

Под общей редакцией профессора
Ю. В. Кузнецова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ



Москва · Санкт-Петербург · Нижний Новгород · Воронеж
Ростов-на-Дону · Екатеринбург · Самара · Новосибирск
Киев · Харьков · Минск

2014

Государственное стратегическое управление: Монография

Авторский коллектив: Ю. В. Кузнецов, Ю. А. Маленков, С. В. Соколова,
В. П. Кайсарова, Н. Г. Кизян, Е. М. Анохина,
В. М. Жигалов, Е. А. Заздравных.

Рецензенты: д-р экон. наук, профессор Ф. Ф. Рыбаков (СПбГУ)
д-р экон. наук, профессор А. Н. Петров (СПбГУЭФ).

Печатается по постановлению Редакционно-издательского совета
экономического факультета Санкт-Петербургского
государственного университета

ББК 65.9(2)0-21 УДК 338.24

Г72 Государственное стратегическое управление: Монография / Под
общ. ред. проф. Ю. В. Кузнецова. — СПб.: Питер, 2014. — 320 с.: ил.
ISBN 978-5-4461-0217-4

Коллективная монография отражает наиболее важные результаты фундаментального научного исследования, выполненного на экономическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета на кафедре управления и планирования социально-экономических процессов в 2011–2012 годах. Она посвящена фундаментальным проблемам формирования и развития системы стратегического управления на федеральном и региональном уровнях.

Для широкого круга исследователей, научных работников, специалистов в области государственного и регионального управления, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, а также экспертов и практиков, участвующих в выработке важнейших стратегических направлений на различных уровнях системы территориального управления.

Книга подготовлена коллективом авторов под научным руководством заслуженного работника высшей школы РФ, доктора экономических наук, профессора, заведующего кафедрой управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета Ю. В. Кузнецова.

16+ (В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ.)

ISBN 978-5-4461-0217-4

© Коллектив авторов, 2014
© ООО Издательство «Питер», 2014

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ООО «Прогресс книга», 194044, Санкт-Петербург, ул. Радищева, 39, литер Д, пом. 415

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2;
95 3005 — литература учебная.

Подписано в печать 24.01.14. Формат 60x90/16. Усл. п. л. 20,000. Тираж 328. Заказ 0000.

Оглавление

Список таблиц	6
Список рисунков	8
К читателям	10
Введение	13
Глава 1. Основные направления развития теории государственного управления как методологической основы анализа существующей системы и направлений модернизации государственного стратегического управления в России.	22
1.1. Значение управления для обеспечения эффективного развития социально-экономических систем.	22
1.2. Организационно-методологическая схема исследования современного состояния и направлений модернизации государственного стратегического управления в России	25
1.3. Исследования российских и зарубежных ученых по проблемам современного состояния и направлений модернизации государственного стратегического управления	34
1.4. Этапы формирования теоретико-методологической основы государственного управления	42
1.5. Развитие теорий и концепций государственного управления ...	50
1.6. Междисциплинарный методологический подход и теоретические предпосылки совершенствования регионального управления	59
1.7. Формирование системы стратегического управления регионами	70
1.8. Теоретико-методологический базис развития стратегического регионального управления	78

1.9. Информационно-аналитическая основа исследований процессов государственного управления в условиях глобализации	89
Примечания.	102
Глава 2. Теоретико-методологическая основа и тенденции развития государственного стратегического управления	111
2.1. Теоретико-методологическая база современного государственного стратегического управления.	111
2.2. Теории и современное состояние стратегического планирования и прогнозирования и их значение для развития стратегического управления	127
2.3. Процесс стратегического управления и его особенности.	138
2.4. Глобальные тренды развития государственного стратегического управления	144
2.5. Методология стратегического государственного управления	150
2.6. Походы к формированию системы государственного стратегического управления в Российской Федерации	157
2.7. Роль государственного стратегического управления в реализации концепций модернизации российской экономики	165
Примечания.	175
Глава 3. Изменение парадигмы государственного управления: новые подходы и методы	179
3.1. Концепция государственного менеджмента и административная реформа в России	179
3.2. Научные подходы и методы менеджмента в государственном стратегическом управлении	188
Примечания.	221
Глава 4. Влияние теорий неинституционализма на современные процессы развития государственного управления	226
4.1. Модернизация государственного управления в контексте теорий общественного выбора и согласований	226
4.2. Менеджмент роста ценностей как основное направление современного стратегического управления регионом.	229
4.3. Ценность как измеритель результатов	

регулирующего воздействия в региональной политике (опыт Европейского союза и Соединенных Штатов Америки)	245
4.4. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении регионом.	252
Примечания.	258
Глава 5. Эффективность государственного управления и проблемы ее оценки	262
5.1. Понятие и показатели эффективности и результативности государственного управления и подходы к определению их содержания.	262
5.2. Оценка регулирующего воздействия	266
5.3. Методические подходы Всемирного банка к оценке качества государственного управления и регулирования предпринимательской деятельности.	269
5.4. Способы оценки эффективности регионального управления в России.	273
5.5. Подходы к оценке эффективности государственных стратегических инвестиций	275
Примечания.	280
Заключение.	283
Примечания.	295
Список использованных источников	296
Приложение. Сравнение регионов России по уровню социально-экономического развития (тип региона) и индексу антикризисной устойчивости (I квартал 2009 года)	312

Список таблиц

Таблица 1. Этапы формирования теоретико-методологической основы государственного управления

Таблица 2. Эволюция научных школ менеджмента и моделей управления

Таблица 3. Эволюция концепций и содержание проводимых реформ государственного управления в XX–XXI веках

Таблица 4. Теоретико-методологическая база совершенствования регионального управления

Таблица 5. Децильное распределение объема реализации продукции по 400 крупнейшим российским компаниям в 2010 году

Таблица 6. Динамика децильных коэффициентов дифференциации по объему реализации продукции предприятий крупного бизнеса России

Таблица 7. Анализ традиционного и социального подхода к разработке стратегии социально-экономического развития региона

Таблица 8. Анализ ключевых подходов к стратегическому управлению регионом

Таблица 9. Основные источники информации для анализа системы управления на федеральном и региональном уровнях

Таблица 10. Основные интегральные индексные показатели, используемые для сравнительной социально-экономической характеристики стран мира

Таблица 11. Роль государства в экономике: различие неокейнсианства и неоконсерватизма

Таблица 12. Глобальные вызовы государственному сектору

Таблица 13. Новые позитивные глобальные тренды развития государственного стратегического управления

Таблица 14. Распределение ролей и обязанностей органов государственной власти в рамках процессного подхода в управлении по результатам

Таблица 15. Виды бенчмаркинга

Таблица 16. Региональные риски по типам субъектов Российской Федерации в 2009 году и система показателей их оценки

Таблица 17. Различия между ценностями и целями

Таблица 18. Направления согласования интересов государственной организации с заинтересованными лицами при определении общественной ценности в государственном стратегическом управлении

Таблица 19. Последовательность и содержание разработки стратегии в рамках концепции общественной ценности в стратегическом государственном управлении

Таблица 20. Подход администрации г. Шарлотт (США) к разработке видения и миссии города

Таблица 21. Оценка населением деятельности органов местного самоуправления г. Шарлотт

Таблица 22. Сравнительный анализ традиционного и ценностно-ориентированного подходов в стратегическом региональном управлении

Таблица 23. Фрагмент реализации концепции ценностно-ориентированного подхода на примере Программы социально-экономического развития региона

Таблица 24. Сравнение эффективности государственного управления и процессов регулирования предпринимательского климата в России и странах ближнего зарубежья

Таблица 25. Экономические характеристики стратегий развития (пример)

Таблица 26. Стратегическое планирование экономических результатов и эффективности стратегий

Список рисунков

Рисунок 1. Организационно-методологическая схема исследования процессов государственного управления

Рисунок 2. Междисциплинарные связи при формировании теоретико-методологических подходов исследования регионального управления

Рисунок 3. Система методологических и организационных основ развития регионов и формирования региональной структуры хозяйства

Рисунок 4. Анализ отраслевой структуры промышленности крупного бизнеса России в 2010 году по методу Бостонской консалтинговой группы (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»)

Рисунок 5. Анализ отраслевой структуры инфраструктурного комплекса крупного бизнеса России по методу Бостонской консалтинговой группы (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»)

Рисунок 6. Коэффициенты концентрации и децильные коэффициенты дифференциации (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»).

Рисунок 7. Традиционный подход к управлению социально-экономическим развитием региона

Рисунок 8. Признаки стратегического подхода к управлению социально-экономическим развитием региона

Рисунок 9. Научные области (дисциплины) теоретического базиса стратегического регионального управления

Рисунок 10. Теоретическая база государственного стратегического управления

Рисунок 11. Развитие организационной подсистемы в пространстве двух S-образных кривых

Рисунок 12. Построение сценариев на основе учета анализа неопределенностей

Рисунок 13. Сценарии развития транспорта ЕС

Рисунок 14. Традиционная модель процесса стратегического менеджмента

Рисунок 15. Организационная система общественного воспроизводства

Рисунок 16. Схема создания общественной ценности

Рисунок 17. Соотношение понятий «общественная ценность», «общественное благо», «общественный интерес» и «полезность»

Рисунок 18. Элементы стратегии в рамках концепции общественной ценности

Рисунок 19. Классификация ценностей заинтересованных лиц

Рисунок 20. Взаимоотношения руководителей и работников в рамках реализации концепции управления общественной ценностью

Рисунок 21. Адаптированный базовый набор перспектив в концепции сбалансированной системы показателей для стратегического управления регионом

К читателям

Предлагаемая книга посвящена фундаментальным научным исследованиям системы стратегического управления на федеральном и региональном уровнях: современного состояния, проблем, значения для социально-экономического развития страны и существующих основ для его модернизации. Авторский коллектив кафедры управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, сохраняя преемственность комплексных научных разработок, которые в разные годы инициировались по результатам обсуждений в рамках научных семинаров и ежегодных научно-практических конференций по актуальным проблемам менеджмента, расширяет сферу исследований, их применение для развития научного направления «стратегическое государственное управление на федеральном и региональном уровнях». По этим проблемам в мире выпускается ряд специальных изданий и научных трудов, но для России оно чрезвычайно важно, поскольку целостная общенациональная система стратегического управления пока не сформирована, она часто подменяется одним из составляющих его процессов — стратегическим планированием. Это существенно снижает эффективность комплекса управляющих воздействий на развитие социально-экономических процессов и, в условиях нарастающей неопределенности развития мировой экономики, свидетельствует о необходимости поиска новых подходов к формированию современной парадигмы управления государствами и регионами.

Монография подготовлена в рамках фундаментального научного проекта по приоритетной проблематике исследований экономического факультета СПбГУ на 2011–2012 годы «Стратегия модернизации: новое качество управления». Этот научный проект включал четыре связанных между собой этапа.

1. Анализ процессов формирования и развития научно-теоретической базы государственного и регионального стратегического управления и обеспечения их эффективности.
2. Анализ особенностей и теоретико-методологический принципов существующей системы государственного и регионального управления в России и разработка новых подходов к обеспечению

нию эффективного государственного и регионального стратегического управления.

3. Разработка научных основ модернизации и концепции государственного и регионального стратегического управления.
4. Разработка теоретико-методологических рекомендаций для обеспечения эффективной модернизации системы стратегического управления на уровне государства и регионов.
5. Данная монография является результатом исследований по 1 и 2 этапам.

Каждый этап научно-исследовательских работ имеет научную логику развертывания своих основных положений. Она базируется на системном подходе и содержит ряд процедур: 1) изучение существующего положения, парадигм; 2) выявление проблем в развитии процесса; 3) формирование гипотезы; 4) построение концептуальной модели исследования; 5) применение методологии как совокупности подходов и методов (совокупность подходов, господствующих парадигм и существующих теорий, помогает получить новое знание); 6) обзор литературных источников и других информационных ресурсов (формирование информационной базы научного поиска); 7) подготовка программы исследования (составление структурированного и развернутого плана исследования); 8) формирование новых теоретико-методологических подходов; 9) разработка концепции; 10) разработка перспективных прикладных направлений применения результатов фундаментального исследования (рекомендаций для внедрения результатов в практическую деятельность и в учебный процесс; формирование перспективных направлений углубления исследований на базе сформулированных выводов).

В монографии отражены итоги работы по 1 этапу исследований. В работе проведены анализ и систематизация ряда концепций и моделей, применяемых в практике стратегического менеджмента фирм и адаптированных для государственного управления, исследованы теории социально-экономического развития стран и регионов, а также взгляды видных теоретиков с целью разработки теоретико-методологических основ концепции модернизации стратегического управления в России на федеральном и региональном уровнях.

В монографии был использован ряд теоретико-методологических подходов: системный, структурно-функциональный, междисциплинарный, ретроспективный, эволюционный, проблемный, процессный, пространственно-временной и др. Авторы опирались на совокупность общенаучных и специальнаучных методов исследования: диалектический, анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительного анализа, ста-

тистического анализа, систематизации (группировки, классификации, типологии), индексный, районирования, компьютерного анализа и пр.

В результате в предлагаемой читателям монографии теоретико-методологическая база проведенной научно-исследовательской работы выступает в виде совокупности обобщенных положений существующих теорий социально-экономического развития, концепций государственного управления и регулирования регионального развития и закономерностей его эволюции, категорий и раскрывающих их понятий, принципов, методов, функций.

На основе анализа эволюции государственного и внутрифирменного управления сделан вывод о том, что смена управленческих парадигм происходила именно вследствие нарастания неадекватности составляющих их теорий, концепций, методов, инструментов происходящим переменам в мировой экономике.

Результаты проведенного исследования и его выводы способствуют проведению дальнейших исследований теоретико-методологических особенностей и принципов существующей системы государственного стратегического управления в России, дают импульс разработке новых подходов к его модернизации, найдут отклик в деятельности органов исполнительной власти страны всех уровней. Книга будет полезна не только экономистам, сотрудникам органов управления, но и географам, политологам, менеджерам, а также всем специалистам, имеющим отношение к выработке и принятию важнейших решений о будущем развитии страны и управлении ее регионами и другими подсистемами.

Заслуженный работник высшей школы РФ,
доктор экономических наук, профессор
Санкт-Петербургского государственного университета
Ю. В. Кузнецов

Введение

В настоящее время в процессах управления государством и регионами применяются теоретические и практические разработки, основанные на использовании новых подходов и методов управления. Наблюдается активность в разработке документов стратегического характера для страны и ее территорий, однако целостная концепция стратегического управления государством и регионами отсутствует. Поэтому предлагаемые авторами в данной монографии подходы к формированию концепции государственного и регионального стратегического управления нового качества и теоретико-методологические рекомендации по обеспечению эффективной модернизации системы стратегического управления на уровне государства и регионов могут явиться предпосылкой к формированию новой управленческой парадигмы в условиях глобализации экономики. Основная идея данной книги направлена на то, чтобы привлечь внимание всех заинтересованных участников к этой задаче общегосударственной важности и способствовать повышению уровня научной обоснованности принимаемых решений, совершенствованию методов и инструментов управления страной. В основу книги легли результаты исследований профессорско-преподавательского состава кафедры управления и планирования экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, осуществленные в рамках выполнения первого этапа фундаментального научного проекта по приоритетной проблематике исследований экономического факультета СПбГУ на 2011–2012 годы — «Стратегия модернизации: новое качество управления».

Объектом исследования в монографии является формирующаяся система государственного стратегического управления Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях.

Целью фундаментального научного исследования является разработка теоретико-методологических основ модернизации существующей системы государственного стратегического управления в России на федеральном и региональном уровнях.

Авторский коллектив для достижения заявленной цели исследования направил усилия своих научных поисков на последовательное решение следующих **задач**:

- разработать концептуальную схему исследования и проанализировать систему научных категорий и соответствующих им понятий государственного стратегического управления;
- проанализировать и систематизировать концепции государственного управления;
- обобщить и проанализировать положения и принципы основных теорий социально-экономического развития, планирования, прогнозирования, являющихся теоретической предпосылкой разработки концепции модернизации управления (новой институциональной экономической теории, конкурентоспособности, устойчивого развития и т. д.);
- обобщить и адаптировать к особенностям государственного управления теоретико-методологические подходы, концепции, методы, применяемые в практике корпоративного стратегического менеджмента;
- рассмотреть основные концепции модернизации экономики России и сделать выводы о возможностях использования положений концепций для разработки теоретико-методологических основ модернизации государственного стратегического управления на федеральном и региональном уровнях;
- провести анализ научных подходов и методов менеджмента и возможности их использования в стратегическом государственном управлении;
- рассмотреть ряд подходов к понятию «стратегическое государственное управление» в работах ученых и специалистов-практиков системы исполнительной власти;
- раскрыть теоретические разработки новой институциональной экономики и соответствующие им подходы в контексте развития и модернизации государственного стратегического управления;
- проанализировать существующие в России и мире методы оценки эффективности государственного управления;
- выработать систему предложений по разработке концепции стратегического управления, дальнейшем использовании результатов данного научного исследования и дальнейшем развитии научного направления «Государственное стратегическое управление» в Санкт-Петербургском государственном университете.

Теоретическую основу монографии составили многочисленные работы российских и зарубежных ученых по проблемам государственного управления, модернизации российской экономики, экономической теории, новой институциональной экономической теории, теории от-

раслевых рынков, менеджменту, стратегическому менеджменту, теории организации, конкурентоспособности, по стратегическому планированию, новым методам государственного и регионального управления, по пространственной и региональной экономике.

В качестве информационной базы в работе использованы разработки ведущих международных организаций, консалтинговых фирм, фондов, рейтинговых агентств, интернет-сайтов, Федеральной службы государственной статистики. Анализ нормативных правовых актов проводился с использованием базы данных компании «Консультант Плюс».

Сформированная теоретико-методологическая база исследования выступает как совокупность положений существующих теорий социально-экономического развития, концепций государственного управления и закономерностей их эволюции, категорий и раскрывающих их понятий, принципов, методов, функций. Поэтому в монографии для анализа процессов государственного управления специально применен *управленческий* научный подход (при вспомогательном использовании политологического, социологического, юридического подходов).

К особенностям данной книги можно отнести ряд положений. Авторы считают *существенным влиянием* на государственное и региональное стратегическое управление *содержания теорий и концепций менеджмента*, стремление использовать наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса и системы управления корпорациями. Поэтому в монографии читатель сможет оценить приводимые научные аргументы в области влияния корпоративного управления на эволюцию управленческой мысли и, как следствие, на формирование моделей управления на уровне государства и регионов, которое представлено как результат анализа последовательности развития теорий и концепций и основных научных школ менеджмента.

Теория стратегического внутрифирменного управления (стратегического менеджмента) является ключевой, объясняющей и предсказывающей перспективы развития фирм в условиях рыночной экономики. Она имеет более чем 40-летнюю историю и динамично развивается, в то время как теория стратегического государственного управления находится только в стадии формирования, поиска основных принципов, закономерностей, подходов, методов управления и т. д. Содержание периодов развития государственного управления в России как на федеральном, так и на региональном уровнях научный коллектив рассмотрел через смену его основных парадигм: административной и менеджериальной, с элементами институциональной. Учтены ограничения менеджериального подхода в государственном управлении. Они выяви-

лись в процессе их реализации в развитых странах. Поэтому ориентация административной реформы государственного управления в России требует «перезагрузки» на доминирование стратегического подхода при использовании рациональных управленческих инноваций. В данной работе выявлены эти особенности на разных уровнях стратегического управления.

В зарубежных странах, имеющих неодинаковые условия социально-экономического развития, управленческие парадигмы доминировали в разные периоды, в разной последовательности. Основываясь на эволюционных тенденциях этих процессов, направлениях их развития в современный период, особенностях развития мировой экономики в условиях увеличивающейся неопределенности развития экономики, можно предположить, что *доминирующей будет являться именно стратегическая парадигма*. В данной монографии ей уделено особое внимание. Для более комплексного отображения исследуемого объекта теоретико-методологическая основа анализа представлена в виде системы теоретических положений, концепций, принципов, исследовательских приемов, раскрывающих некую общность подходов ученых из нескольких отраслей научного знания, общенаучных подходов, используемых в стратегическом государственном управлении, таких как: системный, эволюционный, институциональный, функциональный, программно-целевой, процессный, ценностно-ориентированный и др., а также подходов отдельных наук — политологического, социологического, юридического и т. д. Сделан вывод о необходимости формулирования интегрированного подхода. Интегрированный подход, по мнению авторов монографии, включает в себя преимущества всех рассмотренных подходов к стратегическому управлению, в том числе и на уровне регионов страны. Он дает возможность выстроить стратегию развития с возможностью оперативного управления ее реализацией, опираясь на имеющиеся ресурсы и основываясь на использовании программ, ориентированных на достижение стратегических целей с применением системы управления по результатам и оценки реализации стратегии.

В книге конкретизированы состав и положения основополагающих теорий и концепций как базиса планируемой к разработке концепции модернизации государственного стратегического управления. Признается необходимость существенного влияния государства на процессы развития, но при этом подчеркивается, что системы, методы и формы стратегического государственного управления как важнейшего инструментария этого воздействия пока не разработаны. Реализация крупных преобразований неустойчивой экономики в устойчивую и экологически сбалансированную без доминирования стратегической направ-

ленности управленческих воздействий в новом быстро глобализирующемся мире невозможна. На этой основе в монографии сделан вывод о необходимости учитывать основные закономерности предложенных принципов, положений основных теорий социально-экономического развития для формирования концепции нового стратегического управления в стране. Для этого предложены определения ряда фундаментальных понятий в рамках категории «государственное стратегическое управление»: *стратегическое управление, государственное стратегическое планирование, интегрированный мезоэкономический комплекс, региональные риски*, а также *новые принципы и методы* государственного управления в условиях совершенствования системы, перехода к эффективному государству — оперативный учет изменений и проведение стратегического анализа внешней среды, новые методы сценарного прогнозирования, выявление и учет существующих стратегических рисков и др.

Авторский коллектив в процессе совместной работы *конкретизировал состав системы информационных ресурсов* для потребностей управления развитием социально-экономических процессов в Российской Федерации и субъектах Федерации. Для анализа современного состояния социально-экономического развития регионов и отдельных процессов регионального развития необходимо наряду с применением данных официальной российской статистики использовать опыт зарубежных исследований, расширять сферу областей, подлежащих детальному статистическому изучению, совершенствовать систему статистических показателей и методические подходы к проведению статистических исследований. Система статистических показателей, составленная с учетом мировой практики статистических исследований социально-экономических процессов, может стать основой для формирования целевых критериев качества управления в регионах, корректировки существующей системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также анализа и разработки системы оценки и поиска оптимальных параметров управляющих воздействий на социально-экономические процессы на федеральном и региональном уровнях.

Особое внимание в данной работе уделено инновационным методам системы стратегического менеджмента, которые могут быть применены в государственном стратегическом управлении: управление по результатам с учетом сбалансированной системы показателей; процессный подход и бюджетирование, ориентированное на результат, управление конкурентоспособностью, управление рисками, оценка регулирующего воздействия, анализ внешней среды и др. Особенности использования этих методов на федеральном и региональном уровнях, выявлен-

ные в исследовании, обязательно должны быть учтены при разработке основных направлений модернизации государственного управления и концепции стратегически ориентированного управления.

Для регионального уровня авторы предлагают направления формирования системы управления рисками, включающие понятийный аппарат, методику анализа, классификацию региональных рисков, оценку эффективности управления региональными рисками, систему мониторинга рисков; разделы по анализу, управлению рисками в стратегических документах развития федеральных округов, регионов; механизм их учета при формировании региональной политики, включая направления мониторинга, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Адаптация теорий новой институциональной экономики для совершенствования системы стратегического государственного управления обосновывается в работе на основе ценностно-ориентированного подхода и учета мнений заинтересованных лиц (стейкхолдеров).

Таким образом, в монографии определены основные направления, которые необходимо развить в рамках разработки подходов к модернизации управления и при формировании концепции модернизации государственного стратегического управления. Перспективные направления использования теоретико-методологических разработок, предложенных в монографии, достаточно широки и разнообразны.

