки территорий, которая в России обусловлена экономическими диспропорциями регионов, обернулась финансовой зависимостью регионов. Это, в свою очередь, привело к зависимости политической. Некоторые регионы в значительной степени или даже почти полностью зависят от федеральной помощи. Принципиальное политическое значение имеет тот факт, что к числу финансово зависимых регионов относится большинство республик. Такое явление, во-первых, углубляет противоречия между «сильными» и «слабыми» регионами. Во-вторых, минимизирует свободное развитие регионов на принципах самообеспечения и лишает их стимулов к модернизации. В-третьих, сокращает политические притязания рассматриваемых территорий.

Список можно продолжить такими факторами: игнорирование разнородности уровней развития субъектов Федерации; ограниченное включение в систему экономических и политических реалий региональных потенциалов; отсутствие эффективных форм межрегионального сотрудничества.

«Каналы и формы взаимодействия по линии “центр – регионы”» также поделены на сильные и слабые стороны, в перечень первых вошли:

– *Введение системы представителей Президента РФ в федеральных округах.* Появление административно-государственного деления на федеральные округа в значительной мере расширило функциональное содержание взаимодействия регионов, наложило помимо экономических и ресурсных ролевой компонент, функции по реализации различных программ и проектов, направленных на управление жизнью людей и жизнеобеспечение.

– *Увеличение роли Администрации Президента РФ как канала взаимодействия центра и регионов.* Происходит оно прежде всего из-за ослабления роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов. Российский парламент лишился политической автономии и превратился в орган «де-юре», в то время как усилились позиции органов исполнительной власти. Администрация Президента и Правительство инициируют законопроекты «сверху», что делает в глазах региональных властей их наиболее дееспособными и эффективными. Администрация Президента Российской Федерации обретает больший интерес со стороны региональных властей также в связи с расширением полномочий в сфере удовлетворения региональных интересов непосредственно Президента.

– *Возвращение к практике выборности губернаторов регионов и либерализация и упрощение системы партстроительства.* В настоящее время идет дискуссия об использовании новой схемы назначения губернаторов. Инициатива Д. Медведева в виде законопроекта о восстановлении прямых выборов губернаторов, поддержанная В. Путиным, призвана усовершенствовать систему взаимодействий центра и регионов, придав ей демократические черты, которые будут являться актуальными в связи с нарастанием активности гражданского общества страны.

Изучение современного регионального процесса свидетельствует о том, что политическая реформа, проводимая центром, может иметь далеко не однозначные политические последствия. Замена одного механизма другим не сможет решить закоренелые проблемы системы «центр – регионы». Центрально-региональные отношения не станут более предсказуемыми и прозрачными. Территориальное управление современной России нуждается в масштабной федеральной реформе с целым комплексом мер оздоровления ситуации. Однако, уже существующие решения руководства страны по возвращению к выборности губернаторов регионов, либерализации и упрощению системы партстроительства не лишены целесообразности.

– *Ужесточение кадровой политики при назначениях на значимые посты.* Кадровая политика последних лет подлежала решительным преобразованиям, которые можно охарактеризовать как ее ужесточение. Она стала более прозрачной, предсказуемой, обеспечивающей сохранение преемственности и последовательности намеченного курса.

Слабыми сторонами в рассматриваемом блоке являются:

– *Чрезмерная роль неформальных каналов взаимодействия центра и регионов.* В современной России роль неформальных каналов взаимодействия центра и регионов, прежде всего личных контактов представителей региональной политической элиты и федеральных государственных деятелей, является чрезмерно существенной. Несмотря на наличие формальных правил и процедур такого взаимодействия, гораздо более эффективным является следование установившимся неинституционализированным традициям, основанным на использовании специфического набора инструментов: кулуарных переговоров, взаимовыгодного обмена административным и экономическим влиянием и др. Данное обстоятельство делает систему взаимоотношений «центр – регион» излишне субъективной, определяет подход федеральных властей к тому или иному субъекту Федерации не на основе единых формализованных принципов, а на основе разнородной, не поддающейся логическому осмыслению, системы предпочтений.

– *«Фаворитизм» в системе отношений «центр – регион».* Ресурсы в системе отношений «центр – регион» распределяются в зависимости от своеобразного рейтинга территорий, который складывается из степени лояльности к центру. Дополнительной возможностью лоббирования региональных интересов является принадлежность к партии «Единая Россия».

Несмотря на то, что субъекты пытаются стать «фаворитами» Кремля, отношения между центром и регионами в России стали носить все более напряженный и непрозрачный характер. В значительной степени возросла готовность некоторых региональных элит противостоять действиям федерального центра. Однако это касается экономически самостоятельных регионов страны.

– *Снижение активности и эффективности работы полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.* Несмотря на принятые меры по обеспечению единства правового пространства страны через надстройку этажа над субъектами Федерации – округа, основные проблемы между системами «центр – регион» и «регион – регион» решить не удалось.

В этих условиях, активность работы указанного института в данном направлении в последнее время заметно снизилась.

– *Снижение значения Совета Федерации РФ как выразителя региональных интересов.* Очевидно, что значение Совета Федерации как выразителя региональных интересов неуклонно снижается. Прежде всего, из-за особенностей механизма его формирования. Сегодня этот орган в значительно большей степени представляет интересы федерального центра, чем регионов. Состоящий из глав субъектов Федерации Государственный совет не обладает никакими конституционными полномочиями и служит, скорее, площадкой для обучения губернаторов азам федеральной политики, а членов правительства – определенному учету регионального фактора, но не более того.

– *Специфика реализации функции артикулирования региональных интересов в деятельности партий.* Представленное направление можно охарактеризовать как проблемное, поскольку активность партий по вопросам регионального развития крайне мала. Во-первых, функционально политические партии в России регионально не ориентированы. Во-вторых, возможность влияния партий на власть ограничена, что делает этот канал взаимодействия крайне не привлекательным для региональных элит. В-третьих, существует партия власти, которая монополизировала возможность представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей. В результате чего подавляющее большинство управленцев непосредственно с ней взаимосвязано. В-четвертых, стоит указать на свойство российской политической системы относительно партий – изменчивость. За несколько десятков лет сфера претерпела значительные трансформации и менялась кардинальным образом.

– *Отсутствие политической оппозиции и связанной с ней дополнительных каналов артикулирования региональных интересов.* Положение в России сейчас таково, что важнейшим, если не единственным, фактором лифта в государственном управлении является принадлежность к правящей партии и строгое исполнение негласных правил внутреннего поведения, а также что в распоряжении правящей группы находятся практически все ресурсы страны. В свою очередь, можно говорить об отсутствии реальной оппозиционной силы в стране. Политическая оппозиция современной России не может предложить достойных идей, программ и альтернатив правящей партии.

Перечисленные факторы не являются исчерпывающими, а лишь представляют совокупность условий, наиболее сильно влияющих на территориальное развитие и управленческие практики в России.

Возможностями для эффективного регионального развития и стабилизации систем «центр – регионы», «регион – регион» могут стать:

- децентрализация и учет региональных интересов;
- реформирование и меры по оздоровлению федеративных институтов;
- снижение конфликтности по линии «центр – регион», «регион – регион»;
- совершенствование субъектного состава. Укрупнение субъектов федерации. Ликвидация сложносоставных субъектов;
- принятие четкой концепции и единой системы приоритетов в сфере территориального управления и пространственного развития;

- создание единого правового и политического пространства развития России;
 - развитие отдельных регионов, характеризующихся как «региональные точки роста», на основе использования специфических потенциалов роста и стимулирования деловой активности и новой инвестиционной политики;
 - налаживание отдельных механизмов межрегионального взаимодействия и отношений в системе «центр – регионы»;
 - сохранение лояльного отношения к центру элит экономически самодостаточных регионов;
 - ориентация регионов России на «сильную» региональную политику федерального центра;
 - сбалансирование реальных полномочий органов законодательной и исполнительной властей в системе представления региональных интересов;
 - узаконивание политического регионального лоббирования;
 - приход к власти политических деятелей и лидеров, ориентированных на обновлении системы управления, модернизацию и инновационное развитие;
 - упорядочивание системы управления «центр – регионы»;
 - реконструкция отдельных звеньев территориального управления;
 - переструктурирование деятельности региональных органов развития.
- Угрозами для территориального управления России, имеющими негативные последствия, могут выступить:
- усиление централизации и подавление региональной политической воли;
 - разбалансированность федеративных институтов;
 - нарастание сепаратистского потенциала в ряде субъектов РФ;
 - нарастание структурных ограничений, связанных с избыточным субъектным составом;
 - усиление асимметричности РФ;
 - разноуровневое и разноскоростное развитие регионов России. Нестабильность регионального развития, непрозрачность отношений в системе «центр – регион»;
 - увеличение контрастности социально-экономического развития регионов России. Социально-экономическая катастрофа. Потеря управляемости;
 - региональный политический раскол, формирование региональных коалиций с противоположными целями, лоббирующими различные интересы;
 - противостояние действиям федерального центра региональных элит отдельных регионов;
 - ориентация регионов России на внешнеэкономические приоритеты, иностранную поддержку, инвестиции и вливание финансовых ресурсов;
 - неуклонное снижение значения Совета Федерации как выразителя региональных интересов;
 - сведение к минимуму возможностей представлять региональные интересы через законные и традиционные каналы на федеральном уровне;
 - отсутствие ориентации политических деятелей и лидеров на обновлении системы управления, модернизацию и инновационное развитие;
 - потеря глубины и гибкости управления территориями;

- увеличение неэффективных звеньев территориального управления;
- нарастание структурных ограничений деятельности региональных органов развития.

В целом проведенный SWOT-анализ позволяет сделать следующие выводы и заключения.

Поле сферы территориального управления и центрально-региональных отношений можно охарактеризовать как проблемное, содержащее остро традиционные и остро актуальные проблемы, затрагивающие не только отдельные аспекты, но и распространяющиеся на основы и являющиеся как бы экзистенцией становления и развития территориальной системы России.

Потенциальные сильные стороны исследуемой сферы можно условно разделить на три составляющих. Первая группа – факторы, изначально наличествующие и предопределенные географическим размещением государства, геополитическим положением и так далее. Вторая группа – исторически заложенные черты политического устройства и территориальной системы России. Третья группа – факторы, сложившиеся в результате нивелирования негативных тенденций и получившие в итоге положительный характер. На последнюю группу факторов следует обратить особое внимание и комплексно проанализировать механизмы перестройки заряда тенденции для его приложения на нивелирование проблем, присущих российским управленческим практикам на современном этапе.

В целом проблематика сферы территориального управления и центрально-региональных отношений носит двойственный противоположный характер. Во-первых, многие показатели одновременно могут выступать в разных оценочных зонах. Во-вторых, встроенность негативных тенденций в сильную сторону или возможность развития, снижает общее функционирование всех элементов, вплоть до превращения сильной стороны в слабую или потенциальную проблему.

Ряд характеристик, например контрастность, можно отнести одновременно ко многим выделенным факторам анализа (контрастность размещения минерально-сырьевой базы, климатическая контрастность, контрастность социально-экономического развития регионов, городов и др.).

К потенциальным сильным сторонам нередко относится положительная динамика или тенденция в какой-то отдельной сфере при общей негативной картине, например, в последние годы наблюдается положительная динамика демографических показателей, в частности, рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни, понижается общая смертность, присутствует положительное сальдо миграции, но в целом демографические процессы все же имеют отрицательное значение как по стране, так и в региональном срезе.

Потенциальные угрозы в большинстве случаев носят системный характер, тогда как потенциальные возможности представляют вариант для реформирования отдельных аспектов территориального управления и центрально-региональных отношений или нейтрализуют проблемы и угрозы частного характера, в связи с этим они не имеют резко положительного заряда.



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352/353+1:316

И.Н. ТРОФИМОВА, д.полит.н., вед.науч.сотр.

Учреждение Российской академии наук «Институт социологии РАН»,

г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

Электронный адрес: itnmv@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

В своем Послании Федеральному Собранию в 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев обозначил зависимость качества управления от уровня гражданского участия и политической активности [9]. Постановка данной проблемы не вызывает сомнений. Однако ее решение на практике, т.е. создание условий для участия граждан в процессе принятия социально значимых решений, по-прежнему сохраняет свою актуальность. Более того, последний избирательный цикл показал, что отчуждение общества от власти чревато

обострением социальных противоречий и конфликтов. Показательным стало участие в массовых акциях протеста представителей среднего класса и молодежи. Все это говорит о том, что существующая сегодня практика взаимодействия власти и общества сама по себе является причиной раскола в обществе. Хорошо образованные, информированные и материально обеспеченные люди нередко игнорируют интересы общества в целом и местного сообщества, членами которого они являются. Продолжается углубление конфликта между ценностями демократии и авторитаризма, развития и стабильности, индивидуальной свободы и коллективной ответственности [5].

Проблема повышения эффективности местного самоуправления в России всегда была актуальной. И сегодня эта проблема остается одной из самых острых, несмотря на многолетний процесс реформирования данного института публичной власти. Преобразования касались в основном взаимоотношений центральной, региональной и местной власти и мало учитывали такой фактор, как участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Между тем именно гражданское участие должно стать главным фактором при оценке эффективности местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; государственное управление; эффективность; гражданское участие; политическая модернизация

В наибольшей степени зависимость качества управления от уровня гражданского участия проявляется на уровне местного самоуправления. Неслучайно эффективность наряду с местной автономией и местной демократией является одним из основных признаков развитого местного самоуправления; к тому же эти признаки настолько взаимосвязаны, что один нередко раскрывается через другой. Легитимация местного самоуправления во многом зависит от того, насколько результаты деятельности муниципальных органов соответствуют интересам местного населения. С другой стороны, перспективы данного института публичной власти сегодня редко воспринимаются только сквозь призму задач развития отдельного местного сообщества. Глобальная политика и экономика предъявляют высокие требования к организации системы публичного управления, целостности и комплексности принимаемых управленческих решений. В этом смысле эффективное местное самоуправление является необходимым условием социально-политической стабильности.

Совокупность политических процессов (глобальных, региональных, национальных, суб-национальных) и стоящие перед обществом проблемы обуславливают постоянный поиск оптимальной модели организации местного самоуправления. Для развитых государств эффективность местной власти достигается через корректирование баланса полномочий и ответственности между уровнями управления, государственного, частного и общественного сектора. Развивающиеся страны стоят перед более сложной задачей – организации по сути нового института местного самоуправления, что в современных условиях сопряжено с радикальными реформами политической и экономической жизни. Поэтому несмотря на то, что мировое сообщество нацелено на повышение эффективности публичного управления через укрепление местного самоуправления и децентрализацию, в отдельных странах сочетание эффективности, автономии и демократии на местах может иметь специфическое содержание. В новых демократиях приоритетным становится достижение именно эффективности, понимаемой как оптимальное соотношение качества и стоимости публичных услуг, и, пожалуй, только в развитых демократических странах традиции местной демократии и местной автономии в большей мере определяют перспективы местного самоуправления как института публичной политики.

В развитых странах демократия исторически «выросла» вместе с капитализмом и в причинной связи с ним, поэтому там сложился определенный динамический баланс интересов и политик, включая отношения между государством, бизнесом и обществом, между центральной и местной властью. В «молодых» демократиях реформы публичного управления не всегда идут параллельно с укоренением демократических традиций. Существуют и другие факторы, ограничивающие развитие местного самоуправления в том или ином его значении. Прежде всего речь идет об отношениях между властью и обществом, о различиях, которые существуют в понимании основных демократических ценностей и институтов.