Так, для социально-экономического развития стран мира и России это:

- совершенствование государственного управления на федеральном и региональном уровнях в России и странах мира, поскольку, основываясь на проведенных исследованиях теоретико-методологической и прикладной базы существующих систем государственного управления, можно сделать вывод, что в государствах мира сохраняются разной степени резервы повышения эффективности управления;
- создание эффективной целостной системы стратегического государственного управления в странах с переходной экономикой, прежде всего в России, где она в условиях рыночной экономики находится в стадии формирования, поиска путей развития.

Для научно-педагогической перспективы многочисленных научных коллективов исследователей это:

- формирование более совершенной системы подготовки кадров в области государственного управления, отвечающей потребно-

стям современной социально-экономической ситуации в России и позволяющей обеспечить высокие темпы экономического роста;

- внедрение в практику системы стратегического управления потребует дополнения образовательных программ подготовки кадров для государственной службы новыми подходами, разработки новых образовательных программ, включающих такие дисциплины как государственный финансовый менеджмент, методика оценки регулирующего воздействия, теория региональных рынков, бенчмаркинг в государственном управлении и др.

Концепция государственного стратегического управления предполагает дальнейшее углубленное формирование новых направлений исследований: стратегический территориальный анализ, разработка стратегий развития территорий разного иерархического уровня, управление территориальными (региональными) рисками, бенчмаркинг в государственном управлении, управление изменениями в государственном управлении, государственный финансовый менеджмент и т. д. На базе ее теоретико-методологических положений необходима корректировка постулатов, положений исследований и соответствующей нормативно-правовой базы в области стратегического планирования, антикризисного государственного управления и управления экономической, продовольственной, экологической и т. д. безопасностью России.

Для совместного диалога, организации исследований с зарубежными организациями, заинтересованными в проведении исследований в области совершенствования управления государством, регионами, это:

- общая платформа сотрудничества и академической мобильности, поскольку именно стратегический подход (и соответствующие ему методы исследования, инструменты) является актуальным для современного этапа социально-экономического развития и именно он никогда не являлся ключевым в разработанных и реализуемых в странах мира концепциях государственного управления. Имеющийся опыт и предлагаемые подходы российских исследователей могут быть интересными для зарубежных исследователей;
- возможности кооперации для разработки нового научного направления, как синтеза имеющихся знаний в области государственного управления, стратегического менеджмента и пространственной экономики, а впоследствии и экономической кибернетики.

Научная монография включает введение, пять взаимосвязанных глав, заключение, список литературных источников, 26 таблиц, 21 ри-

сунок, приложение. В первой главе данной работы рассматриваются система категорий и понятий государственного управления, эволюция теорий и концепций государственного управления, формирование междисциплинарного методологического подхода и теоретических предпосылок анализа регионального управления, формирование системы стратегического управления регионами, теоретико-методологические основы стратегического регионального управления.

Теоретическая основа и тенденции развития современного государственного стратегического управления подробно анализируются во второй главе данной монографии.

В третьей главе книги обобщены теории социально-экономического развития и проанализировано современное состояние стратегического планирования и прогнозирования и их значение для развития стратегического управления.

В четвертой главе акцентируется внимание на анализе влияния теорий неинституционализма на современные процессы развития государственного управления и даются предложения по их использованию в процессе модернизации управления.

В пятой главе проанализированы проблемы определения эффективности государственного управления и существующие подходы к ее оценке.

Итогом данной работы авторского коллектива на экономическом факультете СПбГУ явилась разработка шести новых авторских учебных курсов для бакалавриантов и магистрантов, подготовка коллективной монографии. В 2011 году авторы подготовили ряд статей и докладов на международных российских и зарубежных конференциях. Авторы коллективной монографии являются постоянными участниками Общероссийского Форума лидеров стратегического планирования, который ежегодно проводится в Санкт-Петербурге под руководством Министерства экономического развития и Министерства регионального развития и собирает представителей органов власти всех субъектов Российской Федерации. Многие идеи, изложенные в монографии, были опубликованы в материалах Форума.

Монография может представлять интерес для широкого круга исследователей, научных работников, специалистов в области государственного и регионального управления, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, а также экспертов и практиков, участвующих в разработке важнейших стратегических направлений на различных уровнях системы территориального управления.

Коллектив авторов монографии:

Кузнецов Ю. В., д-р экон. наук, профессор, руководитель авторского коллектива (введение, параграфы 1.1, 1.3, 2.5, заключение);

Маленков Ю. А., д-р экон. наук, профессор (параграфы 2.2, 2.3, 2.4, 2.7, 5.5);

Соколова С. В., д-р экон. наук, профессор (параграфы 1.4, 2.6, 3.2.1, 3.2.2);

Кайсарова В. П., канд. экон. наук, доцент (параграфы 1.5, 1.7, 1.8, 4.1, 4.2.2);

Кизян Н. Г. канд. экон. наук, доцент (параграф 3.2.3);

Анохина Е. М., канд. геогр. наук, доцент (параграфы 1.6, 1.9, 3.2.4, 5.2, 5.3, 5.4);

Жигалов В. М., ст. преподаватель, канд. экон. наук (параграфы 1.2, 2.1, 3.1, 5.1);

Заздравных Е. А., магистрант магистерской программы «Государственное и региональное управление» по направлению «Экономика» (параграфы 4.2.1, 4.3, 4.4).

Глава 1.

Основные направления развития теории государственного управления как методологической основы анализа существующей системы и направлений модернизации государственного стратегического управления в России

1.1. Значение управления для обеспечения эффективного развития социально-экономических систем

В современных условиях развития мировой экономики, характеризующейся нарастающими процессами глобализации, растущей конкуренцией между странами, регионами, ростом давления внешних факторов развития — с одной стороны, а также происходящей сменой вектора экономического роста, усилением неопределенности перспектив развития мировой экономики, значимость управления социально-экономическими процессами существенно возрастает.

Как показывает анализ эволюции государственного и внутрифирменного управления, смена управленческих парадигм происходила именно вследствие нарастания неадекватности составляющих их теорий, концепций, методов, инструментов происходящим переменам в мировой экономике.

«Именно управленческий ресурс как интегрально-интеллектуальный сегодня становится определяющим. Его неполное или искаженное использование ведет к стагнации общественного развития, является тормозом прогресса, несет дезорганизацию и неисчислимые беды национальной и личной безопасности граждан. В силу целого ряда причин этот ресурс общества (управленческий) пока заморожен, хотя наряду с «человеческим» он является определяющим. Раскрыть его — задача первостепенной значимости»¹.

Эволюция, логика, уроки и опыт развития мировых сложных социально-экономических систем подтверждает определяющую значимость управления для обеспечения высоких темпов их роста и эффективного, конкурентоспособного, опережающего развития. «Главным потенциалом страны в ее быстром развитии становится управленческий ресурс как интеллектуальное богатство. Поэтому проблема поиска эффективных путей и форм использования управленческого ресурса страны, общества, организации на сегодняшний день объективно выдвигается в число приоритетных и наиболее актуальных вопросов теории управления»².

В развитых странах накоплен богатый опыт государственного и внутрифирменного управления в условиях рыночной экономики, позволивший им в разной степени добиться существенных успехов в конкурентоспособном развитии. Однако происходившая на рубеже XX и XXI веков трансформация экономики развитых стран, которая привела к финансово-экономическому кризису 2008–2009 годов, продолжающиеся стагнационные процессы в экономике, начавшиеся впервые после длительного периода сокращения повторное углубление межрегионального неравенства свидетельствуют о необходимости поиска подходов к формированию новой парадигмы управления государствами и регионами.

Российская Федерация имеет значительный опыт государственного управления в условиях административно-командной системы, государственное управление как область научных исследований в условиях рыночной экономики стало быстро развиваться с начала 90-х годов XX века, однако поиск эффективной управленческой парадигмы на начальном этапе формирования рыночной экономики продолжается.

В большинстве развитых стран уже в 70-е годы начала формироваться тенденция к переходу к новой, более современной модели государственного управления, ориентированной на использование подходов, методов, инструментов и технологий, применяемых в бизнесе, в практике корпоративного управления, с учетом ценностно-ориентированного подхода, в то время как в российской практике государственного управления на федеральном и региональном уровнях все еще доминируют подходы, методы и инструменты, применявшиеся в период административно-командной системы экономики и не учитывающие особенности развития в условиях рынка, а новые подходы и методы внедряются бессистемно или еще существуют в качестве научных проработок.

Как показала мировая практика, наиболее эффективный, но сложный процесс научно обоснованного управления достигением организациями, регионами и государствами устойчивости и высокой эффек-

тивности развития на основе применения своих интеллектуальных управленческих ресурсов — стратегический менеджмент. Организации и государства, использующие более эффективные системы стратегического менеджмента, становятся лидерами, менее эффективные переходят на более низкие позиции, а неэффективные занимают положение аутсайдеров³.

В России стратегическое управление исторически является «ахиллесовой пятой» систем управления. Стратегические ошибки управления всегда приводили к неэффективности экономики и крупным социальным потрясениям.

Сегодня в России вновь повторяются ошибки прошлых периодов. Основной путь развития систем управления строится на основе массового прямого копирования и механической трансляции зарубежных методов и методик.

Между тем зарубежные методы далеко не совершенны и, как показал опыт многочисленных крупных стратегических российских просчетов, их применение также часто приводит к резкому ухудшению ситуации.

Следует обратить внимание и на резкий рост неустойчивости развития корпораций — лидеров западной экономики в последние десятилетия, которые, несмотря на использование методов западного стратегического менеджмента, не могут предотвратить внутренних кризисов и противостоять внешним угрозам⁴. Нарастают и процессы неустойчивости развития крупнейших развитых экономик мира.

«Без стратегии не может быть целенаправленного движения вперед, не могут быть целесообразно использованы ресурсы, накоплен потенциал. Без нее возможно только топтание на месте в соответствии с тактикой «латания дыр», что сегодня и происходит в России на общегосударственном и местном уровнях управления. Беда нашего управления (федерального, регионального и местного) состоит в том, что оно работает на «коротких программах», узкоутилитарных установках, без выделения стратегических приоритетов, выявления перспективных ресурсов развития и поэтапных мер решения постоянно возникающих проблем. Многие наши беды — результат кризиса управления, лишения современного стратегического обеспечения, концептуальных разработок. Наше отставание в этой области гораздо больше, чем в научно-технической сфере»⁵.

«Суть менеджерской революции, осуществленной в развитых странах, состоит в том, что стратегическая власть перестала быть привилегией Центра, стала достоянием всех субъектов управления, гражданских институтов, социальных организаций, регионов, районов, городов, местных сообществ, отдельных фирм и промышленных предприятий. Появился многочисленный слой профессиональных управляющих —

менеджеров, в своей практике широко использующих методы стратегического планирования и концептуального мышления, которые лежат в основе разработки и применения инновационных социально-экономических и политических технологий»⁶.

Возможны два варианта развития стратегического менеджмента в Российской Федерации⁷:

- теоретическая разработка собственных новых концепций и систем;
- прямое заимствование и копирование зарубежных методов и систем.

«Второй путь наиболее прост, но результаты при этом крайне недолговечны и незначительны, а те, кто идут по этому пути, попадают в прямую зависимость от лидеров, разрабатывающих новые методы управления. Нельзя стать лидером, не обеспечивая лидерства в методах и системах стратегического управления»⁸.

Барьером на пути стратегического процесса также является недостаточный уровень подготовки и дефицит знаний разработчиков стратегий и работников их внедряющих. Даже при наличии сильных мотивов дефицит знаний не дает возможности разрабатывать и внедрять успешные стратегии. Многие руководители ошибочно уверены в том, что их опыт заменяет им знания. Но в современной экономике только новые знания создают условия для разработки инновационных стратегий⁹.

В условиях глобальных и кардинальных социальных изменений управленческие стратегии развития невозможно создать исходя из традиционных общечеловеческих представлений и ценностей, стереотипов мышления. Они требуют выработки новых научных и мировоззренческих подходов, соответствующих не только современным реалиям, но и предполагаемым перспективам развития в третьем тысячелетии.

1.2. Организационно-методологическая схема исследования современного состояния и направлений модернизации государственного стратегического управления в России

Категориальный аппарат теории государственного управления чрезвычайно многообразен. Это обусловлено широким перечнем выполняемых государством функций, используемых методов, сфер экономики и общественной жизни, подлежащих государственному регулированию,

теорий и концепций государственного управления и др. В силу этого необходимо составить системное представление об основных категориях и понятиях государственного управления в их взаимосвязи, раскрыть их сущность и содержание. На основе системного подхода можно выделить четыре крупных блока для исследования государственного управления: *субъекты государственного управления, его методология, функции и объекты*. В контексте рассмотрения структуры данных блоков можно раскрыть особенности государственного управления, место и содержание категорий государственного управления, обосновать необходимость реформ государственной власти как неотъемлемого этапа модернизации, внедрения управленческих инноваций в систему государственного управления. На наш взгляд, это позволяет системно рассмотреть основные теории, концепции, модели государственного (включая региональное) управления, основные подходы и парадигмы стратегического управления и особенности их применения на государственном уровне, особенности, подходы и показатели оценки эффективности государственного управления и т. д.

В России основными **субъектами** государственного управления являются: Президент и его аппарат; на федеральном уровне: законодательные (Федеральное Собрание: Совет Федерации и Государственная Дума), исполнительные (Федеральные министерства, службы, агентства), судебные органы государственной власти; государственные организации; органы государственной власти субъектов Федерации. Кроме того, согласно Конституции РФ, «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹⁰.

Раскрывая второй блок — **методологию** государственного управления, необходимо сосредоточить внимание на его основных элементах: методологических принципах государственного управления, методах государственного управления, процессе (этапах) государственного управления, а также системе показателей.

Методы государственного управления традиционно делят на следующие группы: прямые и косвенные, а также административные и экономические. В зависимости от трактовок разные авторы относят те или иные методы к разным группам. В данной работе, как будет показано в одном из следующих разделов, к основным прямым административным методам отнесены следующие: разработка нормативно-правовых актов, лицензирование, квотирование, санкции и др. К группе прямых экономических методов принадлежат: антимонопольная политика, регулирование цен на некоторые виды товаров, установление МРОТ, налоговая политика и др. К косвенным экономическим методам, например, отнесены такие, как: государственное прогнозирование, индикативное

планирование, целевое прогнозирование, денежно-кредитная, валютная, социальная, внешнеэкономическая политика и др.

Предпочтение определенным группам методов, а также особенности их реализации находятся в тесной взаимосвязи с концепцией государственного управления в той или иной стране в тот или иной период. Необходимо отметить, что важно не столько отнесение методов государственного управления к тем или иным группам, сколько использование современного инструментария, адекватного внешней и внутренней средам, а также реализуемой государственной политике.

Говоря о **принципах** государственного управления, необходимо отметить их многообразие. Мы в данной работе сосредоточим внимание на основных принципах с точки зрения модернизации государственного стратегического управления. К ним мы относим такие, как: принцип научной обоснованности и эффективности, принцип гибкости и адаптивности, принцип активного управления, принцип синергии и др.

Последовательность **этапов** процесса государственного стратегического управления зависит как от реализуемой модели государственного управления, так и от особенностей объекта управления. В общем виде могут быть выделены такие этапы, как: определение приоритетов, целей, задач государственного управления, обоснование потребности, необходимости в государственном вмешательстве, выбор форм и методов государственного управления, определение необходимых ресурсов, разработка прогнозов, планов, проектов реализации предполагаемых мероприятий, контроль, мониторинг, оценка эффективности, внесение корректировок и многое другое. Следует отметить особую важность процессного подхода в управлении и необходимость учета всех возможных последствий от принятых решений.

Разработка **системы показателей** государственного управления тесно связана с проблемой повышения эффективности государственного управления, которой в данной работе уделяется повышенное внимание. В целом, саму систему показателей можно разделить на две группы: система показателей, используемых в *процессе государственного планирования и контроля* за ходом достижения плановых показателей, а также систему *показателей оценки эффективности государственного управления*. Ко второй группе относятся современные показатели и методики: бюджетирование, ориентированное на результат, система сбалансированных показателей, методика оценки эффективности государственного управления Всемирного банка и ряд других. Создание сбалансированной, взаимосвязанной системы показателей, отражающей по возможности наиболее полно и достоверно все стороны развития социально-экономических систем, позволяющей оценить эффективность государственного управления, является

одной из наиболее важных и сложных задач. Кроме того, расширение спектра методов эффективного управления является одним из приоритетных направлений перехода к современной концепции государственного управления.

Функции государственного управления чрезвычайно многообразны; среди основных, базовых, по аналогии с общим менеджментом, можно выделить государственное стратегическое планирование, государственный контроль, государственную организацию и ряд других, например функцию координации, стимулирования.

Особое внимание следует уделить функции *государственного стратегического планирования*. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, современная концепция государственного управления связана с внедрением менеджериального подхода к государственному управлению, адаптации подходов и методов стратегического менеджмента. Она направлена на повышение эффективности государственного управления, предполагает использование достижений современного менеджмента на государственном уровне, внедрение управленческих инноваций в государственное управление, расширение перечня используемых методов, ориентацию на человека как на клиента и т. д. Реализация этой концепции предполагает, в том числе, проведение реформы системы органов государственной власти, наделение их новыми полномочиями и ответственностью и т. д. Результатом должна стать модернизация системы государственного управления. Поскольку стратегическое планирование является одной из основных функций стратегического менеджмента, необходимо проанализировать цепочку *стратегический менеджмент — государственное стратегическое управление — государственное стратегическое планирование*.

Во-вторых, современная ситуация в России в сфере государственного стратегического управления и планирования характеризуется нечеткостью, порой смешиванием основных понятий, что будет показано в одном из следующих разделов. Поэтому необходимо рассмотреть подходы и парадигмы стратегического менеджмента, реализуемые на государственном уровне, особенности государственного стратегического управления и планирования.

Также немаловажную роль играет государственный **контроль**. Он может подразделяться на политический и общественный, в зависимости от субъектов контроля и т. д. Он должен основываться на системе показателей, указанных выше.

Функция **организации** в государственном управлении призвана структурировать систему государственной власти, предполагает определение формы правления, административно-территориальное устрой-

ство, политический режим, определение полномочий, обязанностей, ответственности всех субъектов государственного управления, формы непосредственного и опосредованного участия в государственном управлении. Также особую роль функция организации играет при проведении административных реформ.

Объекты государственного управления — те, на кого (на что) направлено управленческое воздействие со стороны органов государственной власти. Их можно разделить на две большие группы: объекты общегосударственного управления и объекты государственного регионального управления. В свою очередь региональное управление делится на управление регионом со стороны федеральных властей (внешнее) и непосредственно региональное управление, осуществляемое органами государственной власти субъектов Федерации (внутреннее).

В контексте общегосударственного управления в работе рассматриваются модели государственного регулирования, концепции государственного управления, включая стратегическое управление и т. д. С точки зрения регионального управления внимание уделяется особенностям региональной политики, теориям регионального развития, теориям пространственного развития и т. д.

В целом система категорий и понятий государственного управления теоретико-методологических основ и перспективных направлений его модернизации представлена на рис. 1.

Основными категориями данной научно-исследовательской работы являются понятия «государственное регулирование» и «государственное управление». Несмотря на то что определение роли государства занимало большую часть исследований разных экономических школ, само понятие так и не приобрело точный, устоявшийся смысл, в современной литературе до сих пор идут споры о точном определении этих терминов¹¹.

Рассматривая сущность и основные отличия понятий «государственное регулирование» и «государственное управление», выделим характерные черты современной консенсусной модели государственного управления (государственного менеджмента).

Так, регулирование — это направление развития, движение чего-либо с целью приведения в порядок, систему. Поэтому *государственное регулирование* трактуется как степень вмешательства государства в экономическую жизнь.

Наиболее общая трактовка государственного регулирования традиционно определяет его как «систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых государственными и общественными организациями в целях стабилизации, приспособления социально-экономической системы к изменяющимся условиям»¹².

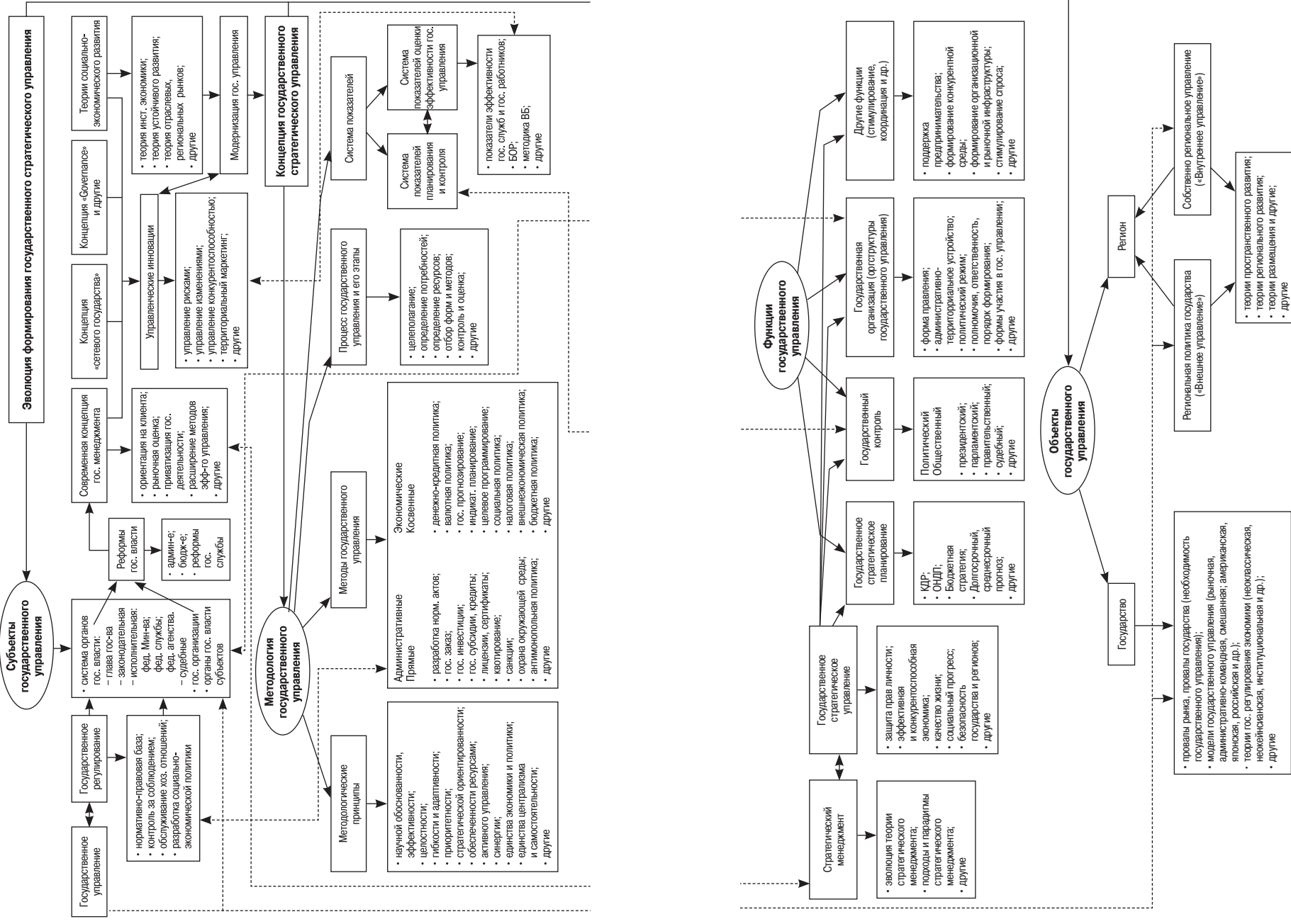


Рис. 1. Организационно-методологическая схема исследования процессов государственного управления

Государственное регулирование является достаточно широким понятием, поэтому целесообразно выделить его ключевые элементы. Можно обобщить, что **государственное регулирование** включает в себя¹³:

- регламентацию хозяйственной жизни, образующих законодательную основу для хозяйствующих субъектов, определяющих их права и обязанности, меру взаимной ответственности, в том числе введение запретов;
- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих контроль за соблюдением законодательных норм, а также обслуживающих хозяйственные отношения;
- разработку социально-экономической политики, определение и результативное применение механизмов ее реализации — собственно регулирование социально-экономических процессов.