Соотношение местной автономии, местной демократии и эффективности управления является сегодня одной из наиболее сложных теоретических и практических проблем. В идеальном варианте эти значения дополняют друг

друга, способствуя развитию и совершенствованию местного самоуправления. На практике дело обстоит иначе. С одной стороны, процессы глобализации и транснационализации требуют более эффективных способов управления, однако, в этих условиях возникает проблема вовлечения широких слоев граждан в процесс принятия решений. Тенденция передачи полномочий по принятию решений «вверх», вплоть до наднационального уровня, ведет к росту непрозрачности – так, что простой человек с трудом понимает смысл политических решений и имеет все меньше шансов влиять на этот процесс. Данное обстоятельство имеет особое значение для местного самоуправления, сущность которого и заключается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения.

С другой стороны, современная система публичного управления невозможна без развитого местного самоуправления, не столько противопоставленного государственной власти, сколько эффективно выполняющего свои функции в активном взаимодействии с государственными и общественными институтами. Местное самоуправление как форма народовластия в известном смысле «освобождает» государственное управление от оперативного решения различных многочисленных, но «мелких» проблем – локальных в своем содержании, менее актуальных для государственного или международного уровня. Наконец, важным является собственно уровень местных сообществ, члены которых оценивают местное самоуправление с точки зрения удовлетворения своих интересов. Таким образом, эффективность местного самоуправления представляется комплексной проблемой, которая включает вопросы принятия управленческих решений, политической автономии и гражданского участия.

На протяжении последних 20 лет развитие местного самоуправления в нашей стране представляло собой сочетание различных, порой противоположных, тенденций; непоследовательны были и сами реформы местного самоуправления, противоречивыми оказывались их результаты. Дискуссия о перспективах данного института публичной власти продолжается до сих пор, что отражает не только актуальность проблемы, но и отсутствие достаточно четкой государственной стратегии в данном вопросе. Особую озабоченность вызывают тенденции сворачивания местной демократии и ограничения местной автономии, без которых невозможно ни установление по-настоящему демократического режима, ни развитие федеративных отношений.

На государственном уровне приоритетным становится узкое понимание эффективности местного самоуправления – в ущерб развитию местной автономии и местной демократии. Это проявляется в распространении практики назначения глав местных администраций и усилении административного контроля со стороны органов государственной власти. Однако, эффективность местной власти невозможна без развитой местной демократии и автономии. В свою очередь, эффективность местной демократии является главным аргументом в пользу развития децентрализованных форм управления, признания местного самоуправления, как вышестоящими уровнями управления, так и населением. Результаты ряда исследований, проведенных Институтом социологии РАН, группой «Циркон», Институтом современного развития (ИНСОР), ГУ-ВШЭ, а также результаты мониторинга деятельности органов местного

самоуправления за последние годы свидетельствуют о существенном различии в понимании проблемы эффективности местного самоуправления со стороны общества и власти.

Согласно Конституции РФ и федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) местное самоуправление – это самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Между тем, как показывают исследования, проведенные сразу после принятия закона, население неоднозначно трактует понятие «местное самоуправление». По данным опросов, для 46% респондентов это представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти, для 41% – форма осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения [6]. К органам местного самоуправления респонденты, как правило, относят городскую или районную законодательную и исполнительную ветви власти (48-62%). Хотя немало и тех, кто сюда же причисляет органы власти субъекта РФ – администрацию (36%), главу области, края, республики (22%), законодательный орган (18%).

Подобное смешение представлений объясняется рядом причин. Большое влияние имеет опыт старшего поколения, для которого местная власть была неотъемлемой частью единой советской системы управления. Многочисленные и часто противоречивые преобразования в постсоветский период также не способствовали росту институциональной определенности местного самоуправления. Наконец, низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления нередко требует вмешательства вышестоящих органов власти и управления, и не только в виде финансового или организационного участия, но также в виде отстранения ответственных лиц местного самоуправления от должности. Поэтому, при более корректной постановке вопроса, свыше 80% россиян считают, что местное самоуправление подразумевает совмещение интересов государства и местного сообщества [1].

Чиновники часто сетуют на непонимание населением сущности местного самоуправления. Действительно, местное самоуправление предполагает активное участие граждан в решении вопросов местного значения, и не только в виде участия в муниципальных выборах, но и в повседневной жизни местного сообщества. Между тем участие граждан в местном самоуправлении находится на очень низком уровне. Даже в такой, казалось бы, наиболее доступной и значимой сфере, как территориальное общественное самоуправление, напрямую связанное с повышением благоустройства, обеспечением порядка и безопасности непосредственного места обитания, принимают участие около половины граждан. Однако в основе ограниченного участия в местном самоуправлении лежат не только специфические представления о смысле, задачах и функциях данного института, но и вполне объективные причины.

Для многих россиян является очевидным несоответствие между объемом и сложностью стоящих перед местным населением задач и теми полномочиями и ресурсами, которые имеются в распоряжении местной власти. Граждан в первую очередь беспокоит снижение уровня жизни (низкий уровень зарплат,

пенсий, рост цен на услуги ЖКХ, инфляция), безработица, низкое качество публичных услуг, распространение негативных явлений в обществе (коррупция, преступность, алкоголизм, наркомания). В представлении граждан ответственность за решение этих проблем традиционно лежала на государстве, но сегодня она оказалась разделенной между различными уровнями. Те, кто более дифференцировано подходит к определению роли местной власти, чаще всего относят к сфере ее ответственности рост цен на услуги ЖКХ, низкий уровень зарплат и пенсий, безработица, плохое состояние дорог, проблемы благоустройства. Однако даже по этим отраслям ответственность и возможности местной власти видят не более 20-30% респондентов [3]. В наибольшей степени несоответствие между объемом ответственности и ограниченностью ресурсов характерно для сельской местности, а также для дотационных муниципалитетов и регионов, жители которых представляют лишь потенциальную эффективность местного самоуправления.

Разнообразие и сложность проблем, существующих на территории конкретного муниципального образования, специфика их восприятия жителями, безусловно, влияет на уровень общественной активности. Однако появление проблемы (или осознание ее большинством населения) не является достаточным условием для возникновения общественной активности. Уровень активности населения по решению вопросов местного значения обусловлен целым комплексом разнообразных факторов: экономических, политических, культурных, демографических и психологических. Одним из комплексных показателей гражданской активности является качество публично-властных коммуникаций. Как показывают исследования, россияне обладают достаточными знаниями и компетенцией по основным вопросам жизнедеятельности своего муниципалитета, они знают его жизнь изнутри, а благодаря современному уровню информатизации и компьютеризации стало возможным оперативно получать, анализировать и использовать необходимую информацию. Однако более 40% респондентов не представляют, что значит «внести свои предложения на рассмотрение администрации», около 70% уверены, что никак не влияют на жизнь муниципалитета [8]. Результаты других исследований также говорят о недостаточном развитии в нашей стране коммуникаций для взаимодействия граждан и органов власти. Для сравнения, доля граждан, которые знают, как донести свое мнение до властей, наиболее высока в развитых европейских странах: в Голландии – 67%, Финляндии – 58%, Швеции – 54%, Дании – 52%; среди россиян – 16% [4].

Другой причиной низкой активности населения в решении местных проблем является неверие большинства граждан в возможность оказывать влияние на принятие решений и связанное с этим недоверие органам власти всех уровней. Ситуацию, при которой люди, не доверяя органам управления, отказываются предоставлять им ресурсы, а без надлежащих ресурсов те неспособны нормально выполнять свои функции, исследователи называют «порочной спиралью» государственного управления [2]. Парадоксально, но уровень доверия органам местного самоуправления существенно ниже, чем региональным и федеральным органам власти, хотя местная власть является наиболее приближенной населению. К тому же отсутствие доверия провоцирует манипулирование общественным мнением уже на низовом уровне, имитацию гражданского участия, которое

в действительности должно быть основой местного политического процесса и местной демократии. В отсутствие развитых социально-политических коммуникаций представление об эффективности местного самоуправления существенно различается в глазах власти и общества.

В 2008 году был издан указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов». Оценка эффективности органов местного самоуправления представляет собой результаты мониторинга деятельности *органов местного самоуправления* и социологического опроса жителей муниципальных образований. Мониторинг позволяет выявить «слабые места» в развитии муниципальных образований и скорректировать как региональную социально-экономическую политику (в том числе принципы построения межбюджетных отношений), так и социально-экономическую, в первую очередь бюджетную, политику органов местного самоуправления. В свою очередь, итоговое ранжирование является преимущественно инструментом воздействия вышестоящей власти на руководство муниципальных образований.

Если мониторинг является достаточно обобщенным инструментом контроля над деятельностью органов местного самоуправления, то социологический опрос показывает отношение граждан к качеству публичных услуг в конкретной сфере. При этом степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в целом и по отдельным отраслям социальной сферы существенно различается (см. таблицу).

Таблица

Степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и состоянием социальной сферы, % от числа опрошенных (2008 г.)

Субъект РФ	Уровень жизни населения ¹	Деятельность органов местного самоуправления	Медицинские услуги	Общее образование	Культура
Республика Адыгея	24,2	71,1	56,8	75,3	68,2
Республика Мордовия	20,0	60,3	50,2	59,4	56,4
Ленинградская область	12,8	46,1	61	81,8	-
Липецкая область	10,3	40,65	35,0	38,85	37,45
Магаданская область	16,4	35	43	51	65
Кировская область	17,5	57,3	49,4	77,6	50

Источник: Данные сводных докладов о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления и Росстата.

¹ Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения субъекта).

Данные таблицы показывают, что в региональном разрезе оценки эффективности деятельностью органов местного самоуправления могут различаться в несколько раз. За каждым показателем стоит специфическая ситуация, которая характеризует социально-экономический и политический статус региона. Иногда высокая степень удовлетворенности говорит об относительно низком уровне потребностей, например в Адыгее, по данным Росстата, уровень жизни является одним из самых низких в стране [7]. Более высокий уровень жизни определяет и более высокие требования к качеству публичных услуг.

Положительное значение мониторинга заключается в возможности отслеживать динамику и ранжировать муниципалитеты и регионы. Однако это не решает проблему участия граждан в местном самоуправлении. Повышение эффективности по-прежнему находится в пространстве контроля вышестоящих органов власти и получения государственных дотаций на развитие муниципалитета. Между тем местные жители могли бы использовать информацию мониторинга для сравнения эффективности деятельности своих органов местного самоуправления с другими, анализировать взаимосвязь между финансированием программ и достигнутыми результатами и даже принимать участие в формировании набора индикаторов и определении целевых показателей. Исключение граждан из этого процесса делает управление оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления трудно реализуемым мероприятием. Примером может быть город Елец Липецкой области, где удовлетворенность населения деятельностью администрации города в 2009 г. фактически составила 28% от числа опрошенных жителей, в 2010 г. – 58%, а в планах на 2011 и 2012 гг. – 70% и 82% соответственно. Безусловно, заявленные целевые индикаторы формируют перспективные ориентиры развития муниципального образования, однако также очевидно, что их достижение потребует больших усилий. При этом активность местного населения могла бы стать частью этой перспективы, поскольку осознание своего, пусть небольшого, вклада приносит большее удовлетворение, чем просто потребление услуг.

Отмечаемая позитивная динамика и рост эффективности деятельности муниципалитетов, силами которых выполняется все больше различных работ (ремонт домов, благоустройство, озеленение и т.д.) характеризует лишь одну сторону решения проблемы. Однако «переподчинение» в большей степени требованиям вышестоящей власти, а не интересам местного населения имеет свои негативные стороны. Увеличивается зависимость от дотаций от регионального центра, следовательно, местная политика уже теряет свою актуальность. Отсутствие местной политики, по сути, означает и деградацию местного самоуправления как специфического вида публичного управления.

Повышение эффективности местного самоуправления также ограничено значительной дифференциацией муниципальных образований по уровню социально-экономического развития. Несмотря на то, что самодостаточность муниципальных образований и регионов, использование внутренних ресурсов жизнеобеспечения и развития территорий являются одними из основных целей государства, дифференциация между муниципалитетами в пределах одного региона по отдельным показателям может различаться в десятки раз. Так, различие между муниципалитетами Кировской области в 2008 г.

по среднемесячной заработной плате в расчете на 1 работающего составило 11,7 раза, по обороту крупных и средних организаций в расчете на 1 жителя – 22,5 раза, по объему инвестиций в основной капитал – 88 раз. При низкой активности большинства граждан такая ситуация может закрепиться на долгие годы. В крайних случаях это может привести к потере управляемости и контроля, невозможности выработки стратегического плана развития. Примером тому могут быть известные события в станице Кушевская, в городах Гусь-Хрустальный и Энгельс.

Повышение эффективности местного самоуправления, формирование позитивного образа и достижение высокой оценки деятельности органов местного самоуправления являются взаимосвязанными задачами. Решение этих задач невозможно исключительно за счет усиления государственного контроля и регламентации сферы оказания публичных услуг. Безусловно, «наведение порядка» на местах – это важное направление деятельности государства, но оно скорее должно относиться к соблюдению законности и не должно подменять собой права местного сообщества на осуществление местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, т.е. участие местного населения в решении всех касающихся их вопросов, то оценка его эффективности прежде всего зависит от степени участия граждан в решении задач местного значения.

Удовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления может выражаться в различных оценках. Государство может задать такие критерии, которые формально будут показывать позитивную динамику, но качественные изменения будут заметны только тогда, когда важным критерием оценки эффективности данного института публичной власти станет степень активности участия граждан в решении вопросов местного значения. В данном случае повышение эффективности местной власти в большей степени будет результатом развития местной демократии и местной автономии – базовых характеристик местного самоуправления.

Прозвучавшие и уже получившие свое законодательное оформление последние инициативы руководства страны по модернизации политической системы имеют прямое отношение к перспективам развития местного самоуправления. Переход к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов и предложение о необходимости для кандидата на пост главы региона знать проблемы каждого муниципального образования региона, безусловно, активизируют политическую жизнь на местах. Введение упрощенного порядка регистрации партий по схеме 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны, должно обеспечить более широкое участие политических партий и граждан России в процессе демократизации работы органов власти и управления в регионах и на местах, большие возможности для простых граждан объединяться по самым широким интересам. Вместе с тем, реализация указанных инициатив неизбежно приведет к усилению политической конкуренции, активизирует политическую борьбу. Без опыта конструктивного участия в публичной политике основная масса населения может оказаться перед трудностями, связанными с многообразием интересов, «измельчением» партийных позиций, появле-

нием временных коалиций, что приведет к дезактуализации института политического представительства как такового, прежде всего на муниципальном уровне.

Предложенные нововведения открывают новые перспективы политического развития российского общества, и в этих условиях местному самоуправлению отводится важная роль. Смогут ли граждане связать улучшение условий жизни с возможностями своего политического участия на местном уровне, покажет время. Очевидно, что в новых условиях оценка эффективности местного самоуправления потребует новых критериев, из которых главными становятся гражданское участие и степень гражданской активности.

Список литературы

1. *Граждане оценивают местное самоуправление: аналит. докл. по итогам опросов обществ. мнения.* М.: Исслед. группа ЦИРКОН, 2003.
2. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / пер. с англ. М.: Ин-т Гайдара, 2011. С. 114-115.
3. *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 40-41.
4. *Петухов В.В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М.: ИС РАН, 2007. С. 77.
5. *Петухов В.В.* Переосмысление в массовом сознании роли демократических институтов и ценностей // Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. М.: Весь мир, 2011. С. 181-198.
6. *Пресс-выпуск ВЦИОМ № 364 от 22 дек. 2005 г.*
7. *Регионы России. Социально-экономические показатели.* 2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2011.
8. *Роль коммуникационных конфликтов в системе комплексного управления прибрежной зоной (на примере муниципального образования «Приморское городское поселение»): отчет по социол. исследованиям.* СПб.: Изд.-полигр. ассоц. ун-тов России, 2007.
9. *Российская газета.* 2011. 23 дек.