Для обозначения роли государства в экономике используются разные термины: «государственное вмешательство в экономику», «государственное регулирование экономики», «государственная экономическая политика» и др.

Государственная (общественная) политика (Public Policy) — система целей, задач, принципов и приоритетов, программ и плановых мероприятий, разрабатываемых и реализуемых органами власти и общественными институтами. Она является целенаправленной деятельностью органов государственной власти, образующей политический курс (*Policy*), и одновременно продуктом политической системы и процессов (*Politics*).

В качестве *субъектов* регулирования выступают органы государственной власти, государственные организации, социальные институты, группы людей и отдельные индивиды, осуществляющие регулирующие воздействия — принимающие решения, организующие их реализацию.

Различают два вида субъектов государственного регулирования: непосредственный и главный. Непосредственными субъектами являются: а) на макроуровне — государство с присущими ему институтами — органами законодательной власти, президент и его аппарат, исполнительные органы власти — Правительство страны; б) на уровне субъектов РФ — соответствующие представительные и исполнительные органы власти. Главным субъектом является его многонациональный народ, выбирающий своих представителей в органы государственной власти.

Объектами регулирования являются все социальные институты, организации, группы людей и индивиды, испытывающие регулирующие воздействия, реагирующие на них в процессе своей непосредственной деятельности.

В различных источниках существуют разные подходы к определению понятия **государственное управление**. Например, *государственное управление* рассматривается как «система принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата»¹⁴. Часто этот термин трактуется как «деятельность исполнительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной власти»¹⁵.

Целесообразно принять за основу следующее определение **государственного управления** (Public Administration) — термин, обычно используемый для обозначения профессиональной деятельности государственных чиновников (обычно — неизбираемых) или всех видов деятельности, направленных на осуществление решений правительства.

Государственное управление (в терминах ООН) — процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации.

Таким образом, фактически под *государственным управлением* понимается управленческая деятельность государственных органов и должностных лиц. Государственное управление в идеале — рационально организованная структура, предназначенная для эффективной реализации государственной политики.

Определив понятия «государственное регулирование» и «государственное управление», необходимо остановиться на различиях в данных терминах. В первую очередь следует отметить существование различных подходов к выделению отличий в их формулировке.

Одна из распространенных точек зрения исследователей заключается в том, что государственное управление — более широкое понятие, чем государственное регулирование, и включает весь набор управленческих функций (целеполагание, анализ, прогнозирование, планирование, программирование, организацию, стимулирование, корректирование, учет, контроль). Из этого перечня к собственно регулированию в определенной мере относятся анализ, прогнозирование, стимулирование, корректирование, контроль¹⁶. Это подтверждает и распространенное отнесение регулирования к одной из функций управления. Соответственно можно сделать вывод о том, что государственное управление опирается на весь спектр методов, включая прямые административные и косвенные экономические, тогда как государственное регулирование оперирует косвенными, стимулирующими методами.

С другой стороны, объектами государственного регулирования являются, в том числе, и самостоятельные организации, хозяйствующие субъекты. Они принимают самостоятельные решения и со стороны го-

сударства могут испытывать скорее регулирующие воздействия, чем в полной мере управленческие.

Таким образом, представляется целесообразным вести речь не о том, какое из понятий более узкое или широкое, а определять сущность и основные элементы каждого из них, что и было сделано в начале главы.

1.3. Исследования российских и зарубежных ученых по проблемам современного состояния и направлений модернизации государственного стратегического управления

Для проведения анализа сложного социально-экономического процесса, каким является государственное стратегическое управление на федеральном и региональном уровнях, необходимо применение *междисциплинарного подхода*, предполагающего использование научных положений и методов исследования таких наук, как политология, социология, мировая экономика, государственное управление, общий менеджмент, стратегический менеджмент, теория организации, экономическая теория, новая институциональная экономическая теория, пространственная экономика, региональная экономика, региональная статистика, экономическая география и др.

Это обусловило необходимость использования работ российских и зарубежных ученых по теории и проблемам государственного управления, экономике общественного сектора, модернизации российской экономики, по экономической теории, новой институциональной экономической теории, теории отраслевых и региональных рынков, менеджменту и стратегическому менеджменту, теории организации, конкурентоспособности, стратегическому планированию, новым методам государственного и регионального управления, по пространственной и региональной экономике, политике и управлению.

Общетеоретические основы, структура и содержание основных категорий, трактовки понятий «государственное управление», а также методологии государственного управления исследуются в работах Б. А. Райзберга, В. Кириченко, А. И. Радченко, Г. В. Атаманчука, А. Н. Петрова, М. И. Кныша, В. И. Кушлина, Н. А. Волгина, Н. И. Глазунова, Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина и многих других.

В числе основных разработчиков системы стратегического управления и планирования можно выделить И. Ансоффа¹⁷, М. Портера¹⁸, Д. Миллера, Й. Шумпетера, Р. Саймонса, Р. Акоффа¹⁹, Г. Саймона, М. Мескона²⁰, М. Альберта²¹, Ф. Хедоури²², Г. Минцберга, А. Стрикленда²³,

А. Томпсона²⁴ и др. Названные ученые рассматривают широкий круг вопросов, связанных с разработкой и реализацией стратегии развития организации в современных условиях. Ими заложены основные теоретические концепции стратегического управления, а также определены его ключевые составляющие.

Следует отметить, что много работ посвящено вопросам государственного стратегического планирования (например, исследования Б. Н. Кузька, В. И. Кушлина, Ю. В. Яковца, А. Н. Митькина, Д. С. Шмерлинга, Б. А. Райзберга и пр.).

Отечественные ученые, такие как Л. И. Абалкин, А. Г. Аганбегян, Э. В. Афанасьев, В. Р. Веснин, О. С. Виханский²⁵, Г. Я. Гольдштейн, А. Л. Гапоненко²⁶, А. Т. Зуб²⁷, Ю. В. Кузнецов²⁸, А. Н. Лапин, В. Д. Марков²⁹, Ю. А. Маленков³⁰, А. И. Наумов³¹, Р. А. Фатхутдинов³² и др., раскрывают в своих работах актуальные проблемы формирования системы стратегического управления организацией в условиях современной России и ставят вопрос о необходимости стратегического управления на государственном и региональном уровнях.

Исследования в области регионального стратегического управления проведены Д. С. Львовым³³, А. Г. Гранбергом³⁴, М. Э. Дмитриевым³⁵, Б. С. Жихаревичем³⁶, Д. Ю. Лапыгиным³⁷, Т. Б. Ивановой³⁸, О. В. Коломийченко³⁹, В. Е. Рохчиным⁴⁰, И. А. Ковалевой⁴¹, А. Швецовым⁴², Л. С. Шеховцовой⁴³, И. И. Токаренко⁴⁴, А. С. Поповой⁴⁵, Л. В. Перцовым⁴⁶, О. М. Роем⁴⁷, А. Ю. Селиным⁴⁸ и другими учеными. Исследования состояния аналитических работ, осуществляемых в ходе стратегического управления развитием российских регионов, провели О. В. Коломийченко, В. Е. Рохчин, М. Ю. Махотаева. В развитие инструментальной части регионального стратегического планирования внесли большой вклад А. Г. Гранберг⁴⁹, В. Е. Селиверстов⁵⁰, В. И. Суслон, С. А. Суспицын и др.

Значительный вклад в разработку теории стратегического регионального управления внесли известные отечественные ученые Л. И. Абалкин, А. Г. Аганбегян, О. Т. Богомолов, П. Г. Бунич, А. Г. Гранберг, Т. И. Заславская, В. В. Ивантер, Л. В. Канторович, В. В. Кулешов, Д. С. Львов, Л. Э. Лимонов, Б. С. Жихаревич, В. Л. Макаров, В. А. Мартынов. Отметим также работы Р. А. Фатхутдинова, который рекомендует применять для повышения качества и эффективности стратегических решений 20 научных подходов: «системный, логический, воспроизводственно-эволюционный, инновационный, комплексный, глобальный, интеграционный, виртуальный, стандартизационный, маркетинговый, эксклюзивный, функциональный, процессный, структурный, ситуационный (вариантный), нормативный, оптимизационный, директивный (административный), поведенческий, деловой»⁵¹. Чем дороже объект, указы-

вает автор, «тем больше должны быть количество применяемых научных подходов и глубина их проработки»⁵².

Многие авторы делают попытки применить концепции менеджмента к государственному и региональному стратегическому управлению. Так, вопросы управления по результатам в системе государственного стратегического управления исследовали Я. Д. Кларк⁵³, Г. Суэйн⁵⁴, Р. С. Каплан⁵⁵, Д. П. Нортон, Е. И. Добролюбова⁵⁶, А. М. Лавров⁵⁷, К. Б. Малков⁵⁸, С. М. Шапигузов⁵⁹, А. К. Синягин⁶⁰, А. И. Сотов⁶¹, А. Пири⁶² и др.

Проблемы развития концепции государственного менеджмента и возможности ее применения в России рассматриваются в трудах ученых Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики» И. Н. Барцица, Г. Л. Купряшина, Д. Б. Цыганкова, Н. Н. Клища и др.

Среди иностранных ученых, разрабатывающих вопросы модернизации государственного управления в разных странах, можно особо выделить Н. Парисона, главного специалиста Всемирного банка по вопросам государственного управления, исследования которого посвящены, в том числе, реформам государственной власти в России. Также представляют интерес иностранные источники по данной проблематике, авторами которых являются А. Харбергер и Д. Гвартни и др.

В последние годы уделяется внимание анализу применения методов, разработанных для внутрифирменного управления, в государственном управлении. Достаточно широкое распространение в научной литературе получило обсуждение проблем внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти. В частности, в работах Е. И. Добролюбовой, М. Г. Решетникова, Н. В. Агеевой и др. рассматриваются вопросы результативности внедрения управления по результатам, особенности организации планирования системы оценки эффективности и результативности деятельности, возможности и ограничения автоматизации процессов и процедур управления по результатам.

Специфика проблем и технологий управления по результатам при исполнении полномочий органов власти рассматривается в исследованиях А. В. Клименко, Е. В. Берездивиной, Н. Д. Балашова, В. Н. Южакова.

О. В. Александров в своих исследованиях выделяет целый ряд вопросов, связанных с особенностями анализа проблем управления по результатам по уровням ответственности. Этим же вопросам посвящены также работы Е. В. Берездивиной, Н. В. Агеева, В. Н. Южакова и др.

Однако данные исследования показывают, что в настоящий момент внедрение управления по результатам сталкивается с целым рядом проблем, не всегда простое копирование зарубежного опыта приводит к ро-

сту эффективности государственного управления. Поэтому одним из направлений дальнейших исследований может стать анализ влияния российской специфики и путей решения возникающих проблем, основные из которых будут описаны ниже.

Проблемам применения бенчмаркинга к государственному стратегическому управлению посвящены работы Н. М. Гусева⁶³, Г. Б. Медведева⁶⁴, В. Ф. Елисеенко⁶⁵, К. И. Головщинского⁶⁶, А. Л. Гапоненко⁶⁷, М. Х. Мора⁶⁸ и др.

В сфере государственного и регионального стратегического управления в России накоплен некоторый теоретический и практический задел, который подкреплен рядом монографий, статей в ведущих экономических журналах и диссертационных работах по данной проблеме. Однако часто публикации лишены системности; преобладают работы описательного характера по опыту разработки того или иного стратегического документа; существует широкий разброс в понятийном аппарате; не решены многие концептуальные вопросы. Все это обусловило необходимость нового комплексного и системного исследования в области государственного и регионального стратегического управления.

Теории модернизации появились в середине XX века в различных направлениях общественной жизни. Экономические аспекты модернизации нашли отражение в трудах М. Вебера, Э. Дюркгейма, О. Конта, А. Тойнби, А. Тоффлера, Ш. Эйзенштадта и др.

У. Бек, Э. Гидденс, Р. Инглхарт, М. Леви, Г. Мюрдаль, Т. Парсонс, Ф. Перу, П. Розештейн-Родан, А. Турен, Э. Хаген, П. Штомпк создали научные труды, которые содержат исследование причин и последствий догоняющего и зависимого развития стран, а также анализ концепций нео- и постмодернизации.

Подробная характеристика этапов эволюции и уровней модернизации российской экономики дана Е. Т. Гайдаром, Г. Б. Клейнером, Ю. В. Латовым, В. Л. Макаровым, Е. Г. Ясиным и др.

В научных исследованиях авторами раскрываются различные аспекты модернизации. Так, вопросы институционализации процессов модернизации поднимают в своих трудах следующие исследователи: Дж. Бьюкенен, А. А. Аузан, Д. С. Львов, Д. Норт, Р. М. Нуреев, В. Полтерович⁶⁹, В. Радаев, А. Г. Барабашев⁷⁰, А. В. Клименко⁷¹, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко и др.; вопросы экономической эволюции и технологического прогресса раскрывают С. Ю. Глазьев, Н. Д. Кондратьев, С. Кузнец, Р. Солоу, Д. Форрестер, Ю. В. Яковец и др.; проблемы инновационного и конкурентного развития исследовали П. Друкер, Дж. М. Кларк, М. Портер, Дж. Стиглер, Г. Хэмел, Й. Шумпетер и др.

В последние годы появился ряд работ, в которых рассматриваются современные проблемы модернизации российской экономики, разра-

ботаны концепции модернизации; их авторами являются Л. И. Абалкин, А. Аганбегян, А. И. Амосов, Е. Ш. Гонтмахер, В. А. Мау, В. М. Полтерович, В. В. Попов, В. Т. Рязанов, А. Я. Рубинштейн, Л. С. Шеховцева, К. А. Юдаева и др.

На существование в Российской Федерации проблем, связанных с функционированием институтов стратегического управления, включая публичные институты, обращено внимание в научных докладах института экономики РАН: «В Российской Федерации практикуется келейное принятие стратегически важных решений. В регламенте работы российских законодательных органов не предусмотрено публичное обсуждение долгосрочных проектов и программ. Нет закона или хотя бы служебного норматива о процедуре публичного обсуждения бюджета и его распределения для реализации национальных проектов и целевых программ, имеющих важное социальное и экономическое значение. На перспективу ставится задача восстановления Россией статуса мировой экономической державы. Эта задача невыполнима при нынешней степени отставания в развитии публичных институтов стратегического планирования и управления»⁷².

В монографии, написанной учеными Института экономики РАН⁷³, даны рекомендации по разработке стратегических направлений развития России. В разделе, посвященном организационным ресурсам экономического роста, основное внимание уделено механизму и функциям государственного управления: «Для осуществления радикальных перемен в обществе, решительных экономических преобразований в России необходима адекватная им система управления». В работе особо отмечено, что в большинстве развитых стран проводимые в настоящее время реформы государственного управления направлены на переоценку роли и сфер ответственности министерств и других органов власти, устранение конфликтов интересов, формирование правил, обеспечивающих прозрачность законодательства и движения активов государства, а также на улучшение судебной системы, развитие и повышение роли местных органов власти, на борьбу с коррупцией и т. д. Рекомендации, данные в монографии, несмотря на то что она написана в 2004 году, в начале осуществления в России административной реформы, актуальны и для настоящего времени: «Эта система должна быть направлена на преодоление следующих недостатков организации и деятельности исполнительной власти:

- низкой исполнительской дисциплины;
- нежелания брать ответственность на себя;
- усложненной процедуры согласования;
- невысокой квалификации кадров.

Главная трудность в стимулировании высокоэффективного управленческого труда состоит в том, что уровень его оплаты никоим образом не связан с результатами. До настоящего времени не было серьезной попытки увязать оплату труда федеральных чиновников с эффективностью труда. В результате: а) увеличивается количество федеральных органов исполнительной власти; б) растет число руководящих должностей; в) увеличивается количество структурных подразделений — департаментов, управлений, отделов в министерствах и ведомствах. Переход от планово-административной к рыночной экономике привел к увеличению числа министерств и ведомств почти в 2 раза. Принципиально важно обеспечить научный подход к созданию эффективной системы управления»⁷⁴. Основная цель административной реформы — повышение качества работы государственного аппарата, сокращение административных барьеров и снижение уровня коррупции — не достигнута и до настоящего времени.

В работе заведующего отделом Высшей школы международного бизнеса АНХ при Правительстве РФ, профессора Российской экономической школы В. В. Попова критически анализируются достижения и провалы развивающихся стран в соответствующих сферах экономической политики, обобщается мировой опыт, предлагаются рецепты решения неотложных проблем экономического и социального развития⁷⁵. Исследование построено на анализе национальных стратегий развития, изложенных в разработках ООН⁷⁶. При помощи межстрановых расчетов на основе использования эконометрических моделей автор делает вывод, что в развивающихся странах и переходных экономиках успешность реформ (измеряемая динамикой макропоказателей) далеко не в первую очередь зависит от степени либеральности экономической политики и демократичности политического режима, ключевую роль играет качество государственных и общественных институтов. Заслуживает также внимания вывод о том, что «успех догоняющего развития всегда был связан с активным участием государства».

Одна из недавних концепций модернизации экономики, заслуживающая внимания, — концепция В. М. Полтеровича «Система интерактивного управления ростом», которая включает обоснование таких мер стратегического регулирования, как⁷⁷:

- заимствование западных технологий (не всегда передовых);
- *увеличение абсорбционной способности страны;*
- *сбалансированная политика открытости России;*
- *самоограничение элиты и меры налоговой политики;*
- создание и поддержка проектов, а не фирм (система интерактивного управления ростом).

«Создание системы интерактивного управления ростом» — СИУР, включает три компонента:

- национальную инновационную систему,
- координацию экономической политики;
- интерактивное планирование.

В соответствии с концепцией автора «СИУР — это система институтов, обеспечивающих взаимодействие между государством, бизнесом и обществом с целью осуществления широкомасштабных проектов модернизации производства и развития территорий»⁷⁸.

Интерактивное планирование, одна из основных составляющих концепции, основано на следующих четырех базовых принципах⁷⁹.

Во-первых, планы развития формируются на основе проектов модернизации секторов и регионов, разрабатываемых в процессе диалога федеральных и региональных администраций, ассоциаций бизнеса и представителей гражданского общества.

Во-вторых, процесс планирования является непрерывным, «скользящим», так что к началу каждого года разрабатывается система взаимоувязанных долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов. Это важный момент, поскольку в России уже несколько лет существует повальная мода на разного рода долгосрочные стратегии и концепции, однако средне- и краткосрочным планированием никто всерьез не занимается. «Долгосрочные программы без пятилетних и годовых становятся набором благих пожеланий, не обеспеченных ресурсами, не согласованных с бизнесом, — отмечает Виктор Полтерович. — Отраслевые стратегии слабо связаны с региональными разработками и с федеральной политикой, не сопровождаются серьезными расчетами, не подкреплены конкретными проектами и в результате не реализуются».

В-третьих, выполнение планов достигается не за счет административного принуждения, а за счет рыночных стимулов и в рамках рыночных механизмов.

В-четвертых, государство вместе с бизнесом участвует не только в отборе и реализации проектов, но и в их инициации. Для этого предлагается, в частности, создать Федеральное агентство по интерактивному планированию, деятельность которого должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по планированию, а с другой — на систему экспертных комиссий, включающих представителей администрации, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. «Возможны два пути формирования системы интерактивного управления ростом, — подчеркивает Виктор Полтерович. — Путь сверху основан на принятии соответствующих федеральных законов. Путь снизу мыслится как создание региональных агентств развития

с последующим формированием Федерального агентства. Второй путь, видимо, более реалистичен и менее рискован»⁸⁰.

Ключевым документом, заслуживающим особого внимания и учета при проведении дальнейших исследований, является Концепция «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика». Это связано с тем, что основное внимание при анализе концепций социально-экономического развития России должно быть уделено действующей государственной концепции долгосрочного развития экономики России до 2020 года, которая является официальным документом и ориентиром для принятия долгосрочных стратегических решений и в отличие от ряда других концепций содержит и раздел о совершенствовании государственного управления.

Документ является промежуточным докладом, где подведены итоги работы экспертной группы по актуальным вопросам социально-экономической стратегии развития России до 2020 года, в которую входили ведущие ученые Высшей школы экономики и Академии народного хозяйства. В докладе «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика»⁸¹ рассмотрены многие актуальные направления модернизации экономики и социальной сферы России, включая государственное управление. Однако о необходимости стратегической направленности управления в проекте Концепции 2020 не говорится.

На основе анализа разработок по комплексной модернизации социально-экономического развития России можно констатировать, что сегодня существует целый ряд различных подходов к проблеме модернизации социально-экономического развития России, включая проблемы модернизации государственного регулирования и управления и его отдельных составляющих — политик в области промышленности, инноваций, социальной сферы и т. д. Доминирующими подходами к разработке стратегии модернизации являются: «институциональная модернизация» и «проектный подход», также ведутся дискуссии о применении концепции «догоняющего развития» или концепции «развития на технологической границе». В работах приводятся достоинства и недостатки тех или иных подходов, но единой концепции модернизации, учитывающей специфику современного состояния государственного стратегического управления в России, до сих пор выработано не было.

Основным недостатком существующих разработок по модернизации социально-экономического развития России является отсутствие указаний на необходимость использования методов и инструментов стратегического управления, в то время как многие из выдвигаемых в них целей и задач не могут быть достигнуты без применения принципов стратегического управления, разработки взаимосвязанных стратегических планов, а также мероприятий по их реализации.

На основе проведенного анализа исследований в области государственного управления и смежных наук можно сделать следующие выводы.

1. Концепция стратегического управления в настоящее время разработана для управления организациями, причем преимущественно для корпораций.
2. В работах зарубежных и российских ученых уделено большое внимание анализу «концепции государственного менеджмента» и проблемам ее реализации на практике, однако системные разработки по применению технологии стратегического менеджмента к государственному стратегическому управлению отсутствуют;
3. В рассмотренных работах содержатся важные теоретико-методологические, методические и практические разработки, связанные с совершенствованием государственного управления, включая управление регионами, которые необходимо использовать при формировании концепции государственного стратегического управления. При этом в них не нашли в достаточной степени отражения вопросы, связанные со стратегическими подходами к управлению государством и регионами, и практически отсутствуют комплексные исследования, рассматривающие всю систему методов, подходов, стратегий модернизации государственного стратегического управления, что обуславливает необходимость проведения системных исследований в области стратегии модернизации управления в целом, в том числе в Российской Федерации, как на уровне национальной экономики, так и отдельных регионов.

1.4. Этапы формирования теоретико-методологической основы государственного управления

Достижения науки государственного управления, включающие многие подходы и концепции (структурно-системные, неоинституционалистские, кибернетические, менеджериальные, сетевые, синергетические, постмодернистские и др.), разрабатывались и исследуются сегодня учеными многих дисциплинарных направлений⁸². Истории развития управленческой мысли посвящено много научных работ. На основе анализа исследований по истории управления можно выделить четыре основных этапа формирования теоретико-методологических основ государственного управления:

- 1-й этап — последние десятилетия XIX — начало XX века;
- 2-й этап — с 1910 по 1950 год;

- 3-й этап — с начала 50-х годов до конца XX века;
- 4-й этап — с начала XXI века до настоящего времени.

Каждый этап отличался существованием доминирующих подходов к проблемам государственного управления, существованием господствующих теорий, концепций, существованием национальных школ управления. Сущность и содержание каждого этапа управления представлены в табл. 1.

Анализируя подходы, теории и концепции государственного управления, можно отметить существенное влияние на их содержание и стремление использовать наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса и системы управления корпорациями. Опережающее развитие корпоративного управления всегда оказывало влияние на эволюцию управленческой мысли и, как следствие, формирование моделей государственного управления.