УДК 316.334.56

В.М. ИШИМОВ, социолог, предприниматель

г. Магнитогорск

Электронный адрес: vishimov@list.ru

В.М. КАПИЦЫН, д.полит.н., профессор кафедры социологии и политологии ИППК МГУ

ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,

г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ, д. 1, стр. 52, 2-й учебный корпус

Электронный адрес: kapizin@yandex.ru

МОНОПРОФИЛЬНЫЕ ГОРОДА: УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

«Худшая инновационная политика – это... притворяться, что эти вещи происходят спонтанно и не нужно прикладывать никакие усилия».

*Сундарам Джамо,
помощник Генерального секретаря ООН
по вопросам экономического развития*

Введение в проблему

Авторы рассмотрели возможности сбалансированного взаимодействия акторов политики устойчивого развития – города, крупного бизнеса и государственной власти в программах развития монопрофильных городов (моногородов), корпоративную социальную ответственность и значение научно-исследовательских проектов для устойчивого развития

Ключевые слова: монопрофильные города; местное самоуправление; металлургические предприятия; корпоративная социальная ответственность; устойчивое развитие

Монопрофильные города (моногорода) – одна из важнейших постперестроечных тем, где проблема социальной ответственности разных акторов промышленной и муниципальной политики должна органично включаться в социальную политику государства, региона, города. Вплотную к данной проблеме постсоветскому российскому государству и обществу удалось подступиться только в 2000-е гг.

Государственная политика и управление в моногородах – пример стремления приблизиться (на локальных уровнях) к параметрам устойчивого развития, сбалансировать интересы и ресурсы (субъектность) таких акторов, как город (горожане, муниципальная власть, а также такие общественные движения как союзы городов), частный капитал, прежде всего крупный, и государство в лице федеральной и региональной власти. Складывается «треугольник», в котором возможен и баланс отношений акторов, и дисбаланс, когда, например, одна сторона (особенно в условиях кризиса) стремится выигрывать за счет других или две стороны – за счет третьей. Устойчивое развитие городов требует такой конфигурации субъектностей акторов, когда достигается и поддерживается баланс, позволяющий городам эффективно использовать свои ресурсы, иметь перспективу развития.

В 1990-е годы происходила заметная деградация социальной среды и населения многих моногородов. Экономические кризисы сильно ударили по их экономике. Н.В. Зубаревич, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова, отмечала: «Экономика сырьевых и металлургических регионов в принципе не может быть устойчивой из-за колебаний мировых цен на их продукцию. В периоды кризиса монопрофильные регионы, как правило, сильнее сокращают объемы производства» [2].

В кризисном 2009 году Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ называл эту проблему в числе приоритетных: «Особое и очень важное направление – нормализация ситуации в моногородах... Их в России несколько сотен. В ближайшие месяцы нам необходимо принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах. Это задача органов власти всех уровней и руководства предприятий» [13]. Подобная проблема снова актуализировалась в 2012 году, когда мировой и европейский экономический кризис вновь дали о себе знать.

Состав моногородов очень неоднороден. Так, в России насчитывается примерно 70 муниципальных образований с градообразующими объектами в виде научных и научно-производственных комплексов с мощным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом. Такие города возникали в СССР начиная с 1930-х гг. (так, в пос. Стаханово под Москвой создавался испытательный комплекс для авиации, ставший основой НПК г. Жуковского). Государство в условиях военного противостояния и экономического соревнования с капитализмом ускоренно развивало науку и образование [8, с. 29]. В отношении этой части моногородов в государственной политике проявились некоторые сдвиги, ведущие к формированию основ институциональной среды и инфраструктуры развития. Был принят федеральный закон о статусе наукоградов Российской Федерации; такой статус был предоставлен 14 городам и поселкам.

Всего, согласно проекту «Монопрофильные города и градообразующие предприятия», к монопрофильным поселениям были отнесены 467 городов и 332 поселка городского типа, в которых проживали 24,5 млн чел. [7]. В 2008 году Институтом региональной политики выполнялась работа «Моногорода России: как пережить кризис?». По его расчетам в России – 460 монофункциональных городов [6, с. 18]. Есть и другие расчеты. Н.В. Зубаревич вполне резонно заметила, что в настоящее время далеко не все из бывших монофункциональных поселений отвечают таким критериям. В части из таких поселений бывшие градообразующие предприятия уже не выполняют своей роли: или вообще не работают, или работают, но численность работников на них резко сократилась, или были диверсифицированы и разделены на самостоятельные части.

Предмет нашей статьи – развитие одной из групп моногородов, а именно крупных промышленных центров. Среди них в России выделяются города с мощным градообразующими предприятиями, в частности металлургическими комбинатами (Липецк, Череповец, Магнитогорск, Норильск, Новокузнецк), автомобильным заводом (Тольятти). Металлурги освоили нишу в экспортно-ориентированной экономике, что в определенных фазах экономического

цикла придает устойчивость развитию городов. Но и в таких городах есть свои серьезные проблемы, прежде всего риски, связанные с глобальными кризисами, как в 2009 г., когда сильно пострадали монопрофильные экспортные производства металлургии. На треть сокращались мировые цены, резко падал и мировой, и внутренний спрос на металлопродукцию. Аналитики РСПП отмечали влияние кризиса ликвидности на рынок металлов, а также воздействие спекулятивного поведения инвестиционных банков на спрос металла в строительстве и автомобилестроении [14, с. 232].

Металлургия трудоемка; занятость в ней, несмотря на модернизацию, сокращалась в постсоветский период не так значительно, как в других отраслях. Но кризис 2009 г. изменил и эту пропорцию, вызвав довольно заметное сокращение спроса на рабочую силу в металлургии. «Ахиллесовой пятой» металлургических «моногородов» остается экология [11]. В 2010 году, по данным Росстата, наиболее неблагополучными в экологическом отношении (по количеству выбросов предприятий на одного жителя) оказались крупные металлургические моногорода Норильск, Липецк, Череповец, Магнитогорск. В 2011 г. положение не изменилось.

«Моногорода» страдают от последствий: сокращаются программы развития, терпит издержки образование и здравоохранение, разрушается городская идентичность, уходит интеллектуальный потенциал, поскольку молодежь и специалисты ориентируются на более устойчивые города. Снижается уровень человеческого и социального капитала – начиная от демографической и миграционной составляющих и кончая качеством образования, уровнем общей и профессиональной культуры специалистов и состоянием социальной среды.

Социальная ответственность бизнеса в парадигме развития

Своеобразие социальной обстановки в «моногородах» порождает особую сложность определения стратегического развития городов, выработки методологических подходов в управлении этими городами. Ключевые вопросы – отношение к участию крупного бизнеса в городских процессах (социальная ответственность бизнеса), формирование местного самоуправления и городская идентичность муниципального руководства, готовность местных сообществ к активному участию, чтобы влиять на руководство города, побуждая последнее действовать в интересах большинства.

Социальная ответственность (корпоративная социальная ответственность – КСО) крупных предприятий зависит в определенной мере от принятой ими модели управления. Одни придерживаются модели хорошо организованных равновесных систем, основанной на использовании эволюционной модели развития с постепенным переходом с более низких уровней на более высокие. Эти системы, как более закрытые корпорации с сильной корпоративной идентификацией, предпочитают ограничивать взаимодействие со средой (городом) или господствовать над этой средой. Другая – модель диффузных систем – присуща предприятиям с активной экономической политикой, широкой географической и отраслевой экспансией, опорой на синергетический подход, где управление – постоянный творческий процесс, расширяющий связи системы с социальной средой (городом, регионом), делающий систему более

открытой, отвечающей на сигналы среды. Желательно сочетание элементов обеих моделей, но в условиях глобализации, тем более когда Россия вступает в ВТО, будущее за второй моделью, что ставит перед моногородами ряд сложных задач, хотя и открывает некоторые новые возможности.

Выбор модели управления и социальной ответственности определяется как объективными, так и субъективными факторами (компетентность, личные цели и амбиции, связи мэра города и местных депутатов с бизнес-структурами, разными уровнями государственной власти – губернатором, министерствами, Правительством РФ, Администрацией Президента РФ, арбитражными судами, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации). Внешнее воздействие на систему управления городом чаще всего представляет собой перекрестные отношения структур государственной власти (от федерации до губернии) и бизнеса, действующего в «столицах» и на местах. Эти отношения, частично административно иерархизированные, в некоторой степени коммерциализированные, в силу участия в управлении капиталами разных предприятий). Формально установленные нормы законодательства, решения судов «обволакиваются» более широким институциональным комплексом; при этом реализация норм права серьезно изменяется [19, с. 89].

Признаком открытости или закрытости системы управления городом является также отношение бизнеса и властей к общественному мнению населения, учет последнего при обсуждении важнейших вопросов местного и губернского значения. Это помимо всего прочего вопрос социальной, политической и городской (местной) идентичности руководства городов и предприятий. Характер идентичности отражается в СМИ, опросах общественного мнения, деятельности реального экспертного сообщества, допуска общественности и экспертов к процессу обсуждения проектов, выработки решений, а также в течении выборов и способах формирования местной власти.

Все это влияет на идентичность и позиции руководства городов. За спиной последнего может стоять и городское сообщество, городские движения (как, например, на выборах в моногородах Тольятти и Черноголовка в 2012 г.), и просто влиятельные экономические группы, слабо соотносящие свои интересы с развитием города, а порой, как бывало кое-где в 1990-е годы, и криминальные группировки [19, с. 93]. Но под влиянием активного и сплоченного местного сообщества даже мощный бизнес бывает вынужден больше думать о социальной ответственности, развитии города. Да и глава местного самоуправления и депутаты при давлении местного сообщества вольно или невольно усиливают свою городскую идентичность.

Корпоративная социальная ответственность (КСО) обсуждалась 13 декабря 2010 г. в Москве на конференции «Развитие территорий: роль и ответственность бизнеса». Там приводились примеры положительного взаимодействия властей, бизнеса, муниципалитетов и общественности по решению проблем территориального развития. Приводились примеры организации работы в Пермском крае, раскрыт опыт ОАО «Северсталь» в Череповце. По некоторым корпорациям назывались абстрактные цифры расходов на КСО, которые в расчете на благотворительные цели выглядели солидно, но с позиций инвестирования технических проектов

– незначительно. Большое внимание было уделено вопросу «добровольности» участия корпораций в решении территориальных проблем, влияния разных сил на позицию корпораций [12].

Магнитогорск и ММК

С вышеперечисленных позиций рассмотрим условия развития моногородов на примере г. Магнитогорска. Это крупный моногород с населением 410 тыс. чел. (4-й по численности из всех городов областного подчинения). Градообразующее предприятие – знаменитый Магнитогорский металлургический комбинат (ММК). Его доля в объеме производимой в городе продукции – около 82%. Магнитогорск довольно удален от крупных «столичных» городов: до Челябинска – 300 км, до Уфы – 350 км, что объективно выдвигает его в центр индустриально-экономического развития и занятости, а также социокультурного развития примерно для 650-700 тыс. чел. Помимо населения города к его инфраструктуре тяготеют населенные пункты юга Челябинской обл., нескольких районов Башкирии и даже пограничных областей соседних государств. Город славился не только своими промышленными, но и социальными и культурными достижениями. Довольно развиты медицинские учреждения города, предприятий и учреждений. Известны успехи магнитогорских школ (в 2010 г. в Магнитогорске проводился конкурс учителей страны), вузов, театров, самодельных коллективов, спортсменов, особенно хоккейного клуба «Металлург».

В советское время на ММК были заняты свыше 60 тыс. работников; на его балансе находился городской трамвай, часть городских парков; большие средства комбината вкладывались непосредственно в городское образование и здравоохранение. Тем не менее тогда промышленность города была более диверсифицирована по сравнению с сегодняшним положением. На 3 крупных предприятиях города: калибровочном, метизном заводах и тресте «Магнитострой» – тогда работали более 40 тыс. чел. (в настоящее время численность упала до 7 тыс.). Были и другие солидные предприятия: «Горметмаш», «Ремстроймаш», швейная фабрика, обувная фабрики и другие, которые теперь или остановили производство, или почти не действуют.

Значительная часть финансовой основы города – поступления от ММК: в бюджет города – около 60%, кроме того, в фонд зарплаты в год – 20 млрд руб. и различные социальные программы – около 900 млн руб. [15]. Металлургические компании, в отличие от большинства нефтедобывающих, зарегистрированы чаще не в «столицах», а по месту производства. Высокий уровень доходов ММК создает основы для поддержания торгово-сервисного сектора в городе, а также социального и культурного развитие горожан.

Рассмотрение вопроса о достаточности этих средств и направлений их расходования затрагивает проблему методологических оснований, объясняющих взаимодействие предприятия такого уровня, города и государства. Это взаимодействие является многофакторным ресурсом обеспечения не только развития самого моногорода, но и устойчивой работы ММК. Потенциально высокий уровень доходов комбината должен бы влиять на более высокие темпы развития города, остро необходимые для формирования инновационной среды.

ММК не может обойтись приглашением специалистов из других регионов; необходим соответствующий «городской» человеческий капитал.

Ранее в Магнитогорск приезжало много людей с различным жизненным опытом, разного возраста и квалификации, чтобы трудиться, жить, учиться. Многие находили себе работу и место в городском сообществе. Магнитка «квала» рабочие, педагогические и инженерные кадры для других регионов. В настоящее время вследствие деформаций 1990-х, кризиса 2009-2010 гг. можно говорить о серьезном избытке рабочей силы в городе. Часть высвобожденных от индустриального труда заняты в торгово-посредническом бизнесе и сервисе. Уменьшилось число станочников, слесарей, электриков, научных работников; увеличилось число охранников, грузчиков, автослесарей и сантехников, производителей и установщиков пластиковых окон, продавцов, консультантов и операторов услуг мобильной связи, специалистов по компьютерам. В структуре занятого населения увеличилось число занятых в сфере обслуживания, где работают немало иммигрантов из Киргизии, Таджикистана, Узбекистана, Азербайджана. Высока смертность горожан трудоспособного возраста. Дает о себе знать «тяжелая» экология и социальные последствия либеральных реформ.

Торговые площади в Магнитогорске превышают необходимые нормы. Тем не менее продолжается экспансия торговых сетевых компаний, особенно столичного уровня, привлекаемых довольно высоким средним доходом работников ММК. Такие экспансии снижают норму прибыли у местных предпринимателей. Торговля и сервис создает рабочие места, хотя и с невысоким уровнем содержания труда и его оплаты. Часть молодежи закрепляется в торгово-сервисной сфере.

Сохраняется контраст в социальном положении занятых на ММК и тех, кто работает за его пределами на других промпредприятиях и в торгово-сервисной сфере, а также безработных. Но средний уровень зарплаты в торговле (12-15 тыс. руб.) соотносим с нижним порогом зарплаты в промышленности, где труд, хотя и более интенсивен, но требует более высокой квалификации. На комбинате – более высокий уровень доходов и социального обеспечения при относительно насыщенном содержании труда, на других предприятиях – обычно малосодержательный труд и невысокая зарплата, низкие социальные гарантии. Но гарантии сохранения рабочих мест на ММК снижаются. На примере Магнитогорска подтверждается факт продолжающегося роста бедности и нестабильности положения части населения (особенно из числа молодых семей с детьми), отмеченный в докладе института социологии РАН [1].

Магнитогорск, по сравнению с регионами машиностроения, находится в относительно выгодном положении, но проблемы скрытой безработицы становятся все серьезнее. По расчетам С.Н. Испуловой, основанным на городской статистике, коэффициент трудовой занятости населения снижается: в 2000 г. он был равен 75%, в 2007 г. – 67% [3]. По официальной статистике в 2009 г. их было 1,2% [5]. При расчете по другим методикам с учетом скрытой безработицы, ухода в вынужденные отпуска, их в 2009 г. было 13,5% [10]. Разночтения объяснимы. Официально в целом по отрасли индекс металлургического производства и готовых металлоизделий в январе-мае 2009 г. по сравнению

с тем же периодом 2008 г. составлял 72,8%, а по оперативным данным, предприятия черной металлургии в январе-мае 2009 г. снизили производство, например, готового проката на 70%, причем наибольшее снижение объемов производства произошло на предприятиях Урала и европейской части страны [4, с. 10-11]. Все это снижает возможности устойчивого развития Магнитогорска, что отражается, в свою очередь, и на снижении уровня жизни населения юга Челябинской области и ближайших районов Башкирии.

Государство и бизнес: участие в развитии моногорода

Как и многие металлургические предприятия, ММК – частное предприятие (ОАО «ММК»), но он тесно связан с регулирующей деятельностью государства. Последнее должно поддерживать безопасность бизнеса, сбыт больших объемов продукции в рамках федеральных и международных проектов, гарантии под инвестиции в технологическую модернизацию производства и другие меры. В свою очередь, государство и город могут рассматривать металлургическую компанию как актора политики устойчивого развития города и региона, в том числе через участие в разработке перспективных проектов.

Содействуя развитию крупного частного капитала в металлургии, государство стимулирует социально ответственную политику предпринимателей по месту нахождения основного производства. Государство может использовать разные инструменты (госзаказы, субсидирование процентных ставок, реструктуризацию налоговой задолженности, изменение пошлин на экспорт/импорт продукции металлургии, софинансирование проектов, кредитование под государственные гарантии и др.). В качестве антикризисных мер предполагалась федеральная помощь через поддержку системообразующих предприятий федерального значения, определяющих уровень бюджетной обеспеченности и социального развития региона и города. Уже в декабре 2008 г. был составлен федеральный список 295 таких предприятий, которым предполагалось оказать разнообразную помощь [18, с. 8].

Но слабая институциональная база оптимизации социальных показателей, недостаточный учет региональной специфики, недостаток объективной информации с мест, боязнь иждивенчества затрудняют для государственных структур предъявление достаточно обоснованных требований к градообразующим предприятиям по поводу конкретных направлений развития моногородов. В этом плане ММК и моногород не избалованы вниманием со стороны федеральных и региональных властей. ММК реализует технологические проекты мирового уровня, но в рамках города возникает дефицит технологий, обеспечивающих необходимые конфигурации интересов (субъектностей) агентов устойчивого развития, диверсификацию экономики города, повышение влияния местного самоуправления. Для менеджмента ММК удобнее неформальное влияние на формирование органов городской власти и выбор подходов к решению городских проблем.

Уровень и объем помощи градообразующим предприятиям определяется высокими государственными целями и производится избирательно. При выборе решений присутствует значительный вес ситуативности и субъективности. Случается забастовка в Пикалево, авария на шахте «Распадская»,

Правительство РФ принимает решения, существенно меняющие конфигурации акторов. Охлаждение отношений, например, собственников и руководства ММК с новым губернатором Челябинской области может привести к серьезному изменению конфигурации субъектностей акторов, а соответственно и проектов развития. Такая неопределенность в реакции правительства и бизнеса вызывают снижение уважения к законам и местным органам власти. В системе взаимодействия государственных структур даже с крупными компаниями не срабатывают методики диагностики ситуаций, механизмы предупреждения негативных и стимулирования положительных процессов в развитии регионов. Отсутствуют необходимые стандарты отношений.

Опрос Bloomberg Global Poll (участвовали 1030 инвесторов, аналитиков и трейдеров) показал, что Россия теряет инвестиционную привлекательность, о чем свидетельствует усиление «бегства» капитала (на начало мая 2012 г. – около 250 млн дол.). По свидетельству главы Центробанка России, в первые четыре месяца 2012 г. за границу выведены 42 млрд дол. Между тем ответственный российский бизнес, развивая территории присутствия, тем самым повышает инвестиционную привлекательность региона [12].

Огромная территория страны, различная степень освоенности регионов, их экономических возможностей определяют своеобразие социальной политики в каждом из них. Необходимо сочетание унификации и дифференциации в законодательстве, создание дифференцированной системы оценки вклада частных бизнес-структур в развитие территорий, мониторинга эффективности муниципальной политики. Каждая территория могла бы, учитывая общие стандарты, создавать свой рейтинг корпоративной социальной ответственности (КСО) компаний, публично его обсуждать. Для населения должно быть ясно, сколько вкладывают в развитие территории градообразующие предприятия ОАО «ММК», ОАО «Северсталь», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и т.п. Это необходимо, чтобы оценивать перспективы развития территории и, в идеале, выбирать личную жизненную траектории каждым жителем. В расчете адекватной КСО корпораций необходимо учитывать субъектность акторов в конфигурациях устойчивого развития, в том числе использование ресурсов города, политики государства, конфликт интересов, влияние издержек экологии.

Социальная ответственность и конфигурации субъектностей

Проблемы моногородов могут решаться в русле стратегического развития. Методологией программы развития «Стратегия 2020» занимались группы экспертов, формируемых под руководством ГУ «Высшая школа экономики» и Академии народного хозяйства и государственной службы. Важно, что в регионах и в городах к такой работе активно подключились региональные академические учреждения, имеющие опыт социального и законодательного планирования (региональные институты экономики, социологии, институты права РАН), способные стать направить исследование в научных сетях на местах, по возможности координировать действия властей, бизнеса, ученых, общественности, включая проблемы устойчивого развития моногородов.

Накоплен определенный опыт за рубежом. В Гарвардском университете разработаны «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», которые были приняты в качестве официального документа 16 июня 2011 г. Советом ООН по правам человека. Создается стандарт ООН в области бизнеса и прав человека. С учетом местной специфики такие универсалии могли бы помогать в разработке проектов устойчивого развития и социальной ответственности.

Создание сети территориальных и муниципальных советов по стратегическому (и устойчивому) развитию помогло бы осуществлению принципа «субсидиарности», реализация которого методологически и методически обоснована в докладе Приволжского центра стратегических исследований [9]. Здесь заложен ключ к разработке стандартов взаимоотношения городов, общественности, бизнеса и государственных властей и формированию конфигураций субъектностей разных уровней.

Интересно рассмотреть вопрос использования новых форм планирования развития с позиций похожих моногородов – Череповца и Магнитогорска. В конфигурации акторов развития могли включиться местные научные силы при самоорганизации в инновационных центрах для изучения местных ресурсов, мониторинга социально-экономической ситуации. В конфигурации с бизнесом, губернскими, окружными и федеральными центрами такие центры включились бы в разработку территориальных инвестиционных проектов. Подобные центры местного развития уже существуют, но чаще как результат отдельных инициатив, их эффективность зависит от финансовых возможностей данных акторов.

В Череповце с 1999 г. действует некоммерческое партнерство «Агентство городского развития» (основной учредитель ОАО «Северсталь»), участвующее в городском планировании, оказывающее помощь малому и среднему бизнесу. Оно проводит мониторинг ситуации. «Северсталь» является и соучредителем фонда «Институт экономики города» [17]. Под руководством мэра осуществляется программа стратегического развития города «Форсайт 2020». Разработана программа комплексного преобразования моногорода. Под Череповцом строится в рамках комплексного проекта области и города инноград «Шексна». Социологи активно участвуют в управлении городом. Создан «Корпоративный университет» ОАО «Северсталь». Проводятся и открыто публикуются данные социологических исследований (в частности, исследование по социальному портрету населения г. Череповец).

В ряде городов страны сложилась практика стратегического прогнозирования на 10-15 лет вперед с учетом взаимодействия города, бизнеса и государственной власти, отработаны соответствующие методики. Но требуется более серьезный уровень финансирования для исследований и выбора качественных инвестиционных проектов. Подходы ОАО «Северсталь» (Череповец) отличаются активным поиском технологий обеспечения устойчивого развития через оптимальные конфигурации субъектностей города, частного капитала и государственной власти. Диапазон использования возможностей крупного бизнеса в городе широк: от улуч-

шения городской среды до оказания помощи государству в реализации программы диверсификации экономики города, в том числе в развитии ее индустриального сектора.

В г. Тольятти локомотивом преобразований является городская общественная палата, координирующая деятельность ученых через общественный совет по стратегическому развитию, экспертную комиссию, привлекающая к участию в проектах научно-практические некоммерческие организации. Программа стратегического развития до 2020 г. демонстрируется на сайте городской администрации. Мэр города призывает горожан к публичному обсуждению и внесению предложений по корректировке мероприятий [16]. Эта линия продолжена при новом мэре.

В Тольятти и Череповце используется современный подход к управлению социально-экономическими процессами, фактически основанный на использовании модели диффузных систем, самоорганизации в условиях неопределенности информации и многокритериальной оценки управленческих действий с применением показателей устойчивости, надежности, гибкости, адаптации, риска, жизнеспособности, позволяющих оценить работу системы в процессе движения по прогнозируемой траектории движения. Практическое использование опыта этих городов возможно только в процессе самоорганизации местного сообщества и научных сил и включения их в конфигурации с такими акторами, как региональные академические учреждения, областная и федеральная власть, бизнес и обязательно градообразующее предприятие. В Магнитогорске стимулом для такого процесса может стать инициатива губернской власти по организации городского исследовательского центра на базе вузов и отраслевых научных учреждений, социологических служб предприятий.

Серьезным условием развития моногородов и одновременно темой научных исследований, требующих соответствующего финансирования, должно стать вступление России в ВТО и его последствия. Все актуальнее становятся направления по разработке стандартов социальной ответственности и взаимодействия города, общественности, бизнеса и государственной власти.

Список литературы

1. *Готово ли российское общество к модернизации?* / под ред. М. Горшкова. М., 2010.
2. *Зубаревич Н.В.* Влияние кризиса на регионы России: мониторинг: докл. [Электронный ресурс] // Сайт Центра социально-консервативной политики партии «Единая Россия». URL: <http://www.cscpr.ru/doclad/> (дата обращения: 19.03.2011).
3. *Испулова С.Н.* Социально-трудовые отношения на рынке труда многопрофильного города. Магнитогорск: Магнитог. гос. ун-т, 2010.
4. *Любовный В.Я.* Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М.: ЗАО «Дортранспечать», 2009.

5. *Магнитогорск* [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации города. URL: www.magnitog.ru/ (дата обращения: 14.03.2011).
6. *Моногорода России: как пережить кризис?* Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансового кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций / Ин-т регион. политики. М., 2008.
7. *Монопрофильные города и градообразующие предприятия: в 5 т.* Экспертный ин-т. М., 2000.
8. *Нетесова М.С.* Города в структуре инновационной системы России // Проблемный анализ и гос.-управл. проектирование. 2011. № 5. С. 29-36.
9. *Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности: докл. Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа* [Электронный ресурс]. URL <http://stra.teg.ru/library/1019833215> (дата обращения: 31.03.2012).
10. *Попова Н.* Поминальная для моногорода // Аргументы недели. 2010. № 14 (204).
11. *Пристанский А.* Рейтинг выхлопов. Семь уральских городов вновь названы самыми грязными // Рос. газета. Экономика УРФО. 2010. 14 янв.
12. *Развитие территорий: роль и ответственность бизнеса* // Материалы общерос. конф. (РГГУ, 15 дек. 2010 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://b-soc.ru/about/news/news_55.html (дата обращения: 31.03.2012).
13. *Российская газета.* 2009. 13 нояб.
14. *Состояние делового кризиса в России в 2008 году.* М.: Рос. союз промышленников и предпринимателей, 2009.
15. *Социальная ответственность ММК: отчет за 2010 г.* [Электронный ресурс] // Официальный сайт ММК. URL: www.mmk.ru (дата обращения: 14.03.2011).
16. *Тольятти* [Электронный ресурс] // Портал мэрии округа. URL: www.tgl.ru/ (дата обращения: 27.03.2012).
17. *Череповец* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт администрации города: www.cherinfo.ru/ (дата обращения: 22.03.2012).
18. *Швецов А.Н.* Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. С. 6-19.
19. *Якобсон Л.И.* Институты российского федерализма: поиски оптимума // Проблемы государственной политики регионального развития. М.: Научный эксперт, 2008. С. 84-94.

УДК 316.334.56:330

Д.И. АСЛАНОВ, к.экон.н., доцент, член-корреспондент РАЕН, зав. кафедрой экономической теории и коммерции, докторант кафедры Региональной и муниципальной экономики Уральского государственного экономического университета
ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный гуманитарно-технологический университет», г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56
Электронный адрес: aslanovdi@mail.ru

К.Д. ЦЕЛИКОВСКАЯ, ассистент кафедры менеджмента, аспирантка кафедры Региональной и муниципальной экономики Уральского государственного экономического университета
ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный гуманитарно-технологический университет», г. Пятигорск, ул. 40 лет Октября, 56
Электронный адрес: tselikovskayakd@mail.ru

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОЦИАЛЬНО-ПРОИЗВОДСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

Выявление содержания понятия «структура» подразумевает исследование внутреннего строения некоего целостного системного образования, выявления формы организации устойчивых связей и отношений между его элементами. Структура является продуктом структуризации (структурного анализа) системы, т.е. выделение в целостном образовании в соответствии с заданными критериями отдельных блоков (компонентов, составляющих, элементов), изучение их взаимосвязей, свойств, качеств, параметров, особенностей, трендов и закономерностей функционирования.

Структура виртуальна в том смысле, что отдельные структурные компоненты, связи и взаимозависимости неочевидны, они не являются видимым (физическим) каркасом социальной (общественной) системы, а представляет собой определенный порядок предполагаемых дискретных компонентов (единиц), закреплённый в памяти исследователя.

В данном случае исследователь оперирует не привычными физическими категориями (дом, улица, микрорайон и т.д.), а системно определенными дискретными единицами развития.

Генеральный директор ЮНЕСКО Ф.М.Сарагоса в одной из своих работ писал: «Исследовать – значит видеть то, что видят все, но думать иначе, чем другие» [3].

Поэтому, чтобы описать систему с определенными свойствами и вычленить в ней структуру, требуется выделить из бесконечных однородных сочетаний

В статье рассматривается процесс структурирования социально-производственного комплекса города. Выделены системообразующие связи и отношения, возникающие в процессе воспроизводства материального продукта, услуг и рабочей силы. Выявлены устойчивые функционально-пространственные связи, определяющие внутреннюю целостность социально-производственного комплекса и города в целом.

Ключевые слова: структура; социально-производственный комплекс; человек; город; социальная инфраструктура

предметов, явлений такие упорядоченные определенным образом элементы (части, блоки), которые в совокупности с необходимостью и достаточностью обеспечивают наличие определенных свойств и качеств, гарантируют существование, функционирование и развитие единого целостного системного объекта.

Под структурирование социально-производственного комплекса (СПК) крупного города в широком смысле понимаем:

- а) разделение комплекса как целостного объекта на составные части (блоки, субъективные единицы, составляющие) по конкретным признакам и функциям;
- б) выявление взаимосвязей между этими частями, обеспечивающими целостность комплекса, сохранение общих свойств и признаков;
- в) определение конкретного состава элементов комплекса, установление их масштабов, параметров и свойств.

Именно в изучении структуры целостного образования (системы) и выявления взаимосвязей (взаимодействий) между этим целым и его частями (элементами) заключается основная эвристическая специфика системной парадигмы.

Выявленная структура СПК существует в определенное время и в определенной организованной человеком пространственной среде, проявляется, идентифицируется и характеризуется индивидуальным содержанием. Структура комплекса создается, формируется и воспроизводится энергией, поведением и взаимодействием акторов (горожан) в процессе повседневной деятельности.

Отдельные компоненты структуры имеют свои формы, локализуются и упорядочиваются в пространстве комплекса (пространственный аспект), характеризуются своей продолжительностью и режимом функционирования (временной аспект). Эти компоненты, выделенные для самостоятельного изучения, отличающиеся своей «неоднородностью» функционирования и развития, различной темпоральностью и по существу представляют собой отдельные системы.