Таблица 1

Этапы формирования теоретико-методологической основы государственного управления⁸³

Период формирования	Содержание этапа и его представители
1. Последние десятилетия XIX — начало XX века	<p>В XIX веке изучение проблем государственного управления осуществлялось в рамках зародившейся науки административного права. Одновременно с этим в ряде развитых стран формировалась наука государственного управления (Германия, Италия, США). К науке государственного управления отошли проблемы организационной структуры администрации.</p> <p>Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследования принадлежит известному немецкому ученому М. Веберу (инициатору и главному разработчику важнейших концепций государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата). Одно из центральных мест в современных теориях государственного управления занимает теория бюрократии. М. Вебер отмечал, что бюрократия является историческим феноменом, возникшим на определенном этапе исторического развития, который совпадает с появлением</p>

Таблица 1 (продолжение)

Период формирования	Содержание этапа и его представители
	<p>современного национального государства, способного за свой счет содержать собственных служащих.</p> <p>Заметный вклад в разработку форм правления, в том числе и важнейших аспектов государственного управления в рамках теории конституционного права, внесли французские исследователи Л. Дюги, А. Мишель, М. Ориу. Они заложили основы институционального подхода к проблемам государственного управления. В этих работах система государственного управления не занимала самостоятельного места, а исследовалась в той мере, в которой помогала выяснению принципов и форм организации функционирования государственно-политических институтов в целом.</p> <p>Основоположником науки государственного управления в США («public administration») считают профессора Вудро Вильсона (1856–1924), ставшего впоследствии президентом США. Он сформулировал теорию административной эффективности (нормативная концепция управления), суть которой состоит в предложении использовать в системе государственного управления наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса и системы управления корпорациями. Заслугой Вильсона следует считать также стремление осуществить синтез бюрократии с принципами и институтами демократии.</p> <p>В. Вильсон пришел к следующим выводам: 1) наличие единого управляющего центра в любой системе управления является необходимой предпосылкой ее эффективности и ответственности; 2) для всех современных правительств характерно структурное сходство; 3) управление должно быть отделено от политики; 4) служащие должны быть профессионалами; 5) организационная иерархия является условием финансовой и административной эффективности; 6) необходимым условием модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия является наличие хорошей администрации.</p> <p>Ф. Дж. Гуднау обосновал четкое различие между политиками и администраторами.</p>

Период формирования	Содержание этапа и его представители
2. 1910–1950 годы	<p>Работы 30-х годов XX века: труды Дж. Муни и А. Рейли, Л. Галика и Л. Урвика, считающиеся классическими, обусловленные бурным ростом государственных учреждений в США в период Нового курса Ф. Рузвельта. Работы У. Бенниса и П. Слейтера, Г. Сейдмана.</p> <p>Фундаментальные труды экономиста Дж. М. Кейнса (Англия), изложенные им в книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936). Он предложил программу антикризисной политики и политики полной занятости трудоспособного населения.</p> <p>Развивая идеи Кейнса, его последователи в 1940–1960-х годах создали концепцию экономической системы, регулируемой как рынком, так и государством. Ключевую роль при этом играло государство, призванное осуществить комплекс мер по регулированию экономики для преодоления негативных последствий рынка.</p> <p>Кейнсианцы разработали конкретные формы и методы государственной экономической политики, среди которых определяющее значение имеют теории антициклического регулирования и экономического роста.</p> <p>Формирование после Второй мировой войны во Франции социологической школы, представители которой разработали и обосновали необходимость использования теорий и практики дирижизма, призванного обеспечить послевоенное восстановление экономики страны, ее модернизацию. В поисках путей и средств реализации этой политики представители социологической школы заявили об использовании принципа избирательности государственной политики для восстановления и развития прежде всего «привилегированных точек применения силы» (отрасли тяжелой промышленности, химии и т. п.), рассматриваемые как моторы, движущие силы экономического и социального прогресса.</p> <p>Франсуа Перру (1903–1987) — французский экономист, глава институционально-социологического направления. Автор основных принципов дирижистской экономической политики. Разработал «концепцию доминирования», из которой выводит принципы индикативного</p>

Таблица 1 (продолжение)

Период формирования	Содержание этапа и его представители
	<p>планирования. Доминирующая единица с мощным «эффектом увлечения» представляет своеобразный полюс роста, он порождает эффект «агломерации». Полюсы роста, под которыми можно понимать и фирму, и компанию, и отрасль, и комплекс отраслей, обладающих сильным «эффектом увлечения», образуют точки, зоны или полюса развития в регионе либо стране. Главная задача состоит в том, чтобы добиться структурной перестройки французской экономики, обеспечения конкурентоспособности французских товаров на мировом рынке. Однако со временем стало очевидно, что принципы дирижизма не отвечают интересам укрепившего свои позиции французского крупного капитала, снижают его конкурентоспособность на мировых рынках.</p> <p>Развитием науки государственного управления занимался Герберт Саймон, внесший значительный вклад в теорию государственного управления своей концепцией «ограниченной рациональности» и соответствующей ей «удовлетворяющей» моделью принятия управленческих решений.</p> <p>Развитие теории менеджмента: административная школа (признание тесной связи между теорией государственного управления и научным управлением частных предприятий).</p> <p>Школа человеческих отношений (фактором оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников и их удовлетворенности своим трудом является улучшение психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий). Человеческий фактор рассматривался в качестве одного из основных элементов эффективности организации.</p>
3. С начала 50-х годов до конца XX века	В теории государственного управления, бихевиористского, системного и структурно-функционального анализа ведущие позиции заняли американская, английская, французская и немецкая национальные школы, для

Период формирования	Содержание этапа и его представители
	<p>которых был характерен гуманитарный уклон в трактовке сущности и характера государственного управления. Наибольший вклад внесли американские социологи и политологи Т. Парсонс, П. Лазерфельд, В. Томсон, Д. Истон, Г. Алмонд и др. Изучая механизмы государственного управления в рамках общества в целом, рассматриваемого в качестве системы, они концентрировали главное внимание на факторах, способствующих или препятствующих интеграции и стабильности существующей системы государственного управления.</p> <p>В основе ведущих направлений современной теории государственного управления лежат два методологических подхода — социально-инженерный (ориентация на поиск оптимальных моделей государственного управления и рационалистическое разрешение возникающих перед обществом проблем посредством совершенствования, модернизации уже существующих механизмов их решения — американский исследователь Дж. Кейден) и гуманитарный (бюрократизация властных структур, многократно усиливающая негибкость и инертность механизмов принятия и реализации политических решений, имеет следствием снижение эффективности и дееспособности этих структур). Придавая решающее значение человеческому фактору, авторы, особенно европейские, разрабатывают широкий спектр проблем и аспектов реформирования государственного управления. Английские исследователи Дж. Гаррет и Р. Шелдон для совершенствования британского государственного аппарата предлагали наряду с децентрализацией всемерно расширять гласность и открытость принятия политических решений, в законодательном порядке установить принципы информирования общественности о действиях властных органов.</p> <p>Концепция «нового государственного менеджмента», означающего, что идеи менеджмента, возникшие по большей части в частном секторе, отодвинули на задний план концепции традиционного социального управления.</p>

Таблица 1 (продолжение)

Период формирования	Содержание этапа и его представители
	<p>Работа Д. Осборна и Т. Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» раскрывает десять принципов, на которых основывается новый государственный менеджмент:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) в большей степени руководить подчиненными, чем выполнять их функции; 2) в большей степени предоставлять потребителям возможности выбора, чем обслуживать их; 3) предоставлять услуги на основе конкуренции; 4) управлять скорее постановкой задач, чем определением правил; 5) вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения; 6) всемерно ориентироваться на потребителя; 7) поощрять предпринимательский дух зарабатывания денег, а не бюрократическую трату; 8) предпочитать профилактику лечению; 9) осуществлять структурную децентрализацию и налаживать сотрудничество децентрализованных структур; 10) добиваться перемен посредством рыночно ориентированных усилий. <p>Концепция эффективного государства. Концепция государства всеобщего благосостояния. Теория политических сетей. Концепции «Governance», «Good governance». Др.</p>
4. С начала XXI века до настоящего времени	Теория информационного государства (информация становится главным управленческим ресурсом, а высокие технологии и экономика знаний определяют ведущие направления государственного развития)

Это можно проследить, анализируя последовательность развития теорий государственного управления и основные характеристики научных школ менеджмента, представленные в табл. 2.

Таблица 2
Эволюция научных школ менеджмента и моделей управления⁴

Название	Школа научного управления	Административная или классическая школа	Школа человеческих отношений	Математическая школа	Технологическая школа
Важнейшие характеристики	<p>Разработка:</p> <ul style="list-style-type: none"> • принципов рациональной организации труда; • формальной структуры организации; • разграничение исполнительских и управленческих функций 	<p>Создание системы универсальных принципов управления</p>	<p>Рассмотрение организации как социальной системы.</p> <p>Разработка методов управления посредством воздействия на социально-психологические факторы</p>	<p>Использование математических методов исследования операций и экономико-математических моделей</p>	<p>Разработка технологий управления по разным направлениям:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «жесткие» технологии характеризуются применением компьютерной техники; • «мягкие» технологии характеризуются воздействием на социально-психологические процессы
Период формирования	1885 – 1920	1920 – 1950	1930 – 1950	1950 – 1990	1990 — по настоящее время
Основные модели управления	Автократическая	Экономическая	Экономическая	Новая (консенсусная)	Новая (консенсусная)
Основные признаки модели управления	<ul style="list-style-type: none"> • Власть • Авторитет • Директива • Персональная зависимость • Исполнительность 	<ul style="list-style-type: none"> • Экономическое принуждение • Материальное поощрение • Экономические стимулы • Мотивация • Инициатива 	<ul style="list-style-type: none"> • Творческое участие • Коллективизм • Моральные стимулы в сочетании с экономическими • Приверженность • Тотальное творчество 		

На основе анализа истории развития управленческой мысли можно сделать вывод, что со сменой условий развития экономики происходит и смена управленческих парадигм, отличающихся теориями, концепциями, подходами. Доминирующими подходами, характерными как для государственного, так и для внутрифирменного управления, являются: административный, менеджериальный, институциональный, конкурентный.

В соответствии с доминирующими подходами в государственном управлении можно констатировать, что в течение XX века происходила последовательная смена управленческих парадигм, которые можно предварительно определить по содержанию доминирующих подходов как административную, управленческую (менеджериальный подход), институциональную, конкурентную. В странах с разным уровнем социально-экономического развития эти парадигмы доминировали в разные периоды, в разной последовательности.

Учитывая тенденции развития государственного и внутрифирменного управления в современный период, особенности развития мировой экономики, можно предположить, что доминирующей парадигмой развития управления в странах мира станет стратегическая. Теория стратегического внутрифирменного управления (стратегического менеджмента) является ключевой, объясняющей и предсказывающей перспективы развития фирм в условиях рыночной экономики, имеет более чем 40-летнюю историю и динамично развивается, в то время как теория стратегического государственного управления находится только в стадии формирования, поиска основных принципов, закономерностей, подходов, методов управления.

1.5. Развитие теорий и концепций государственного управления

В настоящее время выделяют два конкурирующих подхода к организации государства: централизованный (A State-Centric Approach) и децентрализованный (A Decentered Theory of Governance или Decentering Governance), лежащие в основе двух конкурирующих парадигм управления: бюрократической и менеджериальной⁸⁵.

Долгое время наилучшим способом организации управления считалась модель «рациональной бюрократии» М. Вебера, который в начале XX века обосновал модель идеальной формы административной организации. По мнению ученого, бюрократическая организация в плане точности, постоянства, надежности превосходит другие формы построения управляющей системы. Однако в конце 70-х — начале

80-х годов XX века в зарубежных странах наблюдались активные реформы системы государственного администрирования (от стран Юго-Восточной Азии до Американского континента). Они различаются как по типу политической системы, так и по уровню развития. Эти преобразования продолжаются до сих пор и преследуют масштабные цели: правительства в ходе реформ заново определяют роль и задачи государства, его отношения с гражданами и общественными институтами. Их основой служат соответственно бюрократическая и менеджериальная парадигмы в управлении. Основные существовавшие концепции государственного управления и их содержание проанализированы в табл. 3.

Несмотря на наличие множества сторонников бюрократической парадигмы, в последнее время в сферу государственного управления все больше проникают идеи предпринимательского менеджмента. Они основаны на методах управления частных компаний (например, реинжиниринг бизнес-процессов в государственных учреждениях — периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач, «новая отчетность», изменения в оценке деятельности и т. д.).

Государственное администрирование (Public Administration) уступает место государственному менеджменту (Public Management). Соответственно, бюрократизм в теории (но не на практике) отступает на второй план. Обычно менеджериализм авторы определяют как совокупность следующих компонентов.⁹⁰

1. *Ориентация на клиента*, включая расширение зоны ответственности государственных учреждений за счет новых сфер потребностей граждан, не входивших ранее в зону ответственности государства. Государственные организации проводят основные операции, чтобы удовлетворять нужды клиентов. Они используют динамику рынка, то есть конкуренцию и выбор клиента, чтобы создать стимул для сотрудников думать прежде всего о клиенте.
2. *Рыночная оценка эффективности деятельности государственных структур*, когда оценивается достижение результатов, а не соблюдение требований. Они **модернизируют** бюджет, персонал, систему поставок, давая организациям свободу выполнять свои задачи; переориентируют системы контроля таким образом, чтобы направить их на выявление и решение проблем; удаляют препятствующие инновациям положения; отменяют регулирование тех организаций, которые материально зависят от них, такие как низшие уровни государственного управления. Персональная ответственность за качество работы устанавливается через оценку результатов деятельности современными методами.

Таблица 3

Эволюция концепций и содержание проводимых реформ государственного управления в XX–XXI веках⁸⁶

Период возникновения	Название теории развития государства	Причины возникновения концепции	Содержание концепции
Середина XX века	Концепция государства всеобщего благосостояния (Welfare State)	Противодействие угрозе коммунизма и экономическим кризисам	Развитие системы социальной поддержки и социального обеспечения, бесплатного образования и здравоохранения. Кейнсианство как основа экономической политики государства
Середина XX века	Концепция минимального государства (The Minimal State)	Развитие демократизации управления. Уменьшение государственного вмешательства в экономику и частную жизнь	Предположение об эффективности развития частного сектора в предоставлении общественных услуг. Развитие дерегулирования, разгосударствления, приватизации. Либерализм как основа экономической политики государства
Начиная с 1970 года	Концепция эффективного государства	Контрактные отношения в предоставлении общественных благ и услуг. Развитие общественных предпочтений и элементов гражданского общества	Децентрализация и делегирование некоторых государственных полномочий уполномоченным агентам. Создание и поддержание механизмов выявления и интеграции предпочтений граждан, ориентация на цели, разделяемые обществом, развитие эффективных способов их достижения на местах. Теория общественного выбора как основа экономической политики государства

Период возникновения	Название теории развития государства	Причины возникновения концепции	Содержание концепции
Вторая половина на 1980-х годов XX века	Концепция корпоративного государственного управления (Corporate Governance)	Перенос лучшей практики менеджмента корпораций в публичную сферу экономики. Развитие теории заинтересованных участников (shareholders), способов согласования интересов управляемых и управляющих ⁸⁷	Проекция на сферу публичного управления внутрикорпоративных отношений: народ или общество (акционеры), органы управления (boards) — управляющие, которые должны действовать в интересах народа. Разработка методов наблюдения, контроля, оценки деятельности, подотчетности управляющих — исполнительных органов власти. Нормативные экономические теории — «принципал-агент», институционализм как основа экономической политики государства
Начиная с 1985 года	Концепция нового государственного менеджмента (New Public Management)	Развитие успешных управленческих бизнес-технологий. Значимость публичной философии и первостепенных ценностей (общее благо, общественный интерес, ответственность и профессионализм государственных служащих)	Адаптация методов предпринимательского менеджмента для публичного управления, внедрение рыночных подходов к организации, преобразованию бюрократических организаций: преобразование больших структур в полуавтономные агентства с высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения; приоритет частному бизнесу при организации общественных услуг, конкурентное снабжение и контрактная система: от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным.

Таблица 3 (продолжение)

Период возникновения	Название теории развития государства	Причины возникновения концепции	Содержание концепции
Начиная с 1997 года	Концепция «Governance» ⁸⁸	Развитие демократических свобод и открытости всей системы органов публичного управления — принцип разделения властей, народовластия, выборности	<p>Важность взаимодействия с институтами гражданского общества и соблюдение демократических ценностей.</p> <p>Приоритет гражданина — клиента, потребителя, основного налогоплательщика, избирателя.</p> <p>Неоинституциональные экономические теории согласований — основа экономической политики</p> <p>Организация «Good Governance» — публичного управления по требованиям открытого, демократического и справедливого общества.</p> <p>Внедрение сменяемости высших должностных лиц, подотчетности институтов исполнительной власти, верховенства закона, политического плюрализма и транспарентности, партисипативности, независимости средств массовой информации⁸⁹.</p> <p>Ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности.</p> <p>Теории общественного выбора как основа выработки экономического курса государства.</p>

Период возникновения	Название теории развития государства	Причины возникновения концепции	Содержание концепции
Начиная с 1997 года	Концепция государства как социацио-кибернетической системы (Socio-Cybernetic System)	Дисфункции и сбои деятельности правительства в условиях кризиса экономики; усложнение технологических основ организации производства и труда (complexity). Развитие экономики знаний и процессов глобализации	<p>Непригодность традиционных институтов осуществлять функции регулирования и координации в информационном обществе.</p> <p>Три основные идеи реализации: governing (регулирование), governance (управление) и governability (реальная способность управлять).</p> <p>Перманентная реорганизация публичного управления на основе взаимодействия между различными участниками государственно-общественных отношений, баланса сил и интересов, взаимного доверия и взаимопонимания.</p> <p>Неоинституционализм как основа экономической политики государства</p>
Начиная с 1990 года	Концепция политических сетей (Networked Government)	Развитие процессов самоорганизации граждан, личных неформальных контактов и элементов гражданского общества. Развитие высоких технологий в экономике	<p>«Управление без правительства» (Self-Organising Network) — независимость, самостоятельность, постоянство участников рыночного обмена обеспечивается в рамках устойчивых сетей как альтернативы рыночному механизму и традиционной иерархии в управлении.</p> <p>Сетевые структуры более эффективно используют все виды ресурсов в обществе и экономике.</p>

Таблица 3 (продолжение)

Период возникновения	Название теории развития государства	Причины возникновения концепции	Содержание концепции
Начиная с конца XX века	Концепция виртуального государства	Развитие концепций информативного общества и прогресс в развитии информационных технологий, процессов глобализации мировой экономики	<p>Внедрение неформальных контактов в деятельность бюрократических структур и организация эффективных обратных связей с населением при принятии важных государственных решений, развитие контактов с элитами и профессиональными группами.</p> <p>Неоинституциональное направление в экономической теории как основа экономической политики</p> <p>Организация взаимодействий граждан с правительственными органами на высокотехнологичной основе с применением возможностей компьютерных технологий.</p> <p>Создание электронного Правительства при помощи возможностей сети Интернет.</p> <p>Развитие электронного документооборота и электронной почты.</p> <p>Неоинституциональное направление в экономической теории как основа экономической политики</p>

3. *Приватизация многих направлений деятельности государственных агентств*, когда государственные функции передаются частным организациям, обычно по контракту. На протяжении последнего десятилетия некоторые страны испытывали определенные трудности при внедрении методов приватизации государственных услуг, когда частная монополия могла стать даже хуже, чем государственная. Тем не менее это неотъемлемый элемент повышения эффективности государственного управления и перехода к новой модели.
4. *Децентрализация управления*, что выражается в активизации деятельности местных органов, а также в повышении масштабов использования потенциала негосударственных институтов для обеспечения выполнения целей государственной политики. Кроме того, повышается власть, расширяются полномочия, чтобы они принимали собственные решения и разрешали больше возникающих у них проблем. Сокращая штат и надевая сотрудников низового уровня полномочиями, государственный менеджмент повышает ответственность за достижение результатов.
5. *Расширение спектра методов*, которые могут применяться для эффективного управления. Благодаря этой концепции в практике государственного управления появился такой инструмент менеджмента, как **стратегическое планирование**. В 70–80-е годы прошлого века в государственном управлении стали использоваться такие **методы** как политический анализ, программы решения приоритетных задач, контроль за исполнением отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных, то есть **методы частного сектора**, направленные на сокращение издержек и контроль за расходами.
6. *Повышение прозрачности бюджетов* с привязкой затрат к результатам деятельности, а не к используемым ресурсам. Результаты при этом должны быть представлены в виде количественных показателей эффективности и производительности.

Государственный менеджмент сфокусирован на **улучшении организационной эффективности**, что включает следующее:

- поддержку дискуссий по обоснованию необходимости и эффективности программ и целей между соответствующими органами государственной власти, перед которыми они отчитываются;
- сравнение в процессе внедрения новых механизмов для их оптимальной эффективности;

- обеспечение информации для мониторинга и оценки эффективности и рациональности действий государственных организаций и их программ;
- изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов действий организации (бюджетирование по результатам);
- сравнение эффективности близких по характеру деятельности организаций или подобных действий в разных организациях и идентификации тех видов деятельности, где можно добиться улучшений.

В рамках концепции менеджериализма в государственное управление проникают методы управления, выработанные в частном бизнесе. К ним следует отнести рассмотрение деятельности государства как процесса оказания услуг населению, освоение в государственном управлении таких новых для него областей, как территориальный маркетинг (маркетинг земли, маркетинг жилья, маркетинг зон хозяйственной застройки, маркетинг инвестиций, туристический маркетинг), инновативность, командные технологии менеджмента, измерение достижений (*performance management*), реинжиниринг бизнес-процессов в государственных учреждениях (периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач), «новая отчетность». Менеджеральные методы основываются на децентрализации и делегировании ответственности независимым агентам.

Причина успеха в развитии практики менеджмента заключается в том, что прогресс управления экономическими организациями стимулировался выгодами, которые получали от усовершенствований предприниматели, собственники и менеджеры. В отличие от частного сектора, в сфере государственного управления интересы общества, в целях которого осуществляется управление, и государственных служащих не совпадают. Как правило, чиновники и служащие должны бескорыстно трудиться на благо общества, результат их усилий не способствует улучшению их личного благосостояния, что является непосредственной целью коммерческих организаций. Поэтому и технологии управления здесь развиваются более медленными темпами. Коммерческий сектор почти всегда проявляет большую активность, чем общественный. Преимущество государственного управления заключается в возможности заимствования и адаптации подходов, методов менеджмента, стратегического менеджмента для управления государством на федеральном и региональном уровнях, что позволяет сократить срок развития этого процесса.

1.6. Междисциплинарный методологический подход и теоретические предпосылки совершенствования регионального управления

Любой социально-экономический процесс происходит в пределах определенного пространства, определенной территории. Каждая территория имеет свои особенности: определенную обеспеченность ресурсами, особенности исторического развития, определенный уровень социально-экономического развития. Развитие страны, национальной экономики является результатом развития составляющих страну территорий, результатом развития каждого социально-экономического процесса, происходящего в пределах территории. Поэтому, чтобы эффективно развивать национальную экономику, свести к минимуму последствия неизбежных в условиях рыночной экономики финансовых, экономических кризисов, необходимо не только регулировать макроэкономические параметры ее развития, но и обеспечивать эффективную пространственную, региональную политику, учитывать особенности развития территорий.

При разработке концепций регионального управления необходимо особое внимание уделить междисциплинарным исследованиям — достижениям комплекса наук, которые занимаются проблемами исследования экономики, пространства, управления (рис. 2).

Важнейшими категориями государственного управления на региональном уровне являются: мезоэкономика⁹¹, регион, региональное управление, региональная политика, закономерности, принципы, факторы регионального социально-экономического развития, региональные стратегии, управление региональными рисками, тип региона по уровню социально-экономического развития, интегрированный мезоэкономический комплекс и др.

Система методологических и организационных основ развития регионов и формирования региональной структуры хозяйства, показывающая взаимосвязь между важнейшими категориями регионального развития, представлена на рис. 3.

Теоретико-методологическую основу регионального стратегического управления составляют: классические теории размещения; классические и неоклассические экономические теории; теории международной торговли; пространственной организации хозяйства; теории регионального роста и концепции инновационного развития; теории и концепции кластерного развития, исследованные учеными начиная с первой половины XIX века (табл. 4).