Постоянные преобразования в структуре СПК способствуют ее трансформации, которая, в общем, имеет характер естественного процесса, в ходе которого структура последовательно освобождается от ставших неуместными в данное время элементов (в частности, производств, видов деятельности) и одновременно обогащается новыми элементами (новыми видами деятельности).

Трансформация функциональной структуры СПК города придает большее разнообразие, способствует его адаптации к турбулентной окружающей среде, сохранению устойчивости.

Исходя из целевой установки настоящей работы структурирование СПК осуществлялось таким образом, чтобы отдельные части в совокупности обеспечивали процесс воспроизводства территориально-социальной общности людей (рис. 1).

В частности, к основным компонентам СПК города мы относим население в его двуединой роли производителя и потребителя продуктов материального производства и услуг, экономические ресурсы, сферу производства, представленную градообеспечивающей сферой и предприятиями градообразующей

сферы, производящими потребительские товары и услуги для нужд города, социальную сферу, предоставляющие социальные (общественные) жизненные блага (товары) как для отдельных индивидов, так и всего местного сообщества, а также органы местного самоуправления и институты гражданского общества.

Все эти компоненты СПК города при всех трансформациях и модификациях, при всех изменениях целевых функций являются инвариантными и неизменно-необходимыми компонентами городской системы.

Любая городская система с ее сердцевиной – социально-производственным комплексом – с неизбежностью разрушается, если нарушится устойчивость функционирования этой взаимосвязанной и взаимозависимой совокупности сложноорганизованных компонентов, каждый из которых дополняет друг друга.



Рис 1. Структура социально-производственного комплекса города

Связующим звеном всех этих компонентов выступает человек, целью которого является развитие его как творческой личности, товаропроиздителя (работника) и организатора. Именно на этом основании он занимает центральное положение в обеспечении социально-экономических связей комплекса, в воспроизводственных процессах.

Расположение человека (личности) в центр развития СПК как творческой личности и работника позволяет обеспечить комплексное решение социальных и экономических задач таким образом, чтобы, во-первых, рост производства способствовал росту социального потребления, а рост социальных показателей содействовал росту производства. Во-вторых, эффективность производства связывается не только с рациональным использованием производственного капитала, вложенных инвестиций, но и наращиванием человеческого капитала.

Человек как целостная личность является создателем материальных и духовных благ с конечной целью удовлетворить свои социальные потребности. В первом случае он выступал как работник (рабочая сила), собственник

средств производства (хозяин), организатор производственного процесса, непосредственный участник (субъект) экономических отношений. Во втором случае – это личность, участник многих социальных (общественных) отношений с целью достижения социальных целей.

Чем полнее достигаются социальные цели личности, тем выше считается и эффективность производства.

Концентрация в городе представителей креативного класса становится таким же фактором инновационного производства, как капитал, инвестиционный климат и т.п.

Эти взаимосвязанные процессы отражают двойственную природу (ипостась) человека, его развитие как экономического субъекта и социального индивида, создателя и потребителя благ одновременно.

Однако развитие производственной деятельности и социальной среды в территориальных образованиях, в том числе и комплексах различного типа и масштаба, во многих случаях в литературе рассматриваются изолированно. Именно СПК представляет собой локальную территориальную систему, в которой объективно (имманентно) сочетаются социальная и производственная составляющие. Обеспечивая наибольшую (максимальную) эффективность функционирования.

Для более глубокого уяснения социально-производственных процессов в городе мы предлагаем выделять и рассматривать системообразующие связи и отношения, возникающие в процессе воспроизводства материального продукта и услуг, рабочей силы (работника), по фазам цикла: производство→распределение; обмен→потребление.

Указанные циклы органически связаны с фазами создания и потребления общественного материального продукта (услуг), но полностью не совпадают.

Производство материального продукта (услуг) есть фаза потребления (использования) рабочей силы как факторы производства, как интеллектуального и физического ресурса, а потребление материального продукта (услуги) – фаза производства рабочей силы (см. рис. 2). Все эти процессы в отдельных фазах совершаются одновременно.

Для СПК это означает, что отдельные предприятия и учреждения, предприниматели должны научиться свои воспроизводственные процессы увязывать с другими предприятиями на основе свободных информационных и бизнес-идей в отношении определенной рыночной ниши, координировать свою деятельность с целевыми установками развития города.

В социально-производственном комплексе крупного города решающее значение приобретает комплексно-качественный анализ социальной компоненты, которая является социальным субстратом экономических процессов, экономических действий хозяйствующих субъектов, обеспечивающий условия жизнедеятельности населения.

Социальная компонента в определяющей степени задает тон, характер и пределы всего комплекса. Если экономический субъект проводит определенное время на производстве, и то только в трудоспособном возрасте, то социальная составляющая обслуживает социальный субъект (личность) всю его жизнь – от родильного дома до кладбища.

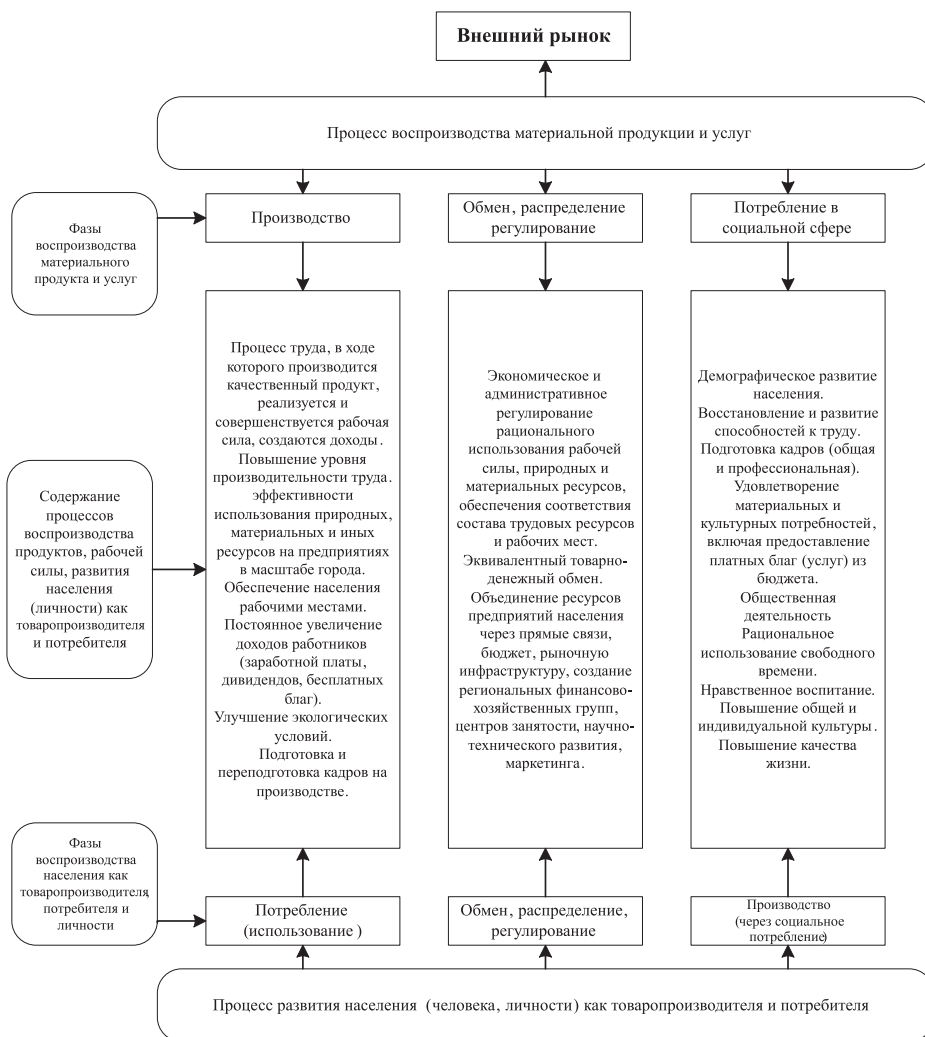


Рис. 2. Схема производственного процесса в пространстве социально-производственного комплекса

Социальная компонента города нами изучается с позиций:

а) развития населения, которое представляет собой поселенческая общность людей, имеющие общее постоянное место жительства, зависят друг от друга в повседневной жизни и осуществляют многие виды деятельности для удовлетворения своих экономических и социальных потребностей;

б) социальной дифференциации (стратификации) населения, под которой понимается изменение социально-профессиональной социально-демографической структуры горожан, а также всех значимых различий (расслоения) между людьми в процессе их жизнедеятельности (социальная разнородность индивидов);

в) оказания (воспроизводства) социальных услуг населению (бытовых, торгово-распределительных, образовательных, медицинских, туристских, культурных и др.).

В науке, в том числе и в статистике и социологии, социальная структура трактуется неоднозначно, определяется в различных смыслах. В настоящей работе социальная структура анализируется в разрезе различия между людьми в процессе жизнедеятельности. Такой подход предполагает изучение социально-демографического и социально-профессионального состава горожан, соответствия (несоответствия) качества рабочей силы и качества мест приложения труда, соотношения вакантных мест и уровня безработных, показателей уровня жизни населения.

При изучении социальных услуг мы придерживаемся трактовки содержания понятия «услуга», данное Е.П. Дятлом и его коллегами. В частности, услуга вообще – это форма экономических отношений, которую принимают цели человеческой деятельности, воплощенных в полезных свойствах экономического блага [1].

Социальные услуги – это услуги, которые направлены на повышение (сохранение) уровня жизни людей, их благосостояния, на потребление.

Социальные услуги многочисленны и очень разнообразны. Например, Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН), введенный в действие с 1 января 1994 г., содержит 13 высших классификационных группировок, которые включают около 1500 наименований услуг, причем только один класс «бытовые услуги» – около 800 наименований [2].

Материальным содержанием социальной услуги является инфраструктура, которая формирует те или иные условия существования, функционирования и развития человека.

Что касается социальной инфраструктуры, то в научной литературе высказываются различные точки зрения.

Обобщая имеющиеся представления, можно сделать вывод, что социальная инфраструктура представляет собой устойчивую совокупность вещественных элементов, с которыми взаимодействует социальный субъект и которые формируют условия для рациональной организации всех основных видов деятельности.

Социальная инфраструктура не может существовать сама по себе без своего объекта обслуживания. Между инфраструктурой и объектом ее обслуживания должна существовать причинно-следственная связь. Которая позволяла бы определять характер инфраструктуры и степень ее влияния на обслуживающий объект.

Анализируя функционирование социальной инфраструктуры в связи с объектами обслуживания, со сферами деятельности человека можно выделить такие ее составные компоненты, как: инфраструктура трудовой деятельности; инфраструктура охраны окружающей среды; инфраструктура охраны и укрепления здоровья населения; инфраструктура образования; инфраструктура услуг жизнеобеспечения; социально-культурная инфраструктура; инфраструктура общественно-политической деятельности; инфраструктура межличностного и социального общения.

Доступная и комфортная социальная инфраструктура в целом и ее отдельные компоненты обслуживают не какие-то отдельные, а совокупность всех видов человеческой деятельности в пространстве СПК города.

Стоимость услуг определяется через отраслевые натуральные нормы расходов на оказание услуг. Минимальный социальный стандарт территории определяется исходя из стоимости услуг и потребности населения в получении данных услуг. Потребность в финансировании за счет средств местного бюджета рассчитывается исходя из стоимости муниципальных услуг, потребности населения в получении данных услуг и степени участия бюджета. В условиях ограниченного бюджета администрация города либо сокращает пакет муниципальных услуг, либо уменьшает объем представления услуг на бесплатной основе, либо вводит плату за муниципальные услуги, либо осуществляет только адресное оказание услуг нуждающимся. Приоритетность финансирования получают те услуги, которые удовлетворяют основные потребности особенно нуждающихся (больные, инвалиды, дети и т.д.).

В отечественной науке сравнительно глубоко изучена производственная компонента комплекса.

Изначально термин «производственный» Н.Н. Колосовским, И.Г. Александровым, Г.М. Кржижановским использовался в его политэкономическом воспроизводственном смысле. Поэтому когда в районировании 1920-х гг. речь шла о развитии в районе комбинации производительных сил, комплекса производства (хозяйства), то этим понятиям придавалось прежде всего экономическое и даже более широкое социально-экономическое значение. В дальнейшем производство приобрело узкое значение непосредственно материального производства и особенно тяжелой индустрии.

Процессы производственного комплексобразования, с одной стороны, связываются с действием закона агломерации производства, с другой – развитием форм общественной организации труда, что оказывает решающее влияние на становление внутрисистемных технико-экономических и социально-экономических связей. Действие закона агломерации географически проявляется в формировании территориальных групп и сочетаний элементов производства, а экономически – в формировании агломерационного эффекта, который выражается в том, что точечно или компактно размещенные объекты – если они совместимы – всегда эффективнее, чем размещенные изолированно, рассеяно. С развитием общества действие этого закона усиливается, причем меняются факторы и формы агломерации.

Примат чисто производственных интересов и материального производства делает формирование комплексов по этому принципу неактуальным в современных условиях.

Хотя производственная и социальная составляющие СПК города органически связаны друг с другом, ибо город как место экономической деятельности и как место жизни горожан создаются одновременно, в последние годы в производственной деятельности не последнее место занимают целенаправленные действия и ориентации людей, мотивации их деятельности, причины

поступков, напрямую зависящие от степени обеспеченности условиями социальной жизни.

Производственная компонента, представленная совокупностью взаимодействующих предприятий и организаций всех форм собственности, функционирующих в пространстве городского муниципального образования и обеспечивающих нормальную для данной общности занятость и доходы, затрагивается в рамках данной работы с точки зрения градообслуживающего признака, направленного на удовлетворение потребностей жителей городского поселения в продукции материального производства. В состав производственной компоненты следует отнести и объекты производственной инфраструктуры (транспорт, связь, дороги, складское хозяйство, логистика, энергоснабжение, водоснабжение и т.п.), которые оказывают производственные услуги (посреднические, промежуточные), обеспечивающие эффективное функционирование всех вовлекаемых в производство ресурсов.

В большинстве своем они носят межотраслевой характер, отличаются малой подвижностью, очень длительным периодом создания отдельных ее элементов. Межотраслевой характер почти всей инфраструктуры обеспечивает возможность существенного снижения затрат на единицу производимой продукции в пределах комплекса.

Хотя продукция предприятий СПК независимо от того, имеет ли она вещественную форму или форму услуг, является (за небольшим исключением) частью совокупного общественного продукта и принимает непосредственное или косвенное участие в хозяйственном обороте региона и страны в целом, все же эта сфера хозяйства (производства) в составе комплекса непосредственно ориентирована на горожанина и замыкается на нем. Она удовлетворяет потребности населения в материальных благах, обеспечивает воспроизводство совокупности условий для жизнедеятельности населения.

Выделив уровень муниципального образования, возможно детальнее проанализировать именно городские экономические интересы, которые являются целенаправленным побудительным мотивом хозяйственной деятельности на территории города, стимулирующим выявление средств и возможностей удовлетворения социально-экономических потребностей данной территории. Через экономические отношения, складывающиеся между хозяйствующими субъектами территории муниципального образования, как раз проявляются городские экономические интересы.

На наш взгляд, можно выделить три основных блока экономических отношений, локализованных в пространстве городского комплекса:

- экономические отношения по поводу производственной деятельности (организации и производства, обмена, распределения и потребления); обеспечения производственными и природными ресурсами использования объектов производственной инфраструктуры; развития малого и среднего предпринимательства и т.п. Причем межрегиональные и межотраслевые экономические отношения, характерные для градообразующих предприятий, учитываются в случае невозможности удовлетворения нужд города силами местного производства;

- экономические отношения по поводу воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды (использование и восстановление природных ресурсов, строительство и эксплуатация природоохранных объектов);

- экономические отношения по поводу взаимоотношений населения территории с общественным производством как потребителя конечных результатов производства, в которых каждый участник выступает в качестве части совокупного трудящегося и вместе с тем нуждается для своего воспроизводства в полном наборе материальных и духовных благ в районе проживания (производство непродовольственных и продовольственных товаров, строительство и эксплуатация жилья и объектов соцкультбыта, коммунальное хозяйство, организация торговли и общественного питания, оказание платных услуг населению, потребность в работниках и т.п.).