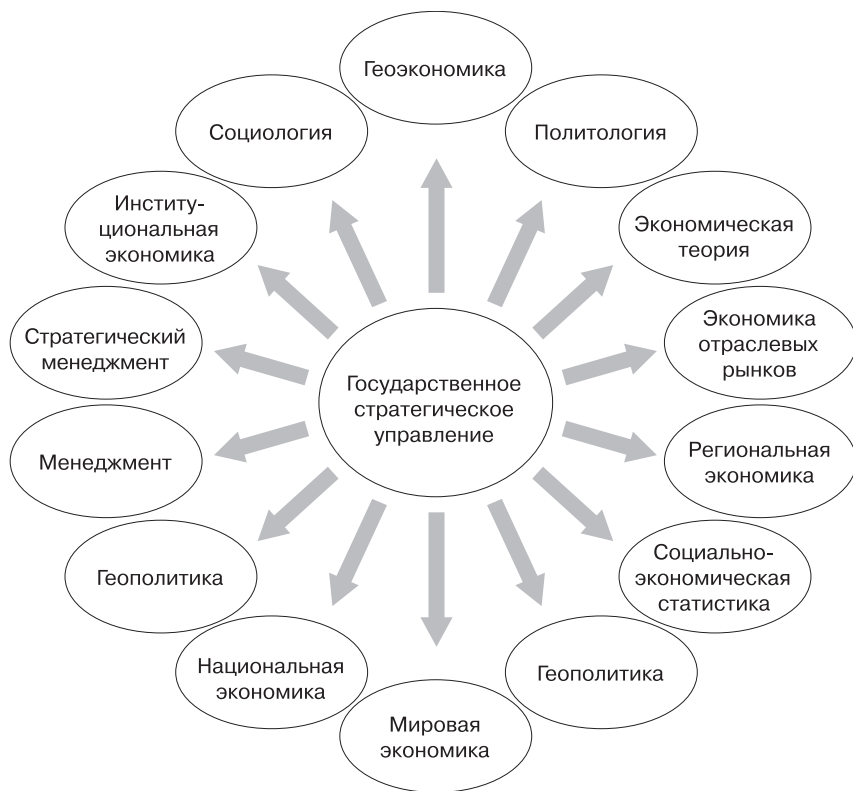


Рис. 2. Междисциплинарные связи при формировании теоретико-методологических подходов исследования регионального управления

Важное значение для разработки региональных стратегий имеет концепция *интегрированных мезоэкономических комплексов*. В последние годы с учетом особенностей развития экономики, усложнения экономических взаимосвязей, в условиях глобализации, по мнению ряда авторов, «...традиционные подходы к изучению экономики как совокупности отраслей (отраслевой подход) и регионов (региональная экономика) в условиях глобализации становятся практически невозможными, и чем выше степень глобализации мировой экономики, тем больше отрасли и регионы преобразуются в мезоэкономические комплексы»⁹³.

Основываясь на наиболее распространенном в настоящее время определении мезоэкономики⁹⁴, можно выделить понятие «интегрированная мезоэкономическая структура» и дать ему определение.



Рис. 3. Система методологических и организационных основ развития регионов и формирования региональной структуры хозяйства

Интегрированная мезоэкономическая структура — совокупность взаимосвязанных элементов отраслевой, межотраслевой и территориальной принадлежности, характеризующихся определенными пропорциями, взаимосвязями и участвующими в определенных видах воспроизводственной деятельности.

От эффективного развития мезоэкономических структур и составляющих их элементов, их рационального взаимодействия все в большей степени зависит успешность развития национальной экономики любой страны, ее экономический рост и глобальная конкурентоспособность. Развитие интегрированных мезоэкономических структур связано с особенностями регулирования крупного бизнеса и будет оказывать возрастающее влияние на экономику регионов. В региональных стратегиях должны быть разработаны методы оценки перспектив развития крупного бизнеса на основе использования методов теории

Таблица 4

**Теоретико-методологическая база совершенствования
регионального управления⁹²**

Направленность теории	Название теории	Автор теории, концепции
Классические теории размещения	Теория сельскохозяйственного штандорта	Й. Тюнен
	Теория рационального штандорта промышленного предприятия	В. Лаунхардт
	Теория «центральных мест»	В. Кристаллер, А. Леш
	Теория размещения промышленности	А. Вебер
Классическая экономическая теория	Теория абсолютных преимуществ	А. Смит
	Концепция экономического либерализма и Теория факторов производства	Ж. Б. Сэй
	Теория издержек производства	Т. Мальтус
	Теория относительных преимуществ	Д. Рикардо
Неоклассические теории, теории международной торговли	Теория соотношения факторов производства	Э. Хекшер, Б. Олин
	Теория эффекта масштаба	П. Кругман, К. Ланкастер
	Теория внутриотраслевой торговли	Б. Баласса
	Теория технологического разрыва	М. Познер
Теории пространственной организации хозяйства	Советская школа экономического районирования и учение об экономических районах	
	Концепции ТПК и ЭПЦ	Н. Колосовский, Н. Баранский, М. Бандман
	Учение о пространственном взаимодействии рынков	У. Изард
	Теория пространственной «диффузии инноваций»	Т. Хагерstrand, П. Хагет
	Теория «полюсов роста»	Ф. Перру
	Концепция «центр–периферия»	Дж. Фридман

Направленность теории	Название теории	Автор теории, концепции
Теории регионального роста и концепции инновационного развития	Теория конкурентоспособности нации	М. Портер
	Концепция цепочки добавления стоимости в условиях глобализации	Т. Джереффи
	Новая экономическая география	П. Кругман
	Концепция национальной системы инноваций	Й. Шумпетер
	Концепция региональной инновационной системы и модель инновационного роста	Б. Асхайм, А. Изаксен
	Концепция «индекса качества» экономики	Э. Райнерт
Теории и концепции кластерного развития	Концепция регионального кластера	М. Энрайт
	Теория промышленных кластеров в пространстве	М. Портер
	Концепция взаимодействия кластера и цепочки добавления стоимости	Дж. Хамфри, Х. Шмитц
	Модели региональных кластеров	С. Резенфельд, П. Маскелл, М. Лоренц

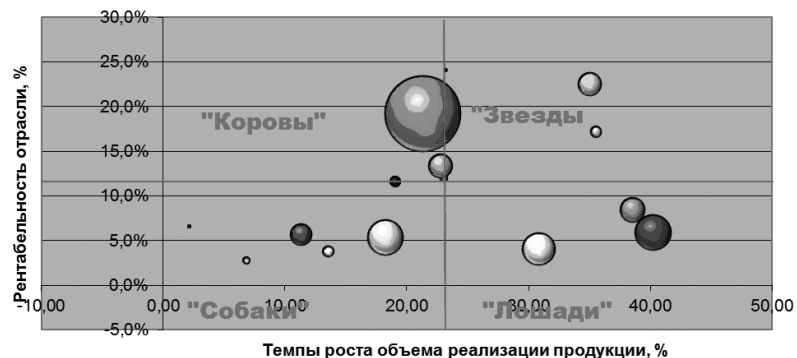
стратегического менеджмента (метод Бостонской консалтинговой группы, SWOT-анализ и др.). Примеры использования метода Бостонской консалтинговой группы для анализа отраслевой структуры крупного бизнеса России представлены на рис. 4 и 5.

Показатели концентрации крупного бизнеса на основе расчета децильного распределения объема реализации продукции по 400 крупнейшим российским компаниям, а также децильного коэффициента дифференциации в 2010 году приведены в табл. 5 и 6 и на рис. 6.

Основной задачей переходного к рыночной экономике периода в Российской Федерации было обеспечение политической, макроэкономической и микроэкономической стабилизации. Именно эти задачи были основными, и определенные успехи в их выполнении обусловили выход на приемлемые макроэкономические параметры развития российской экономики, обеспечили достаточно устойчивый экономический рост, который наблюдался в течение последних лет. Уделялось также внимание развитию и совершенствованию мезоэкономических структур: были приняты законы по регулированию развития холдингов, финансово-промышлен-

ных групп, особых экономических зон разного типа, развитию регионов с разным уровнем социально-экономического развития. Однако в отличие от развитых стран, где мезоэкономические структуры и составляющие их элементы четко определены, достаточно стабильны, характеризуются устойчивыми пропорциями и взаимосвязями и изменяются под влиянием современных факторов развития мировой экономики (глобализации, информатизации, экологизации и т. д.), мезоэкономическая составляющая экономики развивающихся стран, стран с переходной экономикой, в том числе и Российской Федерации, находится на этапе становления. Именно эффективное управление мезоэкономическими структурами и их адекватное развитие в ближайшие годы будут оказывать возрастающее влияние на макроэкономическую динамику и могут стать важнейшими факторами роста российской экономики в послекризисный период.

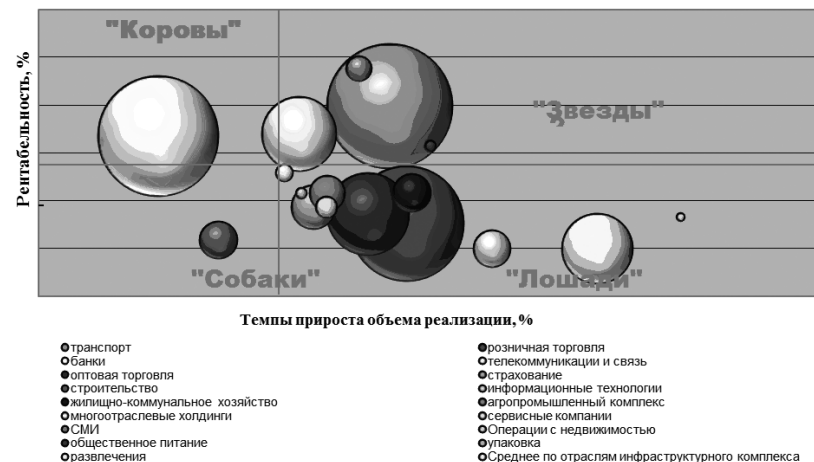
Анализ отраслевой структуры промышленности крупного бизнеса России в 2010 году (по методу Бостонской консалтинговой группы)



- нефтяная и нефтегазовая промышленность
- черная металлургия
- машиностроение
- электроэнергетика
- цветная металлургия
- химическая и нефтехимическая промышленность
- пищевая промышленность
- промышленность драгоценных металлов и алмазов
- угольная промышленность
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность
- табачная промышленность
- промышленность строительных материалов
- парфюмерно-косметическая промышленность
- легкая промышленность
- полиграфическая промышленность
- фармацевтическая промышленность

Рис. 4. Анализ отраслевой структуры промышленности крупного бизнеса России в 2010 году по методу Бостонской консалтинговой группы (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»⁹⁵)

Анализ отраслевой структуры инфраструктурного комплекса крупного бизнеса России в 2010 году (по методу Бостонской консалтинговой группы)



- транспорт
- банки
- оптовая торговля
- строительство
- жилищно-коммунальное хозяйство
- многоотраслевые холдинги
- СМИ
- общественное питание
- развлечения
- розничная торговля
- телекоммуникации и связь
- страхование
- информационные технологии
- агропромышленный комплекс
- сервисные компании
- Операции с недвижимостью
- упаковка
- Среднее по отраслям инфраструктурного комплекса

Рис. 5. Анализ отраслевой структуры инфраструктурного комплекса крупного бизнеса России в 2010 году по методу Бостонской консалтинговой группы (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»⁹⁶)

Таблица 5

Децильное распределение объема реализации продукции по 400 крупнейшим российским компаниям в 2010 году

Децили	Объем реализации, млн руб.	Доля по объему реализации (децильный коэффициент концентрации), %	Суммарный объем реализации по 400 компаниям, млн руб.
1–40	20 942 641,90	62,3	33 623 122,2
41–80	3 772 814,90	11,2	33 623 122,2
81–120	2 204 862,20	6,6	33 623 122,2
121–160	1 652 911,20	4,9	33 623 122,2
161–200	1 290 585,20	3,8	33 623 122,2
201–240	1 055 770,80	3,1	33 623 122,2
241–280	860 847,60	2,6	33 623 122,2

Таблица 5 (продолжение)

Децили	Объем реализации, млн руб.	Доля по объему реализации (децильный коэффициент концентрации), %	Суммарный объем реализации по 400 компаниям, млн руб.
281–320	732 000,70	2,2	33 623 122,2
321–360	593 209,00	1,8	33 623 122,2
361–400	517 478,70	1,54	33 623 122,2
Децильный коэффициент дифференциации	40,5		

Таблица 6

Динамика децильных коэффициентов дифференциации по объему реализации продукции предприятий крупного бизнеса России

2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011
45,3	44,9	42,3	37,1	36,6	38,4	40,5	42,7

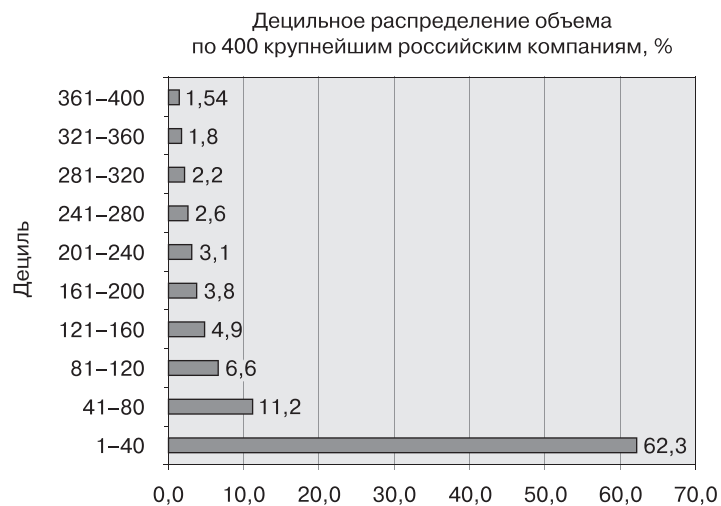


Рис. 6. Коэффициенты концентрации и децильные коэффициенты дифференциации (по данным рейтинга крупнейших предприятий России «Эксперт 400»). Источник: Статистические данные ежегодного исследования рейтингового агентства «Эксперт РА» «Четыреста крупнейших предприятий России» // Эксперт. 2011. № 39

Концепция типологии регионов. Для формирования эффективной системы управления регионом большое значение имеет учет уровня социально-экономического развития района. Для стран мира общепризнанным является деление стран на три укрупненных типа и подтипы. Для регионов Российской Федерации метод систематизации стал применяться только в последние 8–10 лет.

Структуру пространственного развития России на основе использования метода *систематизации* можно представить как совокупность регионов, принадлежащих к определенным типам. *Тип субъекта Федерации (СФ)* — объективно сложившийся, относительно устойчивый комплекс присущих территории СФ условий и особенностей социально-экономического развития, характеризующий его место и роль в национальной экономике. В разработанных за последние годы типологиях субъектов Федерации: по степени проникновения и динамике развития крупного бизнеса⁹⁷; по уровню экономического развития, положению домохозяйств и степени освоенности территории⁹⁸; по уровню социально-экономического развития⁹⁹ и др., выделены устойчивые типы субъектов Федерации с высоким, средним и низким уровнем социально-экономического развития.

В соответствии с типологией регионов по уровню и особенностям социально-экономического развития, составленной Министерством регионального развития¹⁰⁰, выделено четыре типа регионов, причем первые три типа включают в себя по два подтипа. К первому типу отнесены «регионы — локомотивы роста», выделены два подтипа: «мировые города» (два субъекта Федерации — Москва и Санкт-Петербург) и «центры федерального значения» (восемь субъектов Федерации: Краснодарский край, Красноярский край, Ленинградская область, Московская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Свердловская область). Основные типологические черты этих регионов: регион осуществляет весомый вклад в прирост ВВП страны; регион имеет высокий научно-технический потенциал; в регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны; в перспективе регион может стать центром развития для соседних территорий. Ко второму типу отнесены «опорные регионы».

Первый подтип — «опорные регионы — сырьевые» (восемь субъектов Федерации: Кемеровская область, Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Саха, Сахалинская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) — имеет следующие характеристики: регионы являются сырьевыми зонами России и экспортноориентированными территориями; большинство инфраструктурных проектов последне-

го десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики; наблюдается отсутствие высокоорганизованной урбанистической среды.

Второй подтип — «опорные регионы — старопромышленные» (15 субъектов Федерации: Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, Иркутская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Приморский край, Ростовская область, Самарская область, Томская область, Хабаровский край, Челябинская область, Ярославская область): производства испытывают дефицит не столько капитала, сколько реалистичных и конкурентоспособных проектов развития; традиционные индустриальные производства, переживающие структурный кризис (устаревшая технологическая база, недостаточное рыночное позиционирование, дефицит кадров и т. п.); низкий уровень жизни населения; избыточная инфраструктурная сеть.

Третий тип включает «депрессивные регионы» и разделен на два подтипа: 1) «депрессивные регионы фоновые» (32 субъекта Федерации: Алтайский край, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Владимирская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Калининградская область, Калужская область, Кировская область, Костромская область, Курская область, Мурманская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Рязанская область, Саратовская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Удмуртская Республика, Читинская область, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ), для которых характерны низкий уровень жизни населения, устаревшая технологическая база, недостаточное рыночное позиционирование, дефицит кадров); 2) «депрессивные регионы кризисные» (16 субъектов Федерации: Брянская область, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Магаданская область, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Ульяновская область) — существенное отставание от других регионов страны по уровню социально-экономического развития, высокий уровень безработицы, слабая инфраструктурная обеспеченность роста городских поселений, высокий уровень социальных конфликтов.

К *четвертому типу* отнесены два «особых района» с низкой пространственной мобильностью, высоким уровнем безработицы, эконо-

мической стагнацией, сложной политической ситуацией: Чеченская Республика и Республика Ингушетия.

В последние годы в практике управления регионами при разработке типологий стал использоваться подход, основанный на теории полюсов роста Ф. Перру. Впервые такой подход к типологии регионов был применен разработчиками рейтингового агентства «Эксперт РА» в исследовании инвестиционной привлекательности регионов¹⁰¹.

Первые три типа субъектов Федерации — регионы-«локомотивы», «опорные регионы» и «полюса роста». Их объединяет наличие высокого инвестиционного потенциала и значительных внутренних ресурсов развития, позволяющих им достаточно устойчиво развиваться без существенной поддержки федерального центра.

Регионы — «точки роста» — небольшие по численности населения и экономической мощи, отличающиеся низким инвестиционным риском. В отличие от «полюсов роста» эти регионы имеют ограниченные перспективы экономического роста и уже через 10–15 лет достигают пределов развития вследствие ограниченности трудовых, территориальных, водных и других ресурсов.

К типу «проблемные» относятся регионы, обладающие не до конца используемыми ресурсами роста вследствие худшего инвестиционного климата и недостатка инвестиций. При повышении инвестиционной привлекательности наиболее крупные из них могут стать «полюсами», а небольшие — «точками» роста.

Наиболее многочисленную группу составляют регионы «с неопределенными перспективами», судьба которых зависит от профессионализма управления региональных властей.

Наконец, последнюю группу («особого внимания») составили регионы с наиболее высоким инвестиционным риском и небольшим потенциалом, не имеющие в настоящее время реальных экономических и политических предпосылок для перехода в другие категории.

Австрийский ученый Й. Шумпетер в концепции национальной системы инноваций выделял пять типов предпринимательских инноваций:

- выход на новые рынки;
- использование новых ресурсов;
- использование новых технологий;
- производство новых товаров;
- использование новых методов управления.

Именно эти инновации обеспечивают экономический рост регионов, и ориентация на эти факторы роста должна быть в основе формулировки *ключевых региональных стратегий*.

1.7. Формирование системы стратегического управления регионами

Особое внимание в условиях рыночной экономики, характеризующейся возрастающей неопределенностью развития внешней среды, неполнотой и асимметрией информации, периодами подъема и спада экономического развития, должно уделяться формированию системы государственного и регионального стратегического управления, включая его важнейшую составляющую — стратегическое планирование.

Актуализация экономических проблем регионов и неспособность их решения традиционными методами в настоящее время объективно требуют развития научных основ формирования системы регионального стратегического управления. Последние два десятилетия были отмечены значительными изменениями (как национальными, так и глобальными) на этом уровне государственного управления. Уже имеются заимствования из зарубежных не бюрократических моделей менеджмента, построенных на рациональных процессах принятия решений. Эти перемены, на наш взгляд, связаны с тем, что в разных странах по-разному применяются для крупномасштабных территориальных систем классификационные и типологические разработки. Поэтому можно полагать, что в ряде регионов России требуется разработка на новой основе перспективных концепций взаимодействия и взаимообусловленного развития крупного города — индустриального и научно-технического центра региона — с малыми и средними городами, сельской местностью окружающей территории.

Недооценка места и роли региональных аспектов в управлении в советский период при построении интегральных группировок, слабый учет функциональных критериев при принятии управленческих решений, связанных с территориальной организацией общества в постсоветское время (особенно для моногородов), привели, на наш взгляд, к современным деформациям в ряде регионов России. Сегодня они особенно ярко проявились в их системном кризисе. В России в теории регионального управления начиная с распада СССР ведутся непрерывные поиски. Но его традиционные приемы исходят из прошлых моделей классического отраслевого управления экономикой, с акцентом на контроле и организационных изменениях. Помимо текущего жизнеобеспечения в условиях «вынужденной» децентрализации регионы стали развиваться в условиях выбора альтернатив для стратегических перспектив, создавать долгосрочные вложения в развитие инфраструктуры, улучшать свои имиджевые характеристики для инвесторов, населения, туристов и т. д.

Назрела необходимость пересмотра традиционных подходов к управлению регионом, связанных с переходом от тактического, операцион-

ного управления к стратегическому мышлению, когда в условиях неопределенности необходимо быстро реагировать на внешние изменения. Это связано с результатами изменений в управлении регионами, которые имеют тройственный характер: во-первых, как следствие реформирования роли и функций государства; во-вторых, изменения внутренних импульсов развития, и, в-третьих, как последствия влияния мировой эволюции управления и процессов глобализации.

Несмотря на то что к настоящему времени в Российской Федерации разработаны, утверждены и действуют различные документы стратегической направленности: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, стратегии развития ряда отраслей, стратегии развития ряда субъектов Федерации, целостная система государственного и регионального стратегического управления еще не сформирована¹⁰²:

- не разработана общепризнанная теоретическая и методологическая основа стратегического государственного и регионального управления;
- нет единого мнения о содержании понятий «государственное и региональное стратегическое управление» и «государственное и региональное стратегическое планирование», эти понятия часто используются как синонимы;
- не существует единого подхода к структуре документов государственного и регионального стратегического планирования и их взаимосвязи с документами среднесрочного и долгосрочного планирования: на федеральном, региональном уровнях разрабатываются различные документы стратегического характера: стратегии, концепции, программы, содержащие прогнозы и планы развития на разные периоды — 10, 15, 20, 30 лет;
- большинство стратегических документов регионального и муниципального уровня не имеют увязки со стратегическими документами межрегионального (федеральных округов) и федерального уровня;
- отсутствует система согласования стратегий развития отраслей, компаний со стратегиями развития федеральных округов, регионов¹⁰³;
- в большинстве развитых стран уже в 70-е годы минувшего столетия начала формироваться тенденция к переходу к новой, более современной модели государственного управления (в работах зарубежных ученых это направление называется «New Public Management», то есть «новый государственный менеджмент», — в отличие от традиционного государственного управле-

ния «PublicAdministration»), ориентированной на использование методов и инструментов, применяемых в бизнесе, в практике корпоративного управления, в то время как в российской практике государственного и регионального управления все еще доминируют подходы, методы и инструменты, применявшиеся в период административно-командной системы экономики и не учитывающие особенности развития в условиях рынка.

Недостатки государственного и регионального стратегического управления во многом обусловлены отсутствием сформировавшейся системы нормативных документов, регламентирующих процессы долгосрочного развития страны и регионов. Основным нормативным документом для разработки прогнозов и планов развития Российской Федерации с 1995 года является Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями 1999 года), в котором впервые были даны определения понятиям «концепция социально-экономического развития Российской Федерации», «программа социально-экономического развития Российской Федерации», определена последовательность разработки прогнозов, концепций и программ развития Российской Федерации, регионов, отраслей. Однако несмотря на то, что благодаря именно этому документу в стране и регионах была создана законодательная база, обеспечившая основу упорядоченного и целенаправленного стратегического планирования, в настоящее время документ не обеспечивает в полной мере потребности долгосрочного планирования, и признано необходимым принять его новую редакцию.

Одним из первых документов, в котором дано определение понятия «государственное планирование» и перечислены основополагающие его документы¹⁰⁴, явилось постановление Правительства Санкт-Петербурга № 402 от 16 марта 2004 года «Об организации деятельности исполнительных органов в сфере государственного планирования». Согласно этому документу, к системе государственного планирования причислены следующие нормативные правовые акты:

- Концепция социально-экономического развития сроком действия (20 лет);
- Стратегический план (10 лет);
- Программа социально-экономического развития (5 лет).

С 2006 года государство уделяет внимание стратегическим основам регионального управления: в 2006 году Министерство регионального развития РФ разработало проект документа «Концепция стратегии со-

циально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года», а в 2007 году утвердило «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Однако при отсутствии единой системы стратегического управления регионами, включая систему стратегического планирования, принятые регионами планы стратегического развития практически не были согласованы с имеющимися стратегиями развития отраслей, федеральных округов, Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года, многие имели ограниченный перечень сценариев развития, аналогичный этому главному стратегическому документу социально-экономического развития России, принятому в ноябре 2008 года, в период начала в России финансово-экономического кризиса. Как показал кризис, «полезными оказались не те стратегии, где было много цифр, а те, где было много идей, был сценарный анализ, показывающий линии поведения в разных ситуациях...»¹⁰⁵.

«Отсутствие в стране сформированной системы государственного и регионального стратегического управления, наличие только разрозненных, несогласованных нормативных актов и документов стратегического планирования, их недостаточная теоретико-методологическая и практическая проработка повлияли на динамику развития кризисных явлений в регионах, включая регионы с высоким уровнем и потенциалом социально-экономического развития, отраслях, бизнес-структурах и стране в целом»¹⁰⁶.

В мае 2009 года были приняты два Указа Президента, направленные на совершенствование важнейшей составляющей государственного и регионального стратегического управления — стратегического планирования: «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». В 2009 году подготовлен и проходит согласование Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон должен утвердить единый перечень и единые требования к документам стратегического планирования, правила распределения федеральных и региональных финансовых потоков, использования бюджетных средств. В августе 2009 года распоряжением Правительства РФ одобрен документ, направленный на совершенствование качества управления бюджетным процессом в регионах России с учетом региональных бюджетных рисков, проявившихся в условиях кризиса, — «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».

Создание упорядоченной системы стратегического управления и планирования, которая в настоящее время начала формироваться в Россий-

ской Федерации, будет способствовать преодолению ряда указанных выше недостатков в государственном и региональном управлении и способствовать внедрению в практику публичного управления ряда методов и инструментов стратегического менеджмента, доказавших свою эффективность при управлении российскими компаниями.

Современные модернизации стратегического регионального управления связаны с коренными трансформациями в экономике после распада СССР. На них оказали влияние последствия кризисных периодов конца 1990-х и середины 2000-х годов, что привело к значительным изменениям в имущественных правах регионов, особенностям развития их среды, социально-культурного потенциала, образа жизни населения и т. д. Поэтому, на наш взгляд, направления дальнейшей разработки новых подходов к стратегическим модернизациям будут определяться целями управления и позиционирования регионов, использованием бенчмаркинга, примеров лучшей практики и других эффективных методов управления для данного типа социально-экономических систем. Реальная российская управленческая практика вплотную подошла к созданию интегральных подходов в стратегическом управлении развитием регионов, имеющих различную величину и тип формирования.

С начала 1990-х в России последовательно уменьшилась роль государства как единственного стратегического инвестора в обеспечении регионального развития. Свободные финансовые и материальные ресурсы стали концентрироваться в частном бизнесе. Поэтому все в большей мере регионы начали проявлять себя как самостоятельные экономические агенты в государственной системе управления, а процессы их развития стали выходить за рамки их территориальных границ. Подъем интереса к тому, как эффективно управлять регионами в новой России, особенно наблюдался во второй половине 1990-х годов. Это явилось логическим следствием коренных политических и социально-экономических реформ в стране, повышения их роли в системе местного самоуправления. Многие российские регионы и крупные города осознают необходимость в активизировании своей позиции в управлении экономикой, в переходе к более эффективному использованию собственных, всегда ограниченных ресурсов. Как отмечают Л. Д. Капранов и С. Я. Зарецкая, именно пройдя длительную проверку в условиях жесткой конкурентной борьбы рыночного хозяйства, новые методы принимаются за основу для управления обществом в соответствующих условиях.¹⁰⁷ Поэтому с середины 1990-х в теории исследования и стратегического управления российскими регионами все большее распространение начинают получать подходы, заимствованные из зарубежной практики стратегического менеджмента, которые преобладают в деятельности

крупных фирм и корпораций. Это связано с результативными примерами в управлении корпоративными бизнес-единицами, которые были реализованы в зарубежной практике регионального управления и в бесприбыльном секторе.

Следует подчеркнуть, что наибольшее количество теоретических и практических разработок в этой области было сделано за рубежом в 1960-е годы, в период перехода от кризисного к корпоративному управлению, когда предметом систематических дискуссий в менеджменте становится проблема выживания фирмы в нестабильной среде в условиях конкурентной борьбы. В контексте разработки моделей и подходов в стратегическом региональном управлении также начинает формироваться стратегический подход как результат апробированных идей в частном секторе. Принималась во внимание эффективность отдельных методов при выработке системы мер по развитию в неустойчивой конкурентной среде, а также учитывались новые вызовы, сформулированные в концепции устойчивого развития. Однако они имели ограниченный характер в связи с их проработкой для отдельных аспектов развития в условиях кризисного развития по аналогии с управлением в корпорациях.

Современные теоретические концепции стратегического управления для регионального уровня развития экономики за рубежом, прежде всего в развитых странах Западной Европы и США, начали развиваться только в конце 1980-х годов. К основным причинам возникновения интереса исследователей в этой области можно отнести:

- обострение экономических и социальных проблем во многих странах мира, которое стало особенно заметным начиная со второй половины 1970-х годов (время мировых экономических кризисов);
- нарастание специфических территориальных проблем (дифференциация уровней жизни населения, проблемы, связанные с ростом урбанизации, социальными трансформациями, изменениями пространственной структуры экономики);
- усложнение механизмов управления на местном уровне (развитие местного самоуправления, усложнение внутренней структуры экономики регионов, особенно больших, что потребовало комплексных подходов к управлению ими на высоком качественном уровне);
- глобализацию и, как следствие, обострение межрегиональной и международной конкуренции, в которую втянуты регионы.

Отличия традиционного подхода к управлению развитием регионов от стратегического можно увидеть на рис. 7 и 8¹⁰⁸.

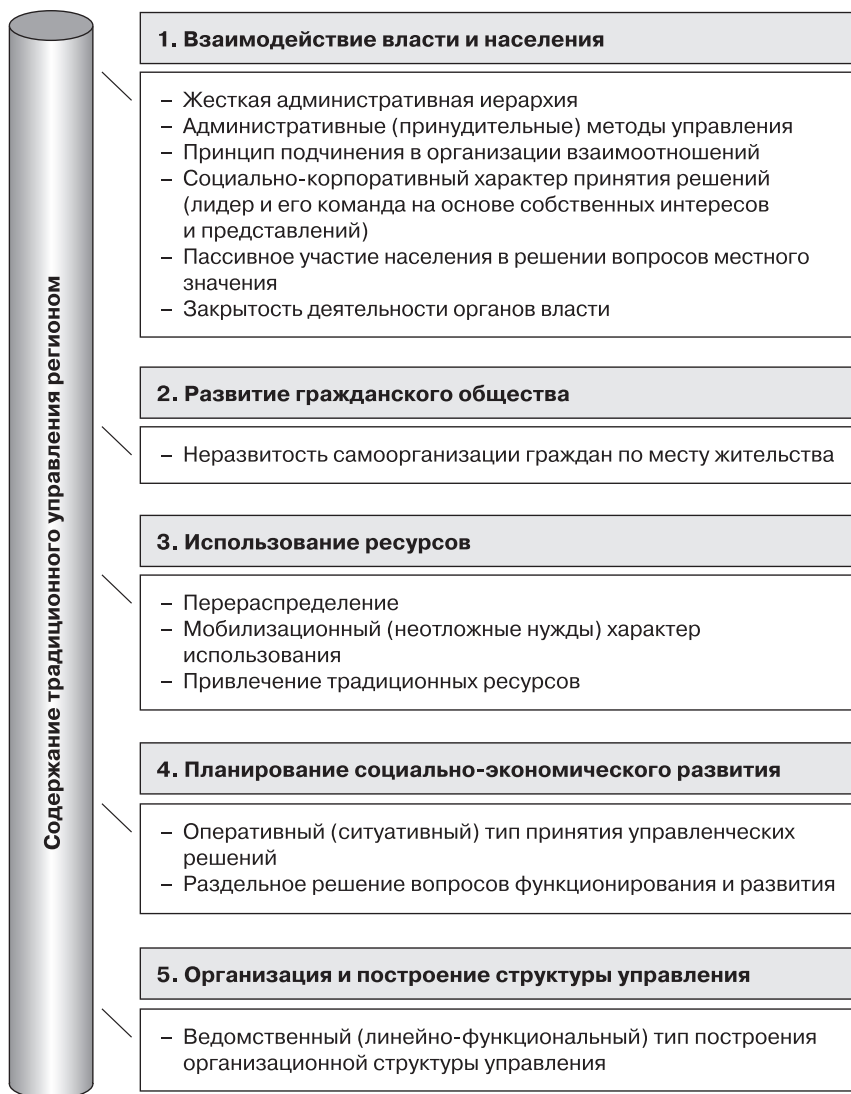


Рис. 7. Традиционный подход к управлению социально-экономическим развитием региона

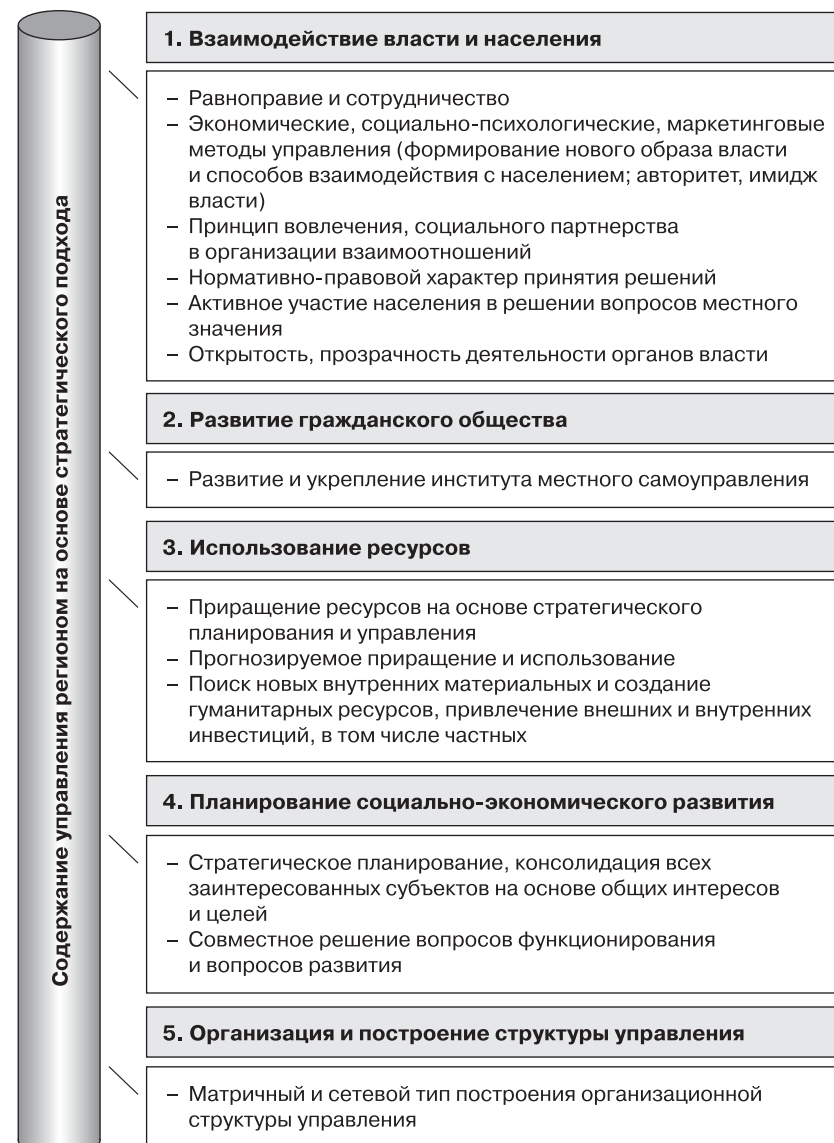


Рис. 8. Признаки стратегического подхода к управлению социально-экономическим развитием региона

Специфика стратегического подхода в управлении регионом состоит в том, что субъект, определяющий ориентиры развития, находится в нем самом (см. рис. 8). Отметим, что, находясь на передовых позициях по использованию наиболее эффективных методов и приемов менеджмента в условиях жесткой рыночной конкуренции, корпорации являются носителями перспективного опыта для органов государственной и региональной власти начиная с промышленной революции конца XIX и начала XX века.

Ориентир на развитие стал побудительным мотивом обращения к вопросам стратегического регионального управления. По мере развития процессов государственного переустройства, более точного определения объемов полномочий федеральных и субфедеральных органов власти появляется возможность реализации новых технологий управления развитием регионов как конкурентоспособных единиц.

1.8. Теоретико-методологический базис развития стратегического регионального управления

Внимание, которое в последние годы уделяется стратегическому региональному управлению в России, по нашему мнению, является в большей степени откликом на вопрос, как проектировать будущее развитие, какие приемы достоверно оценивают текущую ситуацию и помогают формулировать цели и реализовывать планы. Если применить аналогии развития региона как особой территориальной организации с развитием крупных предприятий и фирм, то учет многих современных изменений здесь имеет особое значение, так как может повлечь за собой необходимость осуществления стратегического маневра, пересмотр целей и корректировку общего направления развития.

Теоретико-методологический базис должен основываться на системе принципов, с одной стороны, включающей общие принципы управления, а с другой — учитывающей специфические требования, предъявляемые к стратегическому управлению развитием региона. Наиболее часто используются следующие принципы: адаптивность, динамичность, инновационность, альтернативность (вариантность развития), уникальность, внешняя и внутренняя интеграция, баланс интересов.

Важнейшим принципом стратегического управления развитием муниципальных социально-экономических систем является *адаптивность*, что предусматривает обеспечение приспособляемости системы стратегического управления к изменяющимся внешним и внутренним условиям.

Динамичность означает способность более быстро, чем конкуренты, ответить на изменения в окружении.

С принципом динамичности тесно связан принцип *инновационности*, предполагающий постоянный поиск новых форм и видов управленческой деятельности, направленный на укрепление существующих конкурентных преимуществ, выявление и усиление новых.

Принцип *альтернативности*, базирующийся на теории социальных альтернатив, обеспечивает в зависимости от возникающих условий возможность принятия при построении, функционировании и развитии системы управления одного или нескольких вариантов решений для достижения ее целей.

Согласно принципу *уникальности*, стратегии развития каждого региона всегда уникальны, поэтому универсальные управленческие решения, даже при наличии некоего стандартного набора процедур, отсутствуют.

Принцип *внешней и внутренней интеграции* предполагает включение (интегрирование) региональной социально-экономической системы в глобальные, национальные, социально-экономические и культурные процессы для достижения максимальных выгод и преимуществ, а также внутреннее интегрирование видов деятельности, в том числе инвестиционной, для снижения издержек и повышения эффективности.

Принцип *баланса интересов* предусматривает учет интересов, уставов и возможностей широкого круга социальных субъектов и стейкхолдеров¹⁰⁹, нахождение консенсуса между заинтересованными субъектами управления относительно стратегических целей, приоритетов и механизмов их практической реализации. Положения указанных принципов составляют не только методологическую основу стратегического управления, но и научную базу реализации стратегии.

Важнейшим элементом методологии стратегического управления развитием региона является его *логика* как система представлений о последовательности и обоснованности процессов, связанных с разработкой стратегических решений, а также об этапах формирования и реализации стратегии. Логика стратегического управления конкретизирует методологию и служит основой для разработки технологии стратегического управления. В большинстве публикаций для описания логики стратегического управления используются графические интерпретации — логические схемы или схемы концептуальных моделей стратегического управления. Этому аспекту теоретико-методологической базы регионального стратегического управления будет посвящен специальный раздел.

Под *теоретико-методологическими основами стратегического регионального управления* будем понимать систему теоретических положений, принципов, исследовательских приемов, раскрывающих некую общность подходов ученых, принадлежащих к нескольким отраслям научного знания, с целью более комплексного отображения исследуемого

объекта. Основные научные комплексы и теории, а также научные области (дисциплины), формирующие современный теоретический базис стратегического регионального управления, представлены на рис. 9. При рассмотрении фундаментальных основ традиционной экономической науки, опирающейся на теорию общего экономического равновесия, можно заметить, что она неспособна в полной мере объяснить происходящие в России переходные процессы в сфере регионального стратегического управления, предложить обоснованные рекомендации для перехода к социально ориентированной рыночной экономике, основанной на технологиях индустриально-информационного общества. Важно отметить изменение научной парадигмы, связанное с развитием эволюционной теории, которая в постиндустриальном обществе формирует методологическую основу развития. Ее кратко сформулировали авторы фундаментального исследования «Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы»¹¹⁰.

«Сущности происходящего в России более соответствует эволюционное направление экономической науки, в состав которой входят:

- Марксова теория смены социально-экономических формаций в зависимости от развития производительных сил и сопряженных с ними производственных отношений, прежде всего — прав собственности, основанная на идеях великого русского экономиста Н. Кондратьева;
- концепция смены технологических укладов, согласно которой в развитых странах Западной Европы, Азии и США в настоящее время доминирует пятый технологический уклад (его суть — информатика и телекоммуникации), тогда как в России до сих пор велика роль третьего и четвертого технологических укладов (доинформационные технологии), что свидетельствует о заметном отставании России от группы развитых стран;
- многочисленные разработки в области институциональной теории, изучающей, каким образом меняются экономические правила поведения людей и как эти изменения влияют на экономический рост, технологический прогресс, благосостояние народа;
- теория экономического развития Й. Шумпетера, в рамках которой впервые в экономической науке продемонстрирована огромная роль новаторов развитии производства, показано, что происходит при вторжении их в экономическое пространство; одним их основных двигателей эволюции у Шумпетера является принцип creative destruction — созидательного разрушения;
- разработанная Р. Нельсоном и С. Уинтером эволюционная теория поведения фирм...»¹¹¹.

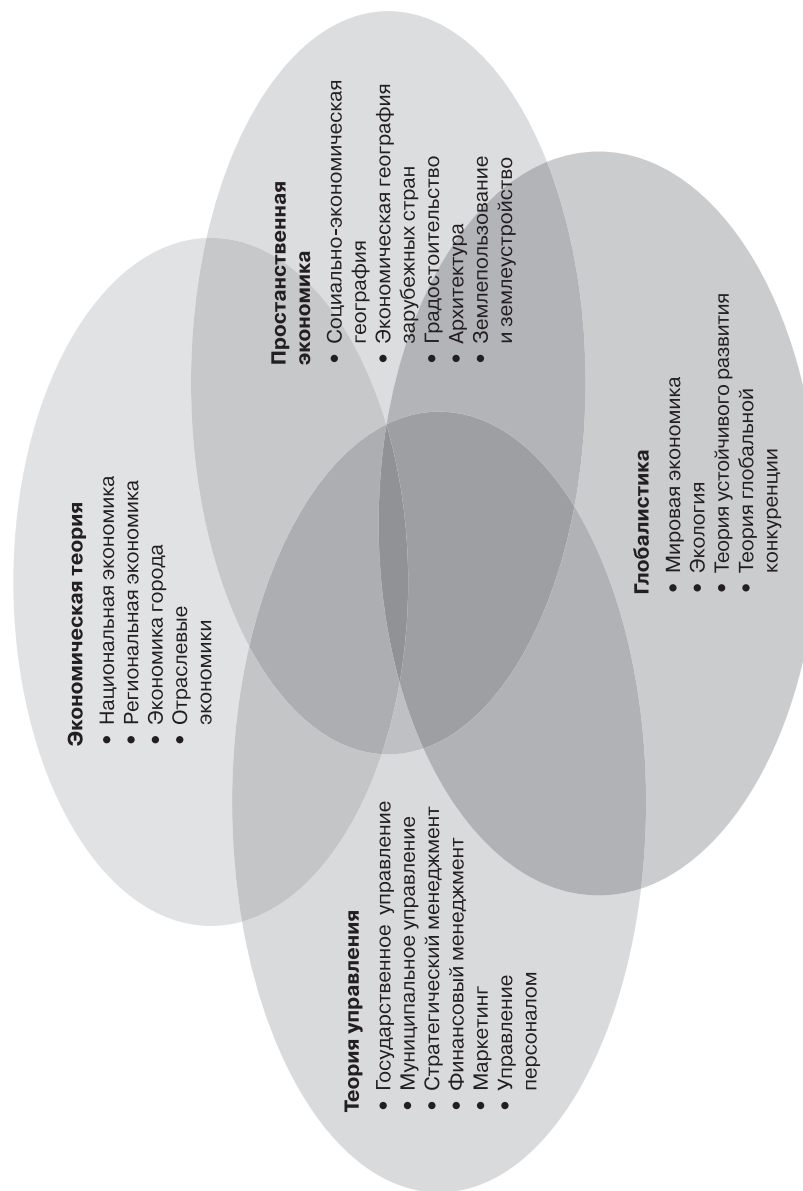


Рис. 9. Научные области (дисциплины) теоретического базиса стратегического регионального управления

Эволюционная парадигма теснейшим образом связана с представлениями о цикличности развития. Анализ работ в области циклично-генетической теории показывает, что в настоящее время она действительно вполне естественно выбирается в качестве методической составляющей эволюционной парадигмы, добавляя к последней столь значимую для современного познания формализацию выявленных закономерностей.

К методологическим принципам эволюционной теории, оказывающим существенное влияние на формирование концептуальных основ стратегического регионального управления, следует отнести следующие: синергетический (интерактивное взаимодействие с дополнительным эффектом), генетический (сочетание наследственности и изменчивости, устойчивости и стабильности), сочетания инновационности и инерционности, сочетания саморегуляции с внешним управлением, соотношения детерминизма и свободы выбора, принципы моделирования.

В работе Д. С. Львова, А. Г. Грандберга и А. П. Егоркина «Стратегическое управление: регион, город, предприятие» представлена концепция социального подхода к разработке стратегии региона¹¹² (табл. 7).

Таблица 7

Анализ традиционного и социального подхода к разработке стратегии социально-экономического развития региона

Концепция разработки стратегии	Сущность концепции	Характеристики
<i>Традиционная концепция</i>	Централизованное планирование отраслей и пропорций народного хозяйства на основе межотраслевого баланса и минимальных потребностей населения. Представления об «обществе всеобщего благоденствия» и «распределении по потребностям» являлись основой заботы о населении	Доминирование производственных потребностей. Количественные показатели достижения поставленных целей. Планирование развития города без учета геополитической обстановки и факторов внешней и внутренней среды

Концепция разработки стратегии	Сущность концепции	Характеристики
<i>Социальная концепция</i>	Базируется на повышении уровня социально-экономического развития города на основе роста материального благосостояния и всестороннего развития личности граждан по критерию качества жизни населения города. Методологической основой концепции является планирование роста качества жизни населения и обеспечение таких пропорций развития отраслей экономики города, которые способствуют достижению поставленных стратегических целей управления	Приоритет социальных и материальных потребностей человека. Постановка стратегических целей и оценка степени их достижения по критерию качества жизни населения. Альтернативность вариантов развития города в зависимости от геополитической обстановки и влияния внешней и внутренней среды

Как видно из табл. 7, традиционная концепция заключается в централизованном планировании отраслей и пропорций народного хозяйства на основе межотраслевого баланса и минимальных потребностей населения. Соглашаясь с мнением Я. Ю. Старцева, отметим, что социальную концепцию отличает ярко выраженная социальная направленность стратегических мероприятий, учет влияния внешних (геополитических) факторов на развитие среды, приоритет тех целей, достижение которых способствует повышению уровня жизни населения на основе роста материального благосостояния и всестороннего развития личности граждан по критерию качества жизни населения, на чем она, собственно, базируется¹¹³.