В общем «производственный» блок СПК обозначил цель производственной деятельности – удовлетворение не только общенациональных и региональных потребностей, но и текущих потребностей города; указал на разнонаправленность экономических отношений хозяйствующих субъектов на территории города и необходимость разрешать противоречия между ними; определил городские муниципальные образования в качестве особого субъекта экономики, обладающего определенной самостоятельностью.

СПК в пределах городской социально-экономической пространственно-планировочной системы рассматривается нами как целостная совокупность материально-пространственных элементов, объединенных между собой устойчивыми функционально-пространственными связями. Эти связи как раз и определяют внутреннюю целостность СПК и всего города в целом.

Исходя из понимания СПК как пространственной совокупности производственно-социальных процессов, общественных отношений, нам представляется, что в нем можно выделить следующие группы связей:

- технологические, обеспечивающие взаимодействие элементов производства (техника, материалы, рабочая сила, материальные средства жизни) по изготовлению продукции и услуг, продвижению их к потребителю. К средствам осуществления связей служат система транспортировки (транспорт, дорожная сеть, грузовой и пассажирский транспорт), хранения (складское хозяйство), энергоснабжения, связи, коммуникаций (совокупность инженерно-технологических обустройств территории, устройства доставки) и архитектурно-строительных сооружений, технические нормы;

- экономические, характеризующие взаимоотношения людей в производстве, обмене, распределении и потреблении продукции и услуг;

- социальные, определяемые типом экономических отношений и общественно-политической системой (устойчивые связи между группами людей, в том числе через участие в работе органов местного самоуправления в городе);

- организационные (группировка элементов и разделение между ними функций, обеспечивающих эффективные технологические, экономические и социальные процессы);

- информационные (совокупность производственно-социальных и экономических прогнозов, отчетов, использования научно-технических новшеств и др.), отражающие процесс развития города, и СПК в частности.

Таким образом, говоря о городе как целостном системном организме, следует выделить все возрастающие внутрисистемные, внутригородские связи (в широком понимании), которые обеспечивают уравновешенность, устойчивость, целостность города перед внешним воздействием, перед окружающей средой. В этих связях определяющую роль играет сложная система отношений и связей между предпринимательством, городским населением и муниципальными органами власти.

Список литературы

1. *Дятел Е.П., Голомолзина Н.В.* Предмет, история и основные направления развития экономической теории услуг. Екатеринбург: Архитектон, 2009.
2. *Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93 (ОКУН):* постановление Госстандарта Рос. Федерации от 28 июня 1993 г. № 3163 (с изм. от 01.12.2005 г. № 8/2005, утв. Ростехурегулированием).
3. *Сарагоса Ф.М.* Завтра всегда поздно / пер. с исп. М., 1989.



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 323.1(540):354

А.Ю. ЯКОВЛЕВ, к.полит.н., заместитель директора Института экономики, управления и права, заместитель зав. кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет»,
г. Москва, Миусская пл., д. 6
Электронный адрес: yak_igmu@inbox.ru

СИСТЕМНЫЕ СБОИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ: ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСА НА ПРИМЕРЕ ИНДИИ

На современном этапе развития управленческих наук мало кто может опровергнуть тезис о первостепенной важности качества построения системы государственного и муниципального управления для развития страны и прямой зависимости от нее уровня жизни населения. Просчеты и промахи в администрировании могут вести к таким серьезным и трудно обратимым общественным явлениям, как массовая безработица, обнищание населения и идущие за ними следом экстремизм и терроризм.

О неэффективности управления различными государствами и причинах этого достаточно много говорится, но, несмотря на активность муссирования темы в СМИ и научном сообществе, мало что существенно меняется. Одними из факторов, оказывающих существенное влияние на подобное положение дел, являются исследование проблем государственного и муниципального управления учеными одной страны и формулирование предложений исходя из доработки существующей модели управления данным государством или поиск ответов в ретроспективном анализе.

По мнению автора, более продуктивным было бы обратиться к опыту других стран. Во-первых, опыт чужих ошибок не сказывается пагубно на населении государства, так как уже был апробирован на жителях иных стран. Во-вторых, некоторые явления, только начавшие свое развития в одной стране,

В статье исследуются проблемы государственного управления и общественной напряженности в Индии, ведущие к росту экстремистской и террористической активности в стране.

Ключевые слова: Индия; государственное управление; каста; неприкасаемые; религия; индуизм; коррупция

уже показали свои негативные последствия в другой. В-третьих, власти практически каждого государства, видя те или иные проблемы, стараются их предотвратить или решить, изучение чего было бы крайне полезно. Необходимо отметить, что, беря на вооружения заграничный опыт государственного и муниципального управления, нельзя заимствовать полностью модель или какие-то ее элементы без преломления их с учетом специфики конкретного государства.

С указанной точки зрения было бы довольно полезно проанализировать индийский опыт ввиду следующих факторов: Индия, как и Россия, состоит из большого числа субъектов федерации, значительно отличающихся друг от друга; население обеих стран представлено большим количеством национальностей и религиозных конфессий; для государств характерна сложная многоуровневая система государственного и муниципального управления; странам присущ высокий уровень коррупции; эти государства испытывают на себе значительное влияние экстремизма и терроризма.

Последний тезис подтверждают оценки СМИ, в соответствии с которыми Россия и Индия заняли второе и третье места среди государств, наиболее пострадавших от терроризма в период с 1994 по 2004 г. [15]. Так, только в период с 1996 по 2006 г. различные формы его проявления, от религиозного, этнического (националистического) до левого [27] унесли в Индии жизни более 53 тыс. чел. и около 550 тыс. были ранены [43, р. 5]. Только в одном индийском городе Мумбаи менее чем за два десятилетия было совершено 9 серий терактов, в результате которых пострадали свыше 1 800 чел. [30; 34]. Для сравнения, за последнее десятилетие XX в. в Европе было совершено 178 терактов, в результате которых погибли и были ранены 1 926 чел. [20, с. 58].

Указанные цифры подтверждают серьезность экстремистско-террористической угрозы для индийского государства и вполне оправдывают Индию в качестве объекта исследования.

Основной упор в настоящей работе будет сделан на изучение перекосов, сбоев и недоработок в системе государственного и муниципального управления с точки зрения их влияния на рост экстремистских и террористических проявлений в стране.

По мнению автора, к основным питающим экстремистско-террористическую почву явлениям в Индии можно отнести следующие:

- проблема самоидентификации индийского населения и отсутствие консолидирующей национальной идеи;
- наличие множества этносов и значительных различий в их социально-экономическом и общественно-политическом положениях;
- кастовое расслоение общества;
- межрелигиозная рознь;
- непосредственные противоречия в системе государственного и муниципального управления (несовершенство бюрократической машины, запутанное административно-территориальное деление страны, коррупция в органах власти и др.);
- комплекс социально-экономических проблем.

Следует отметить, что все вышеуказанные явления тесно связаны между собой и, нередко, одно порождает другое. Во многом это объясняется тем, что, как отмечал авторитетный отечественный индолог Ф.Н. Юрлов, в Индии «становление демократических институтов происходило в атмосфере политизации чрезвычайно фрагментированного общества» [23, с. 168].

Трудно переоценить то влияние, которое оказывают культурные традиции, особенности менталитета населения, складывающегося веками, на политическое поведение. Автор разделяет мнение культуролога А. Ахиезера о том, что история этнических конфликтов столь длительна, что современные представления, основанные на методах разрешения конфликтов в рамках либеральной цивилизации, связаны лишь с кратким мигмом человеческой истории [5, с. 118]. В этой связи уместно вспомнить и утверждение французского ученого Г. Лебона, что «каждый народ обладает душевным строем столь же устойчивым, как и его анатомические особенности» [16, с. 5].

Население разобщено по отдельным страгам не только сохранившимися в обществе пережитками кастового деления, но и множеством религиозных верований. В Индии представлены практически все мировые религии, а также присутствуют верования, существующие только в этой стране. По данным, приведенным востоковедом Б.И. Клюевым, подавляющее большинство населения – индуусы, т.е. индийцы, исповедующие ту или иную из многочисленных форм индуизма (82,3%), мусульмане – 12,1%, христиане – 2,4%, сикхи – 2%, буддисты – 0,7% и джайны (одно из течений индуизма, позже трансформировавшееся в самостоятельную религию) – 0,5% [14, с. 8].

Немаловажным фактором является то, что в количественном отношении последователи разных религий от более чем миллиардного населения Индии, составляя доли процента в абсолютных величинах, представляют собой миллионы. Однако главная проблема, связанная с религией, заключается не в численной разнице между конфессиями, а в существовании между ними конфликтов. Помимо этого, отсутствует четкое понимание содержания термина «индуизм», в который некоторые исследователи стремятся включить все, что не относится к другим религиям, представленным в Индии. Индуистская традиция насчитывает 33 крора богов (один крор, на хинди, означает 10 млн). Таким образом, тридцать три крора равны 330 млн. На первый взгляд эта гигантская цифра не реальна, но, судя по сведениям из справочников, словарей и книг об индуизме, это вполне допустимо, т.к. один и тот же бог может выражать как положительные явления, так и негативные, насчитывая бесчисленное множество ипостасей.

Даже основоположник независимой Индии Дж. Неру не смог ответить на вопрос: что такое индуизм? Он писал: «Индуизм как вера расплывчат, аморфен, многосторонен; каждый понимает его по-своему. Трудно дать ему определение или определенно сказать, можно ли его назвать религией в обычном смысле этого слова. В своей нынешней форме, как и в прошлом, он охватывает много верований и религиозных обрядов, от самых высших до самых низших, часто противостоящих или противоречащих друг другу» [18, с. 114].

Сложность создания общепризнанного определения индуизма, по мнению западного специалиста Г. фон Штитенкрона, заключается в том, что ученые

пытаются рассматривать индуизм как единую религию. «Эти проблемы исчезли бы сами собой, если бы мы пользовались словом “индуизм” для обозначения социокультурной единицы или цивилизации, содержащей в себе множество самостоятельных религий» [22, с. 247].

Подобная трактовка индуизма возникла, по мнению отечественного исследователя Н.Р. Гусевой, ввиду вбирания в себя сотни культов, как доарийских и арийских, так и различных других, возникших и продолжающих появляться в наши дни, где объектом почитания выступает событие или человеческое достоинство [9, с. 248-249].

Определенным выходом из затруднительной ситуации с формулированием определения может быть использование научных подходов индийского исследователя Н. Деварая. Он полагает, что «индуизм невозможно охарактеризовать как определенный комплекс концепций... По сравнению с такими четко определенными религиями, как христианство и ислам, индуизм предстает в виде сумбурной путаницы верований, доктрин и ритуалов, которые не могут быть осмыслены и истолкованы даже благожелательно настроенными и проницательными исследователями» [31, р. 1].

Однако попытки дефинизации в научных кругах продолжаются. В частности, немецкому ученому Г. Зонтхаймеру удалось более четко очертить рамки понятия «индуизм». Он выделяет в нем пять базовых компонентов: 1) труды и учения брахманов; 2) аскетизм и отшельничество; 3) племенную религию; 4) фольклорную религию; 5) бхакти (преданность личному и единственному богу) [12, с. 281].

Что касается популярности индуизма, то, с точки зрения авторитетного ученого Г.М. Богдан-Левина, индуизм был привлекателен для различных слоев населения в силу того, что представлял собой своеобразный синтез религиозной традиции, вобравшей отдельные местные культы, философию допускающей одновременное существование многочисленных интерпретаций в виде фактически независимых друг от друга школ, сохранения и развития традиционных социальных институтов, прежде всего варновой системы [6, с. 226].

Религиозное сознание, будучи в значительной степени консервативным и традиционным элементом индийского общественного сознания, существенно влияет на политические, экономические, социальные и культурные процессы в обществе. Иногда религия является тормозом в развитии страны. На этот счет, в частности, президент законодательного собрания Индии в 1921-1925 гг. Фредерик Уайт высказывался следующим образом: «На пути прогресса стоят труднопреодолимые препятствия, главное из которых индуизм» [48, р. 7].

Индия является многонациональной страной и включает в себя множество самых разных культурных групп с их неповторимыми обычаями, религией и языковыми особенностями. В индийской литературе они известны под различными названиями: араньяка (лесные люди), ванаваши (жители лесов), ваньяджати (лесные народы), адиваси (первозаселенцы) и др. [40, р.13].

В Конституции Индии большинство из них занесены в особый список, в соответствии с которым они называются зарегистрированными племенами

(scheduled tribes). Список был составлен в целях проведения среди указанной части населения социально-экономических и культурных преобразований. Основным закон предусматривает содействие наиболее слабым группам населения в области образования, экономики, защиту от социальной несправедливости и всех форм эксплуатации [45, р. 90].

Термин «зарегистрированные племена» весьма условен. До настоящего времени не определены критерии, по которым тот или иной народ следует относить к конкретной категории. Главным образом в указанный список были внесены те группы, которые в переписи 1931 г. попали под категорию отсталых классов (backward classes). В зарегистрированные племена вошли и «бывшие криминальные племена» (ex-criminal tribes), в круг занятий которых входили угон скота, кража зерна и разбой [33, р. 395; 39, р. 65-66]. В отечественной этнографии для обозначения так называемых племен принят другой термин – «малые народы».

Оценки этнической и лингвистической стратификации населения Индии разнятся. Так, западный исследователь К. Бэйлс утверждает, что в стране существуют примерно 600 официально признанных племен и несколько сотен мелких, говорящих более чем на 300 различных языках [7, с. 205]. В свою очередь, индийский исследователь С.М. Сингх говорит о существовании 52 крупных племен, 6 400 каст и субкаст, использующих 1 654 языка [42, р. 139]. К племенам в Индии относят этносы, частично или полностью не вошедшие в кастовую систему и оставшиеся на уровне до- и раннеклассовых обществ.

Будучи автохтонным населением индийского субконтинента, племена в древности преимущественно населяли плодородные долины. Под давлением пришедших ариев они были вынуждены отступить в горные и лесные районы, которые с тех пор стали местом их проживания, что привело к географической и социальной изоляции, в особенности на северо-востоке. Благодаря этому малым народам удалось сохранить свою этническую обособленность, выражающуюся в своеобразии материальной и духовной культуры, а также в сильной концентрации пережитков родоплеменных отношений. Стоит отметить, что степень изоляции племен отличалась в зависимости от региона Индии. Например, в центральной и восточной частях доколониальной Индии особой изоляции племенного населения не было. Племена имели тесные торговые отношения с соседним индусским населением.

Племена неоднородны по своему численному составу, который варьируется от десятка человек до нескольких миллионов. Как правило, они представляют собой меньшинство среди индусов. Исключения составляют бхилы, мина, гонды и коли, доминировавшие в местах своего обитания. В Средние века собственные государственные образования имели: домы, черосы и мунда в Бихаре, гонды в Мадхья Прадеше, ахолы, качары и кхаси на северо-востоке.

Находясь на более низкой ступени развития, племена постоянно испытывают давление со стороны сложно организованного и развитого кастового общества. Оно выражается в процессах индустизации и санскритизации

их социальной жизни. Многие элементы кастовой системы вошли в жизнь племен центральной и восточной Индии. Санскритизация часто служит прелюдией трансформации племени в касту. В основном переход происходит в касту шудр, реже в касты вайшья и кшатриев. Многие низкокастовые индусы и неприкасаемые вышли из племен. Обратный процесс (десанскритизация или трайбализация) также имел место в Средние века в местах, где племенное население составляло большинство.

По данным переписи 1991 г. численность племен составила 67,76 млн чел. (8,08% населения страны), из них 1,32 млн – примитивные. Малые народы занимают 20% территории страны, на которой сконцентрировано 70% ресурсов Индии – лесов, вод и полезных ископаемых. Подавляющее большинство племен проживает в трех «племенных» зонах: центрально-восточной (55%), западной (28%) и северо-восточной (10%) [13, с. 70-71].

Касты представляют собой социальные структуры, возникшие в период родоплеменного строя, впоследствии приобретшие черты этноса. Это своего рода закрытая эндогамная группа реальных или потенциальных родственников, обладающих в кастовой иерархии условно-определенной статусной позицией, различающейся в зависимости от местности страны. При этом кастам присущ динамизм. Они то распадаются, то сливаются, меняют свои функции и место в иерархии. Также весьма запутаны правила, регулирующие контакты между кастами. Перемещение из одной касты в другую практически невозможно. Представители каст живут компактно и достаточно изолированно (преимущественно неприкасаемые), имеют свои культурные и языковые особенности, а также основную сферу деятельности (например, служители касты, торговцы, строители, ремесленники и рыбаки).

Точное количество каст неизвестно. Цифры, представляемые специалистами, колеблются от тысяч до десятков тысяч кастовых единиц. Отечественный индолог Л.Б. Алаев отмечал, что «на вопрос о том, существует ли та или иная каста, можно ответить и “да” и “нет”» [3, с. 153]. По данным же проведенного в Индии этнографического исследования, в стране выявлены 4 635 каст [35, р. 11]. Касты, в свою очередь, делятся на «подкасты», и, по некоторым оценкам, совокупное число кастовых единиц составляет 15 тыс. [2, с. 490]. Что касается численности касты, то она значительно отличается от нескольких десятков до миллионов человек.

Главным негативным моментом кастовой системы является наличие касты неприкасаемых или хариджанов (детей бога). В Индии численность далитов («угнетенных»), так они себя предпочитают называть, равна примерно 160 млн чел. (более 16% всего населения страны), но сегодня в индийской прессе и научных кругах нередко встречается цифра в 260 млн далитов [26, с. 217].

Кастовое деление оказывает немалое влияние на политическую жизнь страны и нередко становится причиной обострения межпартийной борьбы. Политические партии вынуждены считаться с кастовым фактором и нередко используют его для достижения собственных целей. Это дало основание востоковеду Н.Р. Гусевой утверждать: «Кастовые организации бывают чрезвычайно влиятельны, объединяются одна с другой, вырабатывают общую политиче-

скую платформу и иногда становятся базой образования новой политической партии, выражающей интересы того или иного класса или общественной прослойки» [10, с. 57].

Что касается территориального распределения далитов, то почти 50% «угнетенных» проживают в пяти штатах хиндуязычного пояса (Уттар Прадеше, Бихаре, Мадхья Прадеше, Раджастане и Харьяне). На юге страны они сосредоточены преимущественно в Тамилнаду и Андхра Прадеше, на востоке – в Западной Бенгалии. Наиболее высока доля «угнетенных» в населении Пенджаба (27%), Химачал Прадеша (25%), Западной Бенгалии (22%), Уттар Прадеша (21%) и Харьяны (19%) [25, с. 24].

Материальное положение далитов крайне низкое. Основной сферой их занятости является сельское хозяйство, в котором заняты 64% «угнетенных», при этом 40% из них либо вообще не имеет собственной земли или размер их участка менее акра (около 0,4 га) [38, р. 37].

Еще одним барьером на пути развития Индии является напряженная ситуация между тремя наиболее крупными религиозными общинами страны (индусами, мусульманами и сикхами). Конфликт подогревается имеющимися территориальными спорами, в которые вовлечены правительства Индии и Пакистана.

Нельзя назвать простой и ситуацию с системой государственного и муниципального управления. Ей присуще целый ряд проблем, среди которых можно отметить:

- высокую численность чиновничьего аппарата;
- большое количество государственных органов;
- сложную подчиненность ведомств;
- дублирование функций;
- размытость компетенции;
- низкий профессионализм руководства органов власти;
- клановость (семейственность) государственной службы;
- практику перекладывания ответственности;
- крупность самих органов исполнительной власти;
- децентрализацию системы управления;
- высокую фрагментарность политической арены;
- коррупцию.

Все это значительно затрудняет, а нередко и делает невозможным, оперативную ликвидацию многих острых проблем общества.

Решая вопрос, когда-то поставленный немецким социологом М. Вебером о том, что при вверении управления государством в чьи-либо руки, «выбор существует между бюрократией и дилетантизмом в сфере администрации» [47, р. 336], строителями индийского государства было отдано предпочтение синтезу двух профессиональных начал – политического и чиновничьего. В основу модели индийской государственной службы были положены принципы английской бюрократической системы, которые, растворившись в индийской традиции, породили ряд противоречий.

С одной стороны, в Индии государственные управленцы делятся на две категории - политики и профессиональные чиновники (администраторы).

К первым относятся министры и иные должностные лица, назначаемые на государственные должности после своего избрания в парламент страны или легислатуру штата. Ко второй – высшее, среднее и низшие чиновничество, т.е. те, кто в государственной иерархии расположен ниже министров и выше технического персонала (разносчиков почты, уборщиков помещений, водителей и т.д.).

С другой стороны, настоящее деление весьма условно. Переход управленцев из категории в категорию не является из ряда вон выходящим явлением. Например, государственный служащий, уйдя на пенсию и затем избравшись депутатом, может быть приглашен на работу в качестве главы какого-нибудь органа исполнительной власти. Интересно и другое, порой должность руководителя того или иного министерства может замещаться профессиональным государственным служащим, а после формирования нового состава кабинета министров главой этого же ведомства становится политик. Преодолимость правовых преград на пути «перевоспложения» чиновников в политиков и тесное переплетение указанных категорий семейно-олигархическими, сословно-традиционалистскими и иными узами, в частности, отмечал советский исследователь В.Ф. Ли [17, с. 11-12].

Указанные процессы сопровождаются борьбой в рамках одного ведомства политиков, формально возглавляющих государственный орган, и бюрократии во главе с секретарями министерства, реально управляющими им. При этом в стане секретарей, относящихся к руководящему составу и разделяющихся на секретарей, вице-секретарей, заместителей секретарей, помощников секретарей и т.д., также отсутствует единство. Говоря о секретарском составе, индеец Ш. Махешвари отмечал: «Чиновники всех секретарских уровней должны определять смысл своей работы исходя из интересов правительства в целом. Другими словами, секретарь является секретарем правительства, а не только секретарем министерства. Настоящее положение должно распространяться и на чиновников более низкого уровня. К сожалению, довольно часто секретарь думает прежде всего об интересах министерства или департамента, заместитель секретаря - о своем управлении, помощник секретаря об отделе» [37, р. 38].

Слабая компетентность первых лиц органов исполнительной власти в сфере деятельности, руководимого ими министерства усугубляет и без того непростое положение с управлением ведомствами. Ярким примером «профессионализма» первых лиц органов исполнительной власти служит ситуация с министром экономики и координации в области обороны Т.Т. Кришнамачари и последним вице-королем Индии, а затем генерал-губернатором независимого индийского государства Л. Маунтбеттенем. На вопрос последнего о полномочиях его ведомства первый ответил: «Мои обязанности? Я бы хотел узнать о них сам» [46, р. 126]. С конца 40-х гг. XX в. мало что изменилось.

Еще одной проблемой в системе исполнительной власти является значительное количество органов власти, которое на протяжении новейшей истории страны колебалось, пока не решено было ввести верхнее ограничение. В 2004 году вступила в силу 91 поправка к конституции страны, в соответствии с которой число федеральных и региональных министерств не должно было превышать

15% от численности законодательного органа, формирующего соответствующее правительство [21, с. 26]. Указанное значение является достаточно большой величиной. Например, в нижней палате парламента Индии – 545 депутатов, следовательно, количество федеральных министров будет не более 81 чел.

Известный американский экономист и бывший посол США в Индии Дж. Гелбрайт в одной из своих работ назвал Индию «управляемой анархией» [1, с. 39]. Неупорядоченность системы государственного и муниципального управления в стране подтверждают вышеизложенные факты, что касается управляемости, «анархии», то это представляется весьма спорным. К примеру, структура и численность муниципальных органов власти, где только представительная вервь состоит из 3,3 млн чел. [8, с. 24], говорит скорее о неуправляемости государства.

Что касается структуры местных органов власти, то она чрезвычайно сложна. Административно-территориальное деление страны представлено 7 уровнями: федеральным, штата, административного дивизиона, района, суб-дивизиона, талуки и панчаятом. Последние 5 относятся к местному самоуправлению. Помимо запутанности указанного деления, оно еще и не всегда соблюдается. Например, налоговая система на местах представлена округами и тахсилами, границы которых устанавливаются в зависимости от средней суммы собираемого в определенной местности налога [1, с. 43-62].

Другим препятствием для нормального функционирования государственной управленческой машины стала коррупция. Яркой иллюстрацией разгула этого явления в стране являются приведенные бывшим премьер-министром Индии А.Б. Ваджпай сведения о том, что только 15% выделяемых на сельское развитие средств осваивается по назначению [8, с. 22]. Таким образом, 85% бюджетных денег разворовываются индийскими чиновниками. Это превышает все мыслимые и немыслимые пределы.

В соответствии с международным Индексом восприятия коррупции Трасперенси Интернешнл, отражающим уровень коррупционности государственного сектора, оцениваемый предпринимателями и аналитиками по шкале 0 (коррупция отсутствует) до 10 (взяточничество процветает), наблюдается динамика (табл. 1) [19].

Таблица 1

Уровень коррупционности государственного сектора Индии

Год	Индекс	Число исследуемых стран	Место Индии
1995	2,78	41	35
1996	2,6	54	46
1997	2,75	52	45
1998	2,9	85	66
1999	2,9	99	72
2000	2,8	90	69
2001	2,7	91	71
2002	2,7	102	71

2003	2,8	133	83
2004	2,8	146	90
2005	2,9	159	88
2006	3,3	163	70
2007	3,5	179	72
2008	3,4	180	85
2009	3,4	180	84
2010	3,3	176	87

Проанализировав данные табл. 1, можно прийти к следующим выводам. В-первых, в целом за 16 лет уровень коррупции в стране вырос. Во-вторых, индекс оставался достаточно стабилен – максимальная разница в значениях наблюдалась в 1996 и 2007 гг. и составила 0,9 ед. В-третьих, в 2006 г. имело место заметное повышение индекса, величина которого с того момента не опускалось ниже уровня отметки 3,3. В-четвертых, к положительной тенденции можно отнести то, что, если в 1995 г. Индия относилась к наиболее коррумпированным государствам и была на 6-м с конца месте, то в последние годы страна находится в середине списка. К сожалению, настоящая тенденция скорее не успех страны, а провал в освещаемой области других государств, так как индекс Индии в начале исследуемого периода был ниже.

Немало проблем порождает и наличие большого количества политических партий как на общеиндийской политической арене, так и на уровне штатов. Авторы книги «История Индии» в качестве основных черт, характерных для индийской партийно-политической жизни, выделили «множество организаций с ограниченным влиянием в пределах одного штата, сложное переплетение... идеологии и политики,... значительная роль религиозных, кастовых и региональных моментов в возникновении и деятельности политических организаций» [4, с. 519].

Пестрота политической арены связана с особенностью менталитета и политического поведения индийцев. Так, в частности, отечественный индолог Л.Б. Алаев отмечал следующую особенность отношения индийцев к философии и религии: «Почти каждый индиец – самостоятельный философ, много думающий над загадками бытия» [3, с. 164]. В политической же сфере – каждый политик, причем любого ранга, самостоятельный теоретик. Он пытается применить теоретические выкладки, не всегда верно понятые, к конкретным условиям деятельности, при этом не допускается иного толкования данных положений, отличное от того, к которому он пришел на основании собственного опыта.

Во многом именно вышеизложенными причинами объясняется факт участия в парламентских выборах в Индии 2009 г. свыше 1 тыс. политических партий (для сравнения, в 1951 г. их число было 472 [11, с. 48]). Не менее интересным является и то, что более 20 лет, а именно с 1989 г., не одной партии не удавалось получить простое большинство в нижней палате законодательного собрания страны, чтобы самостоятельно сформировать правительство, в связи с чем во главе исполнительной власти находились коалиции. Так, в 1998-

2004 г. – Национальный демократический альянс во главе с Бхаратия джаната парти (БДП), первоначально объединявший 24 партии; в 2004 г. и 2009 г. – Объединенный прогрессивный альянс, ведомый Индийским национальным конгрессом (ИНК) и включающий в свой состав 15 и 9 партий соответственно [21, с. 23].

Подобное положение вещей значительно усложняет и замедляет процесс государственного управления. Не только ключевые, но и основную массу ординарных решений приходится обсуждать, искать консенсус, чтобы удовлетворить всех членов коалиции. Ситуацию усугубляет изначально разная позиция партий по тем или иным вопросам, озвученная ими в ходе предвыборной кампании, от которой им крайне нежелательно отходить во избежание потери голосов электората на будущих выборах.

Региональное управление также оставляет желать лучшего. Происходит постоянное увеличение числа административно-территориальных единиц. Так, в 1936 г., когда была проведена административная реформа, колония насчитывала лишь 11 провинций, включая области, в настоящий момент составляющие территориальную основу Пакистана и Бангладеш. Их границы в какой-то степени соответствовали этническим территориям народов, но далеко не все этносы имели собственные административно-территориальные образования. Указанную, по их мнению, несправедливость они всячески стараются исправить, нередко с оружием в руках. Сегодня в Индии 28 штатов и 7 союзных территорий, но это далеко не предел.

Административное дробление территории ухудшает экономическую ситуацию в некоторых провинциях, разрываются сложившиеся экономические связи в штате, «вырываются» промышленные мощности, залежи полезных ископаемых и транспортные артерии из компетенции одной административно-территориальной единицы в пользу другой, что порой приводит к обнищанию ранее достаточно благополучной провинции. При этом показатель экономического роста самых «бедных» штатов в последнюю треть XX в. оказывался ниже среднего по стране, наиболее «богатых» – существенно выше. Так, самый благополучный в экономическом плане штат Пенджаб по ВВП на душу населения превосходит наиболее неблагополучный Бихар в 4 раза. В этой связи остро чувствуется отсутствие эффективной правительственной политики перераспределения доходов.

По данным десятого пятилетнего плана (2002-2007 г.) в индийских провинциях наблюдалась следующая ситуация с долей бедного населения от общего числа жителей штатов и союзных территорий (табл. 2) [32].

Таблица 2

Название штата, союзной территории	Сельская местность, %	Город, %	Общая, %
Андхра Прадеш	4,58	18,99	8,49
Аруначал Прадеш	37,89	4,48	29,33
Ассам	37,89	4,48	33,33
Бихар	44,81	32,69	43,18
Гоа	нет данных	нет данных	нет данных

VII. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Гуджарат	2,00	2,00	2,00
Харьяна	2,00	2,00	2,00
Химачал Прадеш	2,00	2,00	2,00
Джамму и Кашмир	нет данных	нет данных	нет данных
Карнатака	7,77	8,00	7,85
Керала	1,63	9,34	3,61
Мадхья Прадеш	28,73	31,77	29,52
Махараштра	16,96	15,20	16,18
Манипур	37,89	4,48	30,52
Мегхалая	37,89	4,48	31,14
Мизорам	37,89	4,48	20,76
Нагаленд	37,89	4,48	31,86
Орисса	41,72	37,46	41,04
Пенджаб	2,00	2,00	2,00
Раджастан	11,09	15,42	12,11
Сикким	37,89	4,48	33,78
Тамилнад	3,68	9,64	6,61
Трипура	37,89	4,48	31,88
Уттар Прадеш	24,25	26,17	24,67
Западная Бенгалия	21,98	8,98	18,30
Среднее по стране	21,09	14,99	19,33

Одной из причин дифференциации уровня жизни населения является разная «одаренность» провинций природными и энергетическими ресурсами. Региональное распределение энергетических ресурсов коммерческого использования показано в таблице 3 [32].