Обоснованность реализации приемов стратегического менеджмента к административно-территориальным единицам (таким, как регион, город, муниципальное образование) как объекту управления в теории в конце 1990-х годов связано также с использованием накопленного научного потенциала теории организации. Это — дисциплина научного комплекса общей теории управления¹¹⁴. Предметом ее изучения являются закономерности построения, функционирования и развития организаций различных типов и форм (деловых, государственных, политических, общественных и т. д.¹¹⁵ В научной среде стали использоваться понятия «организация», «корпорация граждан», «капитализация» ак-

тивов, «ценности» и их производные. Общий толчок к решению управленческих проблем, например таких, как учет сложной направленности и иерархичности целей, взаимоувязка многообразия интересов и действий прямых и обратных связей в системе регионального управления и др., привел к дискуссионной трактовке термина «организация». Потребовалась преодолеть ряд погрешностей и более полно учесть растущее разнообразие институтов на территории.

Рассмотрение региона как организации в социальном, субстанциональном, атрибутивном, деятельностном, институциональном, собственно управленческом аспекте, а также многоаспектность проблем формирования теоретико-методологических основ стратегического управления его развитием позволяют сформулировать основные методологические принципы исследования — междисциплинарность и синтез знаний. Учитывая научные работы указанных выше исследователей, определим основные концептуальные подходы теории управления, формирующие теоретико-методологические основы стратегического регионального управления:

- *системный подход;*
- *кибернетический подход;*
- *функциональный подход;*
- *программно-целевой подход;*
- *акторный подход в теории принятия решений;*
- *проектный подход;*
- *подход на основе теории принятия решений;*
- *маркетинговый подход;*
- *процессный подход;*
- *ресурсный подход;*
- *ценностно-ориентированный подход и др.*

Системный подход подробно исследует свойства и элементы сложно организованных систем для целенаправленного воздействия.

Кибернетический подход предполагает рассмотрение взаимодействия управляющей (субъекта управления) и управляемой (объект управления) подсистем. Является основополагающим при структуризации системы управления любого типа и иерархического уровня.

Базой функционального подхода в управлении служит исследование операций, на основе которых проектируются, описываются, анализируются и оптимизируются управленческие функции. В рамках данного подхода получила свое развитие линия стратегического планирования, которое определяет содержание стратегического управления. Функциональный подход предполагает рассмотрение совокупности видов дея-

тельности по управлению, их содержания, а также результатов этой деятельности в зависимости от факторов внутренней и внешней среды. Необходим для содержательного понимания того, как действует система, каков механизм целеполагания и обеспечения целей.

Логикой *программно-целевого подхода* выступает парадигма «программа — цель — результат». В этом подходе движение от цели к результату описывается посредством программных средств, таким образом, программируется (алгоритмируется, операционализируется) сам процесс движения от момента постановки цели до получения результата. В рамках данного подхода зародилась система управления по результатам.

В основе *теории принятия решений* лежит *акторный* взгляд на управленческую деятельность, процесс управления рассматривается с точки зрения подготовки и принятия решений. Среди управленческих решений исследователи выделяют и такой его тип, как стратегический, рассматриваемый как средство рационализации проблем стратегического управления, прежде всего целеполагания. Исследований, посвященных данной проблематике в сфере стратегического управления региональными социально-экономическими системами, на наш взгляд, явно недостаточно. В этой связи отметим работу Д. Ю. Лапыгина, посвященную принятию решений в региональном стратегическом управлении¹¹⁶.

Проектный подход базируется на понятии «проект», который выступает не только как объект управления, обладающий некоторыми специфическими чертами, но и как общая характеристика сути управления проектом, как его новое свойство. Большинство определений понятия «проект» основывается на трех основных характеристиках проекта: наличие уникальной цели, ограниченность во времени, наличие ограничений по ресурсам. Рассматривая проблему проектно-ориентированного подхода к управлению регионом, А. А. Ефремов дает собственное определение управления проектом: это «особый вид управленческой деятельности, базирующийся на предварительной тщательной проработке всестороннего плана (модели) действий по достижению уникальной цели и состоящий из разработки и реализации такого плана (модели)»¹¹⁷. Современное управление проектом — это особый вид управления, который так или иначе может применяться к управлению любыми объектами, а не только обладающими явными признаками проекта. Применение методологии управления проектом в сфере стратегического регионального управления позволяет реализовывать идеи стратегических и городских (локальных) мегапроектов.

Локальные мегапроекты — это проекты, в которых будут участвовать несколько заинтересованных сторон, решения же будут приниматься на основе согласия в целях достижения стратегических ориентиров развития региона. Мегапроекты позволят запустить механизм социального

партнерства, основанного на принципах интеграции ресурсов, уважения целей партнеров и взаимной ответственности.

Подход на основе теории принятия решений рассматривается с точки зрения процесса их подготовки и реализации на основе типологизации, что выводит исследователей на определение стратегических решений. Минус данного подхода в том, что результаты зависят от качества работы, личной компетенции и видения управленца, поэтому при смене должностного лица положительная тенденция в реализации стратегии может измениться¹¹⁸. Американские ученые Е. Норберг и В. Даффи выдвинули теорию принятия решений, согласно которой экономическая система определяется как общественно признанный механизм, благодаря работе которого принимаются решения в процессе производства, потребления и распределения ресурсов¹¹⁹. В экономической системе выделяются три подсистемы: принятия решений, информационная и мотивационная. Система принятия решений представляет совокупность институционально-правовых правил распределения полномочий в области принятия решений. Важная роль отводится форме собственности, которая определяет характер взаимоотношений между субъектами. Информационная система включает совокупность механизмов и каналов сбора информации. Основная ее функция состоит в обеспечении согласования и координации экономических решений. Мотивационная система представляет набор правил, механизмов, выступающих формой реализации хозяйственных решений.

Маркетинговый подход связан не только с общей деятельностью по некоммерческому маркетингу, но и с улучшением качественных показателей развития территории: с обеспечением ее экологической ситуации и сбалансированного развития, повышением условий труда и прогрессом экономики, продвижением и рекламой территории. В теории управления пока еще не сложилось единого определения маркетинга региона. Не останавливаясь подробно, отметим, что разрабатывается маркетинг земли, жилья, зон хозяйственной застройки, маркетинг инвестиций, туристский маркетинг¹²⁰. В широком смысле «маркетинг региона» является более сложным понятием, объединяющим приведенные выше направления с программой более общего и комплексного преобразования среды в интересах и с целью повышения его конкурентоспособности.

Сторонниками *процессного подхода* являются такие известные ученые, как А. А. Томсон и А. Дж. Стрикленд¹²¹, рассматривающие процесс подготовки и принятия стратегических решений — последовательности и содержание стадий и этапов процесса управления. Он применим для определения логики и построения технологии стратегического управления. основополагающим является тот факт, что процессы состоят из функций, которые выстроены таким образом, что образуют опре-

деленные результаты. Под технологией стратегического управления понимается совокупность взаимосвязанных управленческих процессов, направленных на разработку, обоснование, принятие, реализацию и корректировку стратегических решений. Как отмечают С. В. Соколова и Б. И. Соколов, «разработка технологий управления — новый уровень системного анализа и управления. Он обусловлен развитием техники управления, его функций и методов»¹²².

Ресурсный подход рассматривает ресурсы как источники и одновременно ограничения на какую-либо деятельность. Проблематика подхода появляется при разграничении ресурсов на тактические и стратегические, при этом стратегические ресурсы обязательно являются наличными, то есть существующими в настоящее время. В концепции устойчивого управляемого развития к стратегическим отнесены ресурсы, от которых зависит воспроизводство человеческой жизни и деятельности; обоснована необходимость перехода от экстенсивного к интенсивному развитию, от использования экзогенных ресурсов к эндогенным, то есть более стратегичным и в то же время — трудным в использовании. Субъекты управления, используя имеющиеся ресурсы, выстраивают стратегию, опираясь на ключевые факторы успеха, что в конечном счете выражается в конкурентные преимущества. Проблемой данного подхода является ориентация на конкурентную борьбу в условиях рынка. При этом, во-первых, регион, на наш взгляд, нельзя рассматривать как сугубо рыночный объект, а во-вторых, возникает проблема определения критериев успеха.

Ценностно-ориентированный подход, внедряемый в практику некоммерческих организаций и региональных органов за рубежом, потребовал в последние 10–12 лет пересмотра всей методологии управления. В главе 4 будет подробно раскрыто содержание этого подхода и его значение для стратегического регионального управления.

Проведенный анализ показал положительные и отрицательные стороны ряда описанных выше подходов к стратегическому региональному управлению (табл. 8). Как видно из таблицы, каждый из представленных подходов имеет свои плюсы и минусы. Как справедливо отмечают многие исследователи, в России стратегическое управление всегда исторически было и продолжает оставаться «ахиллесовой пятой» российской экономики.

Необходим переход на его новую модель, поскольку, как отмечает Ю. А. Маленков, в традиционной модели нет влияния человеческого фактора, также нет системы управления реализацией стратегии, нарушены принципы эффективного контроля¹²⁴. Проблемы модернизации стратегического регионального управления в теории связаны с достижениями науки со многими подходами и концепциями. К ним также

Таблица 8

Анализ ключевых подходов к стратегическому управлению регионом¹²³

Название подхода к стратегическому региональному управлению	Оценка достоинств и недостатков реализации подхода	
	Сильные стороны	Слабые стороны
Системный подход	Возможность оценки реализации стратегии	Необходимость использования специального инструментария
Ресурсный подход	Ориентация на сильные стороны городской социально-экономической жизни	Ориентация на конкурентную борьбу, возможное отсутствие сильных сторон, зависимость от видения руководства, высокая опасность неправильной оценки обеспеченности ресурсами
Функциональный подход	Использование стратегического планирования	Отсутствие рассмотрения вопроса практической реализации планов
Подход на основе теории принятия решений	Возможность оперативного управления реализацией стратегии	Высокая зависимость успеха от личностных качеств управленцев
Программно-целевой подход	Возможность оперативного управления реализацией стратегии, использование стратегического планирования	Необходимость реформирования всей системы государственного регионального управления

можно отнести направления: сетевое, синергетическое, постмодернистское и др. Большинство из них исходит из приемов, активно popularизируемых в зарубежной практике при переходе в середине 1990-х годов от администрирования и бюрократического принуждения к «сотрудничеству» на территории. Каждая концепция имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому мы определяем важность и необходимость разработки интегрированного подхода к стратегическому региональному управлению. Отметим, что на центральное место мы ставим положение ресурсного подхода о наличии сильных сторон в потенциале региона, поскольку именно имеющиеся ресурсы являются отправной точной

любого развития как в государственном, так и в корпоративном секторе. Одновременно с этим мы полагаем, что развитие должно быть основано на использовании внутренних ресурсов, что отражает положение концепции устойчивого развития. Программно-целевой и функциональный подходы дополняют стратегию развития региона. Информация о реализации стратегии, а также о ресурсах и эффективности управляющего воздействия оцениваются согласно системного подхода, и на этой основе через управляющее воздействие происходит корректировка стратегии.

Интегрированный подход включает в себя преимущества всех рассмотренных нами подходов к стратегическому региональному управлению, дает возможность выстроить стратегию развития с возможностью оперативного управления ее реализацией, опираясь на имеющиеся ресурсы и основываясь на использовании программ, ориентированных на достижение стратегических целей с применением системы управления по результатам и оценки реализации на основе системного подхода.

1.9. Информационно-аналитическая основа исследований процессов государственного управления в условиях глобализации

Эффективное социально-экономическое развитие страны, регионов, а также процессы государственного управления на федеральном и региональном уровнях связаны с «необходимостью своевременного получения и анализа полной, достоверной, научно обоснованной официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных явлениях в Российской Федерации»¹²⁵. Качественная информационно-статистическая база позволяет изучать и оптимизировать усложняющиеся в условиях глобализации процессы социально-экономического развития регионов России, является основой для проведения стратегического анализа — важнейшей составляющей процесса стратегического планирования.

Принятие закона об официальном статистическом учете и постепенная адаптация методик сбора и предоставления информации к международным стандартам статистической отчетности позволили значительно улучшить качество и расширить систему показателей анализа экономики и социальной сферы субъектов Федерации. Существенные шаги в совершенствовании использования официальных статистических данных для анализа развития регионов, эффективности регионального управления были сделаны в 2007–2009 годах, когда были утверждены системы показателей для оценки эффективности управления регионами и муниципальными образованиями. В 2007 году вышел Указ

Президента № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; в 2008-м утвержден Указ Президента «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в 2009 году выпущено Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 806-р, в соответствии с которым Росстат начал выпуск ежемесячного статистического бюллетеня «Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации», в котором содержатся статистические данные для мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации.

Условия предоставления статистической информации и обязательства предприятий и организация по предоставлению статистической информации были конкретизированы в Постановлении Правительства Российской Федерации «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета» от 18 августа 2008 года № 620.

В соответствии с новыми подходами к управлению региональной экономикой, всеми социально-экономическими процессами, протекающими на территориях разного иерархического уровня, появляются новые требования к содержанию региональных исследований, которые должны позволять подробно анализировать социально-экономические процессы, выявлять диспропорции в сложившихся региональных структурах и позволять разрабатывать механизмы управления ими. К ним следует отнести¹²⁶:

- переход от исследований на основе использования только одиночных абсолютных и относительных показателей к исследованиям на основе использования интегральных индексных показателей, позволяющих выявить сильные и слабые стороны развития региональных социально-экономических процессов на основе использования метода сравнительного анализа;
- применение метода систематизации для составления группировок, классификаций, типологий регионов;
- разработку системы показателей, позволяющих глубоко оценить тот или иной социально-экономический процесс, определить его современное состояние, рациональный норматив, необходимость, возможность и направление управляющего воздействия;
- использование всех информационных возможностей для статистического анализа развития регионов на основе российского и зарубежного опыта проведения таких исследований.

В настоящее время существует большое количество разнообразных источников информации, включающих нормативно-правовую, методическую, аналитическую и статистическую составляющие анализа, на основе данных которых можно проводить исследования, в том числе сравнительные, региональных социально-экономических процессов в Российской Федерации (табл. 9).

Таблица 9

Основные источники информации для анализа системы управления на федеральном и региональном уровнях

№ п/п	Название источников информации	Составляющие анализа			
		Нормативно-правовая база	Статистические данные	Методические подходы	Аналитика
1	Данные первичной статистической отчетности, включая ведомственную	–	+	–	–
2	Данные официальной российской статистической отчетности	–	+	–	–
3	Документы и базы данных федеральных органов государственной власти: министерств, федеральных служб, федеральных агентств, региональных и муниципальных органов управления	+	+	+	+
4	Данные зарубежной статистики и ежегодные доклады, издаваемые международными организациями	–	+	+	+
5	Исследования зарубежных научно-исследовательских институтов, консалтинговых фирм, фондов	–	+	+	+
6	Исследования российских исследовательских институтов, фондов, консалтинговых фирм	+	+	+	+

Таблица 9 (продолжение)

№ п/п	Название источников информации	Составляющие анализа			
		Нормативно-правовая база	Статистические данные	Методические подходы	Аналитика
7	Ежегодные исследования российских рейтинговых агентств («Эксперт», Росбизнесконсалтинг» и др.)	–	+	+	+
8	Российские и зарубежные профессиональные базы данных (СПАРК «Интерфакс» и «GMID» компании Euromonitor International)		+	–	–

Важное значение имеют данные **первичной статистической отчетности** (официальные формы статистической отчетности, заполняемые предприятиями и организациями и направляемые в государственные статистические органы, годовые отчеты компаний, отчетность региональных и местных органов управления, ведомственная статистика, которая разрабатывается в системах федеральных органов исполнительной власти помимо Федеральной службы государственной статистики). Сложилось такое мнение, что только орган государственной статистики должен обеспечивать представление органам государственной власти всех уровней информацию, необходимую для решения важных стратегических задач, не принимая во внимание, что существует ведомственная статистика, которая разрабатывается в системах других федеральных органов исполнительной власти. Это связано с тем, что действующая система информационно-статистического обеспечения федеральных органов исполнительной власти имеет ряд недостатков¹²⁷:

- ведомственная разрозненность информационно-статистических ресурсов, в связи с чем существенно снижается эффективность работы федеральных органов исполнительной власти и качество предоставляемых государственных услуг;
- отсутствие систематизированной регламентации прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти при формировании статистических информационных ресурсов с целью широкого использования этой информации;

- отсутствие системы мониторинга и анализа эффективности и результативности завершенных и реализуемых программ и проектов;
- отсутствие технологической совместимости информационных систем федеральных органов исполнительной власти, что препятствует формированию электронного межведомственного информационного обмена.

Одним из самых основных источников статистической информации для проведения исследований развития регионов России являются **данные официальной российской статистической отчетности**: статистические сборники, выпускаемые Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) и территориальными отделами Росстата. В настоящее время в печатном и электронном виде доступны статистические сборники, включающие статистические показатели по всем аспектам социально-экономического развития Российской Федерации и издаваемые ежегодно Росстатом: «Россия в цифрах», «Российский статистический ежегодник», «Регионы России» и др. Практически ежегодно издаются тематические сборники, содержащие подробную статистическую информацию о развитии отдельных отраслей экономики, демографической ситуации, трудовых ресурсах и уровне жизни населения России и субъектов Федерации.

Третьим источником для проведения анализа мезоэкономических процессов являются **документы и базы данных федеральных органов государственной власти**: министерств, федеральных служб, федеральных агентств. Прежде всего это Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство регионального развития, Федеральная служба государственной статистики, отраслевые министерства и др. Необходимым условием является также использование **данных региональных и муниципальных органов управления**.

Важными источниками статистической информации, позволяющими проводить сравнительные исследования, определять направления совершенствования российского статистического учета, расширять перечень статистических показателей, возможных для проведения анализа, являются **официальные статистические сборники, статистические компьютерные программы и ежегодные доклады, издаваемые международными организациями**: Всемирным банком и его структурными подразделениями¹²⁸, Организацией экономического сотрудничества и развития, специализированными подразделениями и организациями ООН: ПРООН, ЮНКТАД, ЮНИДО, МВФ и др. Заслуживают внимания используемые программы компьютерной обработки данных, предоставляющие возможность формирования таблиц

и их экспорта в приложения Excel, Access, статистические программы SPSS, Statistica, SAS.

Пятым источником статистической информации, чрезвычайно актуальным для изучения не только с точки зрения значения показателей, а в большей степени в плане изучения методических подходов к комплексному анализу различных социально-экономических процессов, являются ежегодные, признаваемые во всех странах мира исследования международных организаций, консалтинговых фирм, институтов, фондов. Эти исследования основаны на расчете интегральных индексных показателей для измерения социально-экономических процессов в странах и регионах мира¹²⁹:

- индекс конкурентоспособности стран (Competitiveness Index);
- индекс перспективной конкурентоспособности стран (Growth Competitiveness Index);
- индекс конкурентоспособности бизнеса (Business Competitiveness Index);
- индекс развитости информационной среды (Networked Readiness Index);
- индекс способности к инновациям (Innovation Capacity Index);
- индекс конкурентоспособности производства (Industrial Development Index);
- индекс инвестиционной привлекательности (FDI Confidence Index);
- индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom);
- индекс глобализации (Globalisation Index);
- индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index);
- индекс качества государственного управления (Worldwide Governance Index);
- индекс экономики знаний (Knowledge Economic Index);
- индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index) и др.

В табл. 10 указаны основные интегральные индексные показатели, рассчитываемые для сравнительной социально-экономической характеристики стран мира и их конкурентоспособности.

Большое значение, особенно для современного этапа развития России, имеет изучение методик анализа условий для развития предпринимательства. Так, в ежегодном исследовании Мирового банка «Doing Business»¹³⁰ начиная с 2004 года реализована методика оценки государственного регулирования предпринимательской деятельности. В ней

анализируется более 45 показателей. Нескольким иным аспектом анализа развития предпринимательства рассматривается в ежегодном исследовании «Глобальный мониторинг предпринимательства» (Global Entrepreneurship Monitor – GEM), который является проектом ведущих бизнес-школ мира по организации исследований развития предпринимательства и обмену информацией о состоянии предпринимательской активности в странах мира. В ходе реализации проекта создается уникальная (по сопоставимости), ежегодно обновляемая база данных, являющаяся источником информации для всестороннего анализа предпринимательства на национальном и глобальном уровнях. Институционально данный проект поддерживается двумя ведущими в области исследования предпринимательства учреждениями – Babson College (США) и London Business School (Великобритания). В 1999 году был опубликован первый годовой отчет, в подготовке которого приняли участие 10 стран, в 2000 году – уже 20 стран, а в 2007-м – 42 страны, включая Россию. Основные направления анализа социально-экономических процессов, основанные на сравнении статистических показателей, следующие: уровень предпринимательской активности в стране; факторы, влияющие на уровень предпринимательской активности (как стимулирующие, так и ограничивающие предпринимательскую деятельность); связь различий в уровне предпринимательской активности с экономическим ростом. На основе анализа данных сравнительных исследований по странам мира можно разработать программу мер для увеличения предпринимательской активности.

В настоящее время зарубежные методики расчета некоторых индексных показателей используются для изучения ряда социально-экономических процессов в России и ее регионах. Например, ежегодно проводится расчет индекса развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации¹³¹. Подготовлен Доклад о конкурентоспособности регионов России на основе использования методики Всемирного экономического форума¹³², презентация которого состоялась в октябре 2008 года в рамках Форума по стратегическому развитию регионов «Территория-2020». В 2011 году для регионов Российской Федерации на основе методики, которая использовалась для составления доклада «Глобальный мониторинг предпринимательства», Высшей школой менеджмента СПбГУ проведено пятое исследование «Глобальный мониторинг предпринимательства. Россия 2011»¹³³. Эти разработки, безусловно, также являются важной составляющей анализа особенностей развития отдельных социально-экономических процессов в регионах России.