Таблица 3

Регион	Уголь, млн т	Лигнит, млн т	Сырая нефть, млн т	Природный газ, млн т	Гидроэнергия, трлн кВт/ч
Северный	1,06	2,51	0,03	0	225,0
Западный	56,90	1,87	519,42	516,42	31,40
Южный	15,46	30,38	45,84	80,94	61,80
Восточный	146,67	0	2,19	0,29	42,50
Северо-восточный	0,89	0	166,17	152,00	239,30
Всего	220,98	34,76	733,65	749,65	600,00

Из таблиц 2 и 3 видно, что ресурсное богатство провинций не всегда ведет к их экономическому развитию и высокому уровню жизни. Особенно велик дисбаланс на северо-востоке страны, где, несмотря на наличие газа, угля, древесины и других природных богатств, 45% населения живет в крайней

бедности, а основной сферой занятости служит ткацкое дело, где трудится 80% жителей [29, р. 57].

Подобная неравномерность ресурсного распределения ведет к росту радикальных, в том числе экстремистских и террористических, настроений в стране. Ряд ресурсно-богатых штатов выдвигали требования по изменению системы распределения финансов в стране в их пользу. Ярким примером этого может служить Ассам.

Всеассамский студенческий союз (ВАСС) и Объединенный фронт освобождения Ассама (ОФОА) неоднократно ставили вопрос о несоответствии между богатством Ассама ресурсами, включая запасы полезных ископаемых и нефти, большого количества разнотипных лесов и уровнем развития штата. У ассамцев создалось впечатление, что природные богатства провинции осваиваются без них. Две наиболее крупные ресурсно-зависящие отрасли (нефть и плантации) практически не принесли никаких дивидендов штату. Основная прибыль от эксплуатации природных ресурсов Ассама «оседает» в других провинциях, где расположены крупные промышленные мощности (в том числе перерабатывающие и производственные). В результате этого сформировалась некая «анклавная» модель экономики.

ВАСС обвиняет центральное правительство в осознанном торможении развития штата и обделении провинции законными доходами от освоения ее природных богатств. Даже несмотря на отставание в уровне индустриального развития, рост безработицы и широкое возмущение общественности, власти страны ничего не сделали для изменения ситуации [28, р. 150-151]. Помимо этого происходит постепенное ресурсное истощение Ассама. К примеру, если в 1951-1952 гг. в штате леса занимали 39% территории, то в 1993 г. – 31% [36, р. 392]. Подобная позиция индийского правительства привела к всплеску насилия в штате в 80-90-х гг. XX в., жертвами которого стали десятки тысяч человек.

Несмотря на определенные успехи в экономике, в стране по-прежнему существует крайне низкий уровень жизни населения. Сегодня в Индии проживает 22% всех нищих мира [41, р. 228] и около трети всех неграмотных [8, с. 50]. Подавляющая часть жителей страны никогда не учились в школе, живут в условиях натурального хозяйства на грани физического выживания (многие за этой гранью), нередко без электричества; 30% (более 300 млн чел.) находятся ниже черты бедности; 29% не знакомы со СМИ, т.е. никогда не видели газет, не слушали радио и не смотрели телевизора. Так, о ядерных испытаниях Индии в 1998 г., всколыхнувших весь мир, 46% людей, населяющих страну, ничего не знают [2, с. 485].

Нищета толкает людей на поступки, которые способны ввергнуть в шок цивилизованный мир. Приведем несколько примеров. Практика девадаси – «выдача замуж» молодых женщин за одного из богов: после «бракосочетания» девушки переселяются в местный храм и становятся проститутками-невольницами. В ряде районов страны широко практикуется долговое закабаление, причиной которого могли стать болезнь, увечья, голод, необходимость заплатить за похороны или свадьбу, хотя долг мог возникнуть и несколько поколений назад. При этом случаи освобождения от кабалы

единичны, как правило, долги наоборот только растут в течение всей жизни. Не менее распространена подневольная работа детей (например, в районе г. Шивакази в штате Тамилнад 45 тыс. юных рабочих производят фейерверки и спички, их рабочий день длится 12 часов в сутки, нередко 7 дней в неделю) [7, с. 206-212]. Согласно переписи 1991 г. в Индии было 11,28 млн работающих детей [8, с. 247].

Еще одним ярким примером «дикости» с точки зрения демократического (западного) мировоззрения является достаточно распространенное насилие над женщинами, в том числе кастовое. Только в 2009 г. в Индии были арестованы свыше 174 тыс. чел. по обвинению в жестокости в отношении женщин из-за приданого и более 23 тыс. по обвинению в убийстве по той же причине. Ежегодно в стране погибают свыше 5 тыс. невест и молодых замужних женщин по причине того, что родственники мужа считают их приданное недостаточным. Среди других причин насилия: брачная связь с мужчиной с нарушением установленных традицией норм, кастовой иерархии или без согласия родителей (после того, как девушка была подвернута сексуальному насилию в целях избавления от «осквернения» и «очищения» рода, ее могут убить родственники), прелюбодеяние и др. [24, с. 45-53].

Иногда общественные конфликты провоцируют правительственные реформы. Так, например, в свое время «зеленая революция» явилась заметным конфликтизирующим фактором в стране: в Пенджабе 60% земли досталось 20% богатым фермерам «джатам». Похожая ситуация имела место и в некоторых других провинциях [44, р. 976-977]. Подобные перемены были крайне болезненно восприняты в обществе, где от 60 до 70% населения проживает в деревнях и занято в сельском хозяйстве и связанных с ним видах деятельности [8, с. 19].

Подводя итог, следует отметить, что основные причины экстремизма и терроризма в Индии те же, что и во многих современных государствах, в том числе и в России. Поэтому странам, которые еще не успели ощутить в полной мере прилив волны радикализма, было бы крайне полезно учесть ошибки южно-азиатской страны и не допустить подобного на своей территории.

Список литературы

1. *Азарх А.З.* Государственные служащие Индии. Эволюция государственной бюрократии в условиях независимости. М., 1979.
2. *Алаев Л.Б.* Политическая система и политическая культура Индии // Полит. системы и полит. культуры Востока. М., 2007.
3. *Алаев Л.Б.* Такой я видел Индию. М., 1971.
4. *Антонова К.А.* и др. История Индии. М., 1979.
5. *Ахиезер А.* Культурные основы этнических конфликтов // Обществ. науки и современность. 1994. №4.
6. *Богдан-Левин Г.М.* Древняя Индия: История и культура. СПб., 2001.
7. *Бэйлз К.* Одноразовые люди. Новое рабство в глобальной экономике. М., 2006.

8. *Ваджнаи А.Б.* Индия на пути в будущее: сб. ст. и выступлений (март 1998 г. – сентябрь 2001 г.). М., 2001.
9. *Гусева Н.Р.* Индия в зеркале веков. М., 2002.
10. *Гусева Н.Р.* Многоликая Индия. М., 1980.
11. *Джил С.С.* Династия Ганди. Ростов н/Д., 1997.
12. *Зонтхаймер Г.-Д.* Пять компонентов индуизма и их взаимодействие // Древо индуизма. М., 1999.
13. *Индия сегодня:* справ. –аналит. изд. М., 2005.
14. *Клюев Б.И.* Религия и конфликт в Индии. М., 2002.
15. *Коммерсантъ.* 2004. 13 сент.
16. *Лебон Г.* Психология народов и масс. СПб., 1996.
17. *Ли В.Ф.* К вопросу о генезисе, типологии и эволюции бюрократии в переходных социальных структурах Востока // Общество, элита и бюрократия в развивающихся странах Востока. М., 1974. Кн. 1.
18. *Неру Дж.* Открытие Индии. М., 1989. Кн. 1.
19. *Пресс-релизы* Индекса восприятия коррупции Трасперенси Интернешнл за 1995-2010 гг.
20. *Путилин Б.Г.* Террористический интернационал. Жуковский, 2005.
21. *Хуснитдинов А.З.* Индия. Парламентские выборы – фокус политической борьбы // Азия и Африка сегодня. 2010. № 2.
22. *Штитенкрон фон Г.* О природе индуизма // Древо индуизма. М., 1999.
23. *Юрлов Ф.Н.* Демократия и формирование многопартийной системы в Индии // Индия в глобальной политике. Внешние и внутренние аспекты: материалы научн. семинара. М., 2003.
24. *Юрлова Е.С.* Индия. Кастовое насилие над женщинами // Азия и Африка сегодня, 2011, №6.
25. *Юрлова Е.С.* Индия: от неприкасаемых к далитам. Очерки истории, идеологии и политики. М., 2003.
26. *Юрлова Е.С.* Социально-экономическое положение далитов: достижения и проблемы // Индия: общество, власть, реформы (памяти Г.Г. Котовского). М., 2003.
27. *Яковлев А.Ю.* Индия: террор и антитеррор: монография. М., 2012.
28. *Baruah S.* India Against Itself: Assam and Politics of Nationality. New Delhi, 1999.
29. *Bhushan C.* Terrorism and Separatism in North-East India. New Delhi, 2007.
30. *Business Line.* 2011. 14 July.
31. *Devaraja N.K.* Hinduism and the Modern Age. Bombay, 1975.
32. *Five Year Plan 2002-2007.* Planning Commission. New Delhi, 2002.
33. *Gorey L.K.* The Adivasis of Maharashtra // Modern Review. 1962. № 5.
34. *Hindustan Times.* 2011. 14 July.
35. *India: Human Rights and Human Development.* New Delhi, 2000.
36. *Lama M.P.* Political Economy of Terrorism // Responding to Terrorism in South Asia. New Delhi, 2006.
37. *Maheshwari S.* Indian Administration. Delhi, 1974.

38. *Sharma P.K.* Red Rebels: Looming Fear of Maoists. New Delhi, 2011.
39. *Sharma P.S.* Indian's Criminal Tribes // *Modern Review*. 1962. № 1.
40. *Shrikant L.M.* Classification of Tribes // *Tribal Souvenir*. New Delhi [б.г.].
41. *Singh P.* The Naxalite Movement in India. New Delhi, 2006.
42. *Singh S.M.* Strengthening the Combat Arm // *India's War on Terror*. Delhi, 2010.
43. *Swamy S.* Terrorism in India. New Delhi, 2008.
44. *Telford H.* The Political Economy of Punjab: Creating Space for Sikh Militancy // *Asian Surgery*. Berkley, 1992. November.
45. *The Constitution of India*. Selective Comments by B.N. Bakshi. New Delhi, 2007, Article 46.
46. *Venkataswaran R.J.* Cabinet Government in India. L., 1967.
47. *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947.
48. *Whyte F.* India: Bird's-Eye View. L., 1943.

ABSTRACTS

THEORIES OF POLITICS AND MANAGEMENT

Irkhin Yu.V. Political analysis: essence, methodology, structure, values and ethics

The article analyses the essence and methodology of the political analysis; its kinds, structure and algorithms are regarded. The author researches the values and ethics of political and governance decisions.

Key words: political analysis; methodology; political governance; political and governance decision; theoretical and applied researches; ethics

STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CONTEMPORARY ISSUES

Kurochkin A.V. Formation of «electronic government» in the Russian Federation in the context of the administrative reform (example of the RF Ministry of education and science and the Ministry of culture)

The article is devoted to the specificity of formation and development of the «electronic government» in the Russian Federation in terms of modernization and the administrative reform. The author of the article researches the process using as an example the two dynamically developing Federal ministries: the Ministry of education and the Ministry of culture. In the article the main characteristics of the elements of the «electronic government» used in the Ministries are identified and analysed. The comparative analysis of their efficiency is carried out, the development prospects are outlined.

Key words: «electronic government»; administrative reform; net communication; electronic services; efficiency of public administration

ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Bimatov M.R., Ignatova A.V. The tool «customer-contractor» as a factor of increase of effectiveness of staff training system at the regional level

In the article the state and problems of the system of staff training in the sphere of economy for entities and companies are regarded; and the implementation of a new

scheme of relations between the potential employers, who are ultimately consumers of most part of workforce, and the state that through the system of subordinate executives trains staff is proposed as a tool for solving the problems in this sector.

The authors suggest differentiating the roles of «customer» and «contractor» of educational services by organizing centers for professional development under entities, which represent business interest (probably, based on employment centers).

Key words: labour capability; staff training; staff; training; labour resources; enterprises; business; educational institutions; secondary vocational education

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Magdanov P.V. Use of strategic planning companies of Perm Krai

The article describes the results of the research of the use of methods of strategic planning in companies registered in the Perm Krai. The author sums up the results of the research, makes conclusions, carries out the comparative analysis of the obtained data with the results of the same type of research made in 1997. The author deduces that Russian big and medium-size entities have started to use the methods of strategic planning, while the small ones do not pay enough attention to it.

Key words: strategic planning; Perm Krai; Russian companies

FEDERATION RELATIONS

Napalkova I.G., Soldatova A.S. Centre-region relations in modern Russia in the SWOT analysis focus

In the article the complex of natural and geographical, cultural and historical, economic, social and demographic, geopolitical, regulatory, administrative and political factors affecting and partly determining the specificity of territorial administration in modern Russia is considered. The SWOT analysis is chosen as a research method allowing to organize the parameters in an whole system of indexes and to characterize them in details.

Key words: territorial administration; centre; region; SWOT analysis; contrast of regional development; state regional policy; political communications

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Trofimova I.N. Efficiency of local government in the Russian Federation and the problem of citizen participation

The problem of local government's efficiency in Russia has always been acute. And today, this problem remains one of the most acute in spite of the long reforming process of the institution of public power. Institutional transformations were focused mostly on the relationships between central, regional and local authorities, while citizen participation was not regarded in assessment of efficiency of local government work. Citizen participation should be considered as a key factor in assessment of efficiency of local government work.

Key words: local government; public administration; efficiency; citizen participation; political modernization

Ishimov V.M., Kapitsyn V.M. Single-Industry Towns: Steady Development and Social Responsibility

The authors consider the possibilities of balanced cooperation of the steady development policy actors, i.e. municipals, big business and state power in the programs of development of single-industry towns (single towns) as well as corporate social responsibility (CSR) and significance of research and development projects for steady development.

Key words: single-industry towns; local self-government; iron and steel works; corporate social responsibility (CSR); steady development

Aslanov D.I., Tselikovskaya K.D. Structural-Functional Characteristics of Social-and-Production Complex

The article considers the process of structuring of the social-and-production complex of the city. The system forming communications and relations, arising in the process of reproduction of the material product, services and labour are identified. Sustainable functional-spatial relationships that determine the internal integrity of the social-industrial complex and of the city as a whole are revealed.

Key words: structure; socio-industrial complex; man; city; social infrastructure

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS**Yakovlev A.Y. Functional Disorders in Government Administration and their Consequences: Problem Research on the Example of India.**

In the article the problems of government administration and social tensions in India, causing an increase of extremist and terrorist activity in the country are researched.

Key words: India; government administration; caste; untouchables; religion; Hinduism; corruption

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

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

Общие условия опубликования

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Обязательные требования для рукописей¹

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

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

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

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

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

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

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

¹ Указанные требования содержатся:

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

ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

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

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 национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. E-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2012. № 1

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

Подписано в печать 13.04.2012. Формат 70x100 1/16.
Усл. печ. л. 8. Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 500 экз. Заказ 52111.

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

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