Основные интегральные индексные показатели для анализа социально-экономических процессов в странах мира

Названия индексных показателей и их характеристики	Индекс перспективной конкурентоспособности	Индекс конкурентоспособности бизнеса	Индекс способности к инновациям	Индекс развитости информационной среды	Индекс конкурентоспособности стран мира	Индекс конкурентоспособности производства
Название организации, рассчитывающей показатель	Программа по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума	Программа по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума	Специализированное учреждение Организации Объединенных Наций по торговле и сотрудничеству (ЮНКТАД)	Программа по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума	Международный институт менеджмента в Лозанне (Швейцария)	Специализированное учреждение Организации Объединенных Наций по развитию промышленности (ЮНИДО)
Название документа	The Global Competitiveness Report	The Business Competitiveness Report	Innovation Capacity Index	Networked Readiness Index	World Competitiveness Yearbook	Industrial Development Report
Год выхода первого исследования	1979	1999	1999	2000	1989	1985
Кол-во стран в рейтинге	80/102/104/117/132	80/102/104/117/132	102/104/117	104/117/127	45/47/49/55	87
Количество анализируемых показателей	160	160	62	60	331	4

Названия индексных показателей и их характеристики	Индекс перспективной конкурентоспособности	Индекс конкурентоспособности бизнеса	Индекс способности к инновациям	Индекс развитости информационной среды	Индекс конкурентоспособности стран мира	Индекс конкурентоспособности производства
Анализируемые направления социального экономического развития и условия для предпринимательской деятельности стран и регионов мира	Деловая конкурентоспособность. Качество государственных институтов. Способность генерировать технологические инновации. Макроэкономические показатели	Качество принимающей среды. Развитие малого предпринимательства	Научно-технический потенциал. Наличие благоприятной среды для инновационной деятельности.	Подготовленность страны для осуществления инновационной деятельности. Использование инноваций в повседневной жизни	Экономическое развитие. Интернационализация экономики. Эффективность государственного управления. Развитие инфраструктуры (в том числе научной). Финансовая система. Характеристика трудовых ресурсов	Объем добавленной стоимости промышленности на одного жителя. Объем экспорта промышленной продукции на одного жителя. Доля высокотехнологичной продукции в общем объеме промышленной продукции. Доля высокотехнологичной продукции в объеме экспорта промышленности
Название организации, рассчитывающей показатель	Консалтинговая фирма A. T. Kearney совместно с журналом «Foreign Policy»	World bank	Transphere International	Фонд «Наследие» (США)	Консалтинговая фирма A. T. Kearney совместно с журналом «Foreign Policy»	Программа развития ООН (ПРООН) «Человеческое развитие»

Таблица 10 (продолжение)

Названия индексных показателей и их характеристики	Индекс перспективной конкурентоспособности	Индекс конкурентоспособности бизнеса	Индекс способности к инновациям	Индекс развитости информационной среды	Индекс конкурентоспособности стран мира	Индекс конкурентоспособности производства
Название документа исследования	FDI Confidence Index	Worldwide Governance Indicators	Corruption Perceptions Index	Index of Economic Freedom	Globalisation index	Human Development Report
Год выхода первого исследования	1998	1996	1995	1994	2000	1975
Кол-во стран в рейтинге	62	212	180	161	62	175
Количество используемых показателей	Опрос руководителей 1000 крупнейших компаний мира из 42 стран, 23 отраслей, представленных в рейтинге «Global 1000» (16 долл., 90% прямых иностранных инвестиций)	18	13	50	14	3 / более 250

Названия индексных показателей и их характеристики	Индекс перспективной конкурентоспособности	Индекс конкурентоспособности бизнеса	Индекс способности к инновациям	Индекс развитости информационной среды	Индекс конкурентоспособности стран мира	Индекс конкурентоспособности производства
Анализируемые направления социального-экономического развития и условия для предпринимательской деятельности стран и регионов мира	Анализ инвестиционного климата в стране	Демократичность системы выборов. Политическая стабильность и отсутствие насилия. Эффективность государственного управления. Борьба с коррупцией	Анализ уровня коррупции	Торговая политика. Существующая система налогообложения. Финансовая политика. Эффективность банковской системы. Роль теневой экономики. Антимонопольное законодательство. Объем государственного потребления	Участие во внешнеэкономической деятельности. Развитие сети Интернет. Участие в деятельности международных экономических организаций. Туристская мобильность населения	27 направлений анализа социально-экономических процессов

Большой вклад в изучение отдельных составляющих региональных социально-экономических процессов и состояния социально-экономического развития регионов вносят российские научно-исследовательские институты, фонды, консалтинговые фирмы: Институт региональной экономики (г. Москва), Институт экономической и социальной политики (г. Москва), консалтинговая фирма «Бауманинновейшн» (г. Москва), Центр стратегических разработок (г. Москва), МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (г. Санкт-Петербург) и др. Результатами усилий многих экспертных и научных организаций являются типологии субъектов Федерации. Например, классификации субъектов РФ по развитию крупного бизнеса, расчеты интегральных индексных показателей для анализа региональных социально-экономических процессов (расчет индекса инновационности и других индексных показателей, разработка методики анализа конкурентоспособности субъектов Российской Федерации — Институт экономической и социальной политики, г. Москва, и др.).

Чрезвычайно важным для использования при проведении анализа мезоэкономических структур российской экономики является относительно новый источник информации — ежегодные исследования рейтингового агентства «Эксперт» (РА «Эксперт», его подразделений — «Эксперт Северо-Запад», «Эксперт Урал», «Эксперт Волга», других известных компаний, ведущих рейтинговые исследования (Росбизнесконсалтинг). База данных по развитию крупного бизнеса России за последние 15 лет, представленная в исследовании рейтингового агентства (РА) «Эксперт» — «Эксперт — 400», — один из основных источников, позволяющих изучать как отраслевые, так и территориальные аспекты развития крупного бизнеса в динамике. Она дает представление о влиянии крупных компаний на развитие субъектов Федерации¹³⁴. В рейтинговых исследованиях РА «Эксперт» представлены расчеты по инвестиционной привлекательности регионов России. На основе статистических показателей и опросов экспертов показаны региональные инвестиционные риски: управленческие, законодательные, экономические, экологические, социальные, финансовые, криминальные¹³⁵. Последний проект РА «Эксперт» направлен на исследование кризисных процессов в субъектах Российской Федерации и основан на расчете интегрального индекса антикризисной устойчивости каждого региона, федерального округа, России в целом. Он формируется на основе 12 показателей финансового, экономического и социального развития каждого региона¹³⁶.

В настоящее время можно выделить два методических подхода к комплексной оценке социально-экономических процессов в странах и регионах разного иерархического уровня:

- расчет интегрального индексного показателя на основе применения индексного метода исследования;
- расчет интегрального показателя на основе сравнения анализируемого процесса (статистического показателя) со среднероссийским уровнем.

Методика расчета интегрального потенциала экономического и социального развития территорий может использоваться для оценки уровня социально-экономического развития, ранжирование субъектов РФ и регулирование регионального развития на основе результатов, разработки стратегий развития регионов, мониторинга за развитием социально-экономических процессов мезоэкономики. По мере совершенствования системы статистического наблюдения за социально-экономическими процессами и появления новых показателей официальной статистической информации, анализ социально-экономических процессов мезоэкономики может быть значительно расширен.

Следует отметить, что существующая система официальной статистической информации не в полной мере используется для потребностей анализа и государственного регулирования развития социально-экономических процессов территории: утвержденная система показателей для оценки деятельности органов регионального и муниципального управления содержит ограниченный перечень показателей и не способствует стимулированию таких важнейших составляющих развития регионов на современном этапе, как развитие инновационной и институциональной сфер, объектов инфраструктуры и природоохранной деятельности, создание условий для привлечения бизнеса и др. Система показателей для анализа, составления стратегических планов и мониторинга развития регионов должна включать блоки взаимосвязанных показателей, разработанных с учетом опыта зарубежных стран и позволяющих анализировать все социально-экономические процессы.

Таким образом, проведенный нами анализ информационно-статистических источников показал, что для полной характеристики изменений социально-экономического развития регионов России в целом и отдельных процессов в каждом из них наряду с использованием показателей официальной российской статистики необходимо использовать опыт зарубежных исследований. Требуется расширять сферу областей, подлежащих детальному статистическому изучению, совершенствовать систему статистических показателей и методические подходы к проведению статистических исследований. Система статистических показателей, составленная с учетом мировой практики статистических исследований социально-экономических процессов, может стать основой для формирования целевых критериев качества управления в регионах, кор-

ректировки существующей системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также анализа и разработки системы оценки оптимальных параметров развития региональных социально-экономических процессов.

Примечания

- ¹ *Иванов В. Н.* Основы социального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, А. Г. Гладышев, А. В. Иванов, А. О. Доронин и др. М.: Высшая школа, 2001.
- ² *Подлесных В. И.* Методология и логика построения механизма социального управления // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: перспективы развития теории и практики управления сложными социально-экономическими системами и процессами: Тезисы докладов научно-практической конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. С. 25.
- ³ *Маленков Ю. А.* Теоретические проблемы современного менеджмента // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: перспективы развития теории и практики управления сложными социально-экономическими системами и процессами: Тезисы докладов научно-практической конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. С. 20.
- ⁴ Там же.
- ⁵ *Иванов В. Н.* Основы социального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, А. Г. Гладышев, А. В. Иванов, А. О. Доронин и др. М.: Высшая школа, 2001.
- ⁶ Там же.
- ⁷ *Маленков Ю. А.* Теоретические проблемы современного менеджмента // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: перспективы развития теории и практики управления сложными социально-экономическими системами и процессами: Тезисы докладов научно-практической конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. С. 24.
- ⁸ *Иванов В. Н.* Основы социального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, А. Г. Гладышев, А. В. Иванов, А. О. Доронин и др. М.: Высшая школа, 2001.
- ⁹ *Маленков Ю. А.* Там же.
- ¹⁰ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ). Ст. 3.
- ¹¹ *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 32–35.
- ¹² Государственное регулирование экономики / Под ред. Т. Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 15.
- ¹³ Об этом см. подробно: *Кириченко В.* Уточнение ориентиров экономических реформ // Экономист. 2000. № 7. С. 23–27, а также труды других авторов.
- ¹⁴ *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление. М.: Гардарики, 2005. С. 73.
- ¹⁵ *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д, 2007. С. 22.

- ¹⁶ *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 36.
- ¹⁷ *Ансофф И.* Стратегический менеджмент: классическое издание. СПб.: Питер, 2009; *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия. СПб.: Питер, 1999. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989.
- ¹⁸ *Портер М.* Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005; *Портер М.* Конкуренция. М.: Изд. дом «Вильямс», 2000.
- ¹⁹ *Акофф Р.* О целеустремленных системах. М., 2008.
- ²⁰ *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1998.
- ²¹ Там же.
- ²² Там же.
- ²³ *Томсон-мл. А. А., Стрикленд А. Д.* Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа: Пер. с англ. 12-е изд. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ *Виханский О. С.* Стратегическое управление. М.: Изд-во МГУ, 1995.
- ²⁶ *Гапоненко А. Л.* Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. М.: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 2007; *Гапоненко А. Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: Изд-во РАГС, 2001.
- ²⁷ *Зуб А. Т.* Стратегический менеджмент: теория и практика. М.: Аспект Прогресс, 2002.
- ²⁸ *Кузнецов Ю. В., Мелякова Е. В.* Теория организации. М.: ЮРАЙТ, 2012.
- ²⁹ *Марков В. Д., Кузнецов С. А.* Стратегический менеджмент: курс лекций. М.: Изд-во ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999.
- ³⁰ Маленков Ю. А. Стратегический менеджмент. М.: Проспект, 2001.
- ³¹ Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1995.
- ³² *Фатхутдинов Р. А.* Стратегический менеджмент. М.: Дело, 2008.
- ³³ Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоркина. М.: Проспект, 2009.
- ³⁴ Там же.
- ³⁵ *Дмитриев М. Э.* Система стратегического планирования — масштабный организационный эксперимент // Управление развитием территории. 2009. № 3. С. 10–11.
- ³⁶ *Жихаревич Б. С.* Разговорчики в строю // Управление развитием территории. 2009. № 3.
- ³⁷ *Лапыгин Д. Ю.* Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 6. С. 40–51.
- ³⁸ *Иванова Т. Б.* Принципы организации государственного стратегического управления территориальными системами // Вестник Поволжской академии гос. службы. 2010. № 4. С. 4–10.
- ³⁹ *Коломийченко О. В., Рохчин В. Е.* Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб.: Наука, 2003.
- ⁴⁰ Там же.

- ⁴¹ Ковалева И. А. Основные задачи стратегического анализа развития региона // Вестник МГТУ. Т. 13. № 1. 2010. С. 183–186.
- ⁴² Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. Вып. 7. 2006.
- ⁴³ Шеховцева Л. С. Концептуальные основы стратегического управления развитием региона // Вестник МГТУ. Т. 9. № 4. 2006. С. 690–693.
- ⁴⁴ Токаренко И. И., Попова А. С. Инвестиционное обеспечение устойчивого развития региона. Ставрополь, 2009.
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ Перцов Л. В. Эволюция практики комплексных программ регионального развития в современной России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 1.
- ⁴⁷ Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2005.
- ⁴⁸ Селин А. Ю. Формирование эффективной системы регионального стратегирования: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2006. С. 10.
- ⁴⁹ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2006.
- ⁵⁰ Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011.
- ⁵¹ См.: Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент: Учебник. 5-е изд., испр. и доп. М.: Дело, 2002. С. 71–79; Фатхутдинов Р. А. Управленческие решения: М.: ИНФРА-М, 2002.
- ⁵² См.: Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент. С. 71.
- ⁵³ Кларк Я. Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика. 2006. № 3.
- ⁵⁴ Там же.
- ⁵⁵ Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. Пер. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006.
- ⁵⁶ Добролюбова Е. И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
- ⁵⁷ Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. М.: КомКнига, 2005.
- ⁵⁸ Малков К. Б. Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. URL.: // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
- ⁵⁹ Проекты нормативных правовых актов и методических документов для обеспечения реализации Стратегии проведения комплексной реформы системы управления социально-экономической сферой г. Казани. М., 2009.
- ⁶⁰ Там же.
- ⁶¹ Там же.

- ⁶² Пири А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: достижение и перспективы на федеральном уровне / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005.
- ⁶³ Гусева Н. М., Медведев Г. Б. Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 20011. № 2.
- ⁶⁴ Там же.
- ⁶⁵ Елисеенко В. Ф., Головицкий К. И. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
- ⁶⁶ Там же.
- ⁶⁷ Гапоненко Л. А. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. М.: Российская академия гос. службы при Президенте РФ, 2007.
- ⁶⁸ Moore M. H. Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press, 2003.
- ⁶⁹ Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. — СПб.: Алетейя, 2010; Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 2.
- ⁷⁰ Барабашева А. Г., Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.
- ⁷¹ Там же.
- ⁷² Научные доклады института экономики РАН: В 4 т. / Рос. акад. наук, Ин-т экономики; общ. ред. и предисл. издания А. Я. Рубинштейн. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. Т. II. Социально-экономическая стратегия России / Отв. ред. Д. Е. Сорокин. С. 15.
- ⁷³ Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. Л. И. Абалкина. М.: Издательство «Экзамен», 2004. С. 386.
- ⁷⁴ Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. Л. И. Абалкина. М.: Издательство «Экзамен», 2004. С. 387.
- ⁷⁵ Попов В. В. Стратегии экономического развития. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
- ⁷⁶ National Development Strategies: Policy Notes. Release Date: August, 2008. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- ⁷⁷ Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетейя. — 2010. С. 13–16.
- ⁷⁸ Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетейя, 2010. — С.21–22
- ⁷⁹ Там же, с. 77–78.
- ⁸⁰ Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетейя, 2010. — С.84-85.
- ⁸¹ «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» (Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года) // <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>.

- ⁸² Среди них можно отметить следующие работы: «Изучение публичного управления» (Вудро Вильсон, 1887), «Промышленное и общее управление» (Анри Файоль, 1916), «Введение в изучение государственного управления» (Леонард Уайт, 1926), «Функции исполнительной власти» (Честер Барнард, 1938), «Административное поведение» (Герберт Саймон, 1947), «Административное государство» (Дуайт Уалдо, 1948), «Феномен бюрократии» (Мишель Крозье, 1963), «Эффективная исполнительная власть» (Питер Дракер, 1966), «Бюрократия и репрезентативное государственное управление» (Уильям Нисканен, 1971), «Публичное административное управление» (Эндрю Далдшр, 1973), «Переосмысливая институты» (Джеймс Марч и Йохан Олсен, 1989), «Переосмысливая государственное управление» (Дэвид Осборн и Тед Гэблер, 1992) и др.
- ⁸³ Составлена на основе: *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д, 2001. С. 31–35; *Сморгунов Л. В.* Государственная политика и управление: В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: Росийская политическая энциклопедия, 2006. С. 53–60; *Шахмалов Ф.* Теория государственного управления. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. С. 69–75.
- ⁸⁴ Составлено на основе: *Соколова С. В.* Технологии управления согласованием экономических интересов (при распределении бюджетных средств). СПб.: ОЦЭиМ, 2002. С. 61; *Общий и специальный менеджмент: Учебник / Под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина.* М.: Изд-во РАГС, 2001. С. 17–18.
- ⁸⁵ Концепции государственного управления // <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.
- ⁸⁶ Составлено на основе: Концепции государственного управления // <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.
- ⁸⁷ A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards, Councils, and Commissions // *Public Management Review*. Vol. 3. Issue 1. MAR. 2001.
- ⁸⁸ Буквальный перевод данного слова означает «власть, управление». См.: *Андриянов С. Н., Берсон А. С.* Англо-русский юридический словарь. М.: «РУССО», 2003. Исходя из того, что в качестве показателей используются зачастую данные не только о государственном, но и публичном управлении в целом, включая муниципальную (местную) власть и другие формы политического управления, следует переводить слово «governance» как «публичное управление». В качестве примера показателя муниципального (местного) уровня можно назвать показатель «quality of public school», приведенный в расшифровке методик Всемирного экономического форума: Kaufmann D., Aart K., Massimo M. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper. No 4978. Washington, D. C. P. 55.
- ⁸⁹ Составлено по: *Саханова А. Н.* Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2004. № 1.
- ⁹⁰ *Купряшин Г. Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения. Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 1. 2003. 23 сент. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/kupriaschin.pdf>; *Баранов И. Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // *Российский журнал менеджмента*. Т. 10. 2012. № 1. С. 53.

- ⁹¹ *Анохина Е. М.* О существующих подходах к определению понятия «мезоэкономика» // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: проблемы внедрения управленческих инноваций в мезоэкономических системах: Тез. докл. науч.-практ. конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2009. С. 40–43.
- ⁹² Составлено на основе: *Савельев Ю. В.* Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике. Петрозаводск: Изд-во Карел. науч. центра РАН, 2010.
- ⁹³ *Маленков Ю. А.* Проблемы управления мезоэкономикой в условиях глобализации // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: развитие новых принципов и методов управления мезоэкономикой и проблемы их внедрения в социально-экономических системах: Тез. докл. науч.-практ. конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2008. С. 8.
- ⁹⁴ Мезоэкономика — раздел экономической науки, занимающий промежуточное положение между макро- и микроэкономикой и изучающий экономику отраслей, межотраслевых комплексов, интегрированных отраслевых и территориальных структур, экономическое и социальное развитие регионов разного ранга, а также особенности их взаимодействия и взаимовлияния.
- ⁹⁵ Статистические данные ежегодного исследования рейтингового агентства «Эксперт РА» «Четыреста крупнейших предприятий России» // *Эксперт*. 2011. № 39.
- ⁹⁶ Там же.
- ⁹⁷ *Зубаревич Н. В.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. М.: Поматур, 2005. С. 34–40.
- ⁹⁸ Официальный сайт Независимого института социальной политики. Проект «Типология регионов» // http://atlas.socpol.ru/typology/table_types.shtml.
- ⁹⁹ Официальный сайт министерства регионального развития РФ. Типология субъектов РФ по уровню социально-экономического развития // <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=813>.
- ¹⁰⁰ Там же.
- ¹⁰¹ Исследование рейтингового агентства «Эксперт РА» «Инвестиционный рейтинг регионов России» // *Эксперт*. 2006. № 48.
- ¹⁰² *Анохина Е. М.* Формирование институциональной основы экономического и социального развития регионов России // *Современное экономическое и социальное развитие; проблемы и перспективы: Сб. науч. статей. Вып. XIV.* СПб.: Вольное экономическое общество России, 2010. С. 653–665.
- ¹⁰³ *Дмитриев М. Э.* Система стратегического планирования — масштабный организационный эксперимент // *Управление развитием территории*. 2009. № 3. С. 10–11.
- ¹⁰⁴ *Государственное планирование* — процесс разработки, принятия и реализации правовых актов государственного планирования, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития;
- ¹⁰⁵ *Концепция социально-экономического развития* — правовой акт, содержащий систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей, а также прогноз основных параметров социально-экономического развития.
- ¹⁰⁶ *Стратегический план* — система правовых актов, содержащих научно обоснованную систему целей социально-экономического развития и мероприятий по их достижению.

- ¹⁰⁷ *Программа социально-экономического развития* — правовой акт, содержащий комплекс мероприятий, направленных на реализацию основных положений Стратегического плана.
- ¹⁰⁸ *Жихаревич Б. С.* Разговорчики в строю // *Управление развитием территории*. 2009. № 3. С. 15.
- ¹⁰⁹ *Анохина Е. М.* Региональные риски в системе стратегического управления регионами России // *Стратегическое планирование в регионах и городах России: Стратегии модернизации и модернизация стратегий / Доклады участников IX Общероссийского Форума лидеров стратегического планирования*. Санкт-Петербург, 18–19 октября 2010 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2011. С. 99.
- ¹¹⁰ *Стратегическое планирование развития города (Зарубежный опыт 80–90-х годов)* / Под ред. Л. Д. Капранова, С. Я. Зарецкой. М., 1999. С. 169.
- ¹¹¹ *Кузнецов Ю. В., Кайсарова В. П.* Теоретико-методологические проблемы модернизации современного стратегического управления в России // *Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Экономика*. Вып. 1. СПб., 2012. С. 149–158.
- ¹¹² *Стейкхолдер* — человек или организация, чьи интересы существенно связаны с перспективами развития того или иного процесса или объекта и чьи ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие.
- ¹¹³ *Управление социально-экономическим развитием России: концепции и механизмы* / Рук. авт. кол. Д. С. Львов, А. Г. Поршнев. Гос. ун-т управления, Отделение экономики РАН. М.: Экономика, 2002.
- ¹¹⁴ *Управление социально-экономическим развитием России*. С. 39–40.
- ¹¹⁵ *Стратегическое управление: регион, город, предприятие* / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоркина. С. 338–339.
- ¹¹⁶ *Старцев Я. Ю.* Система государственного управления: Политический анализ: Учеб. пособие. Екатеринбург: УРАГС, 2000.
- ¹¹⁷ Там же. С. 134–139.
- ¹¹⁸ *Кузнецов Ю. В., Мелякова Е. В.* Теория организации: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт-Издат, 2012. С. 10.
- ¹¹⁹ *Лапыгин Д. Ю.* Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2005. № 6. С. 40–51.
- ¹²⁰ *Ефремов А. А.* Проектно-ориентированное управление социально-экономическим развитием региона: Дис. д-ра экон. наук. М., 2003. С. 184.
- ¹²¹ *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. 3-е изд. М.: Дело, 2000. С. 26.
- ¹²² *Neuberger E., Duffy W.* Comparative economic systems: a decision-making approach. Boston, 1976.
- ¹²³ *Панкрухин А. Л.* Маркетинг территорий. М., 2002. С. 9–11; *Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия* / Сост. Б. С. Жихаревич, Е. Г. Белова, Ж. В. Подоляко. СПб., 2000. С. 32; *Гринчель Т. П.* Городской маркетинг — новый подход к концепции развития города // *Евроград*. 1993. № 1. С. 26; *Социально-ориентированное местное управление: Опыт Германии для России*. СПб., 1999. С. 85; *Экономические стратегии активных городов* / Под ред. Б. М. Гринчеля, К. Шуссмана, Н. Е. Костылевой. СПб.: Наука, 2002.

- ¹²⁴ *Томсон-мл. А. А., Стрикленд А. Дж.* Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа 12-е изд.: Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. С. 35.
- ¹²⁵ *Соколова С. В., Соколов Б. И.* Концептуальные основы выделения технологической школы менеджмента // *Вестник СПбГУ. Сер. 5. Экономика*. 2006. Вып. 4. С. 17.
- ¹²⁶ *Алескеров Ф. Т.* Оценки качества государственного управления. Препринт. Серия «Государственное и муниципальное управление». М.: ГУ-ВШЭ, 2006; *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина; МГУ; ф-т гос. управления. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Книжный дом Университет, 2007; *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2000; *Ансофф И.* Стратегическое управление. М.: Экономика, 2006; *World Meier, Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007. 17 (3). P. 359.
- ¹²⁷ *Маленков Ю. А.* О необходимости перехода на новую модель стратегического менеджмента // *Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Вып. 4*. 2007. С. 142–152.
- ¹²⁸ Распоряжение правительства РФ от 05.08.2006 г. № 1086-р (ред. от 28.03.2008 г.) «О концепции федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах» // <http://www.consultant.ru>.
- ¹²⁹ *Анохина Е. М.* Информационно-статистическое обеспечение задач регионально-го управления и стратегического планирования в регионах Российской Федерации // *Стратегическое планирование в регионах и городах России: Посткризисный мир и новый этап стратегирования / Доклады участников VIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования*. Санкт-Петербург, 19–20 октября 2009 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2010. С. 83–86.
- ¹³⁰ *Пашинцева Н. И.* Современные проблемы статистики регионов и муниципальных образований // <http://www.sfr.krd.ru/www/sfr.nsf/webdocs/AA9C8AA480F-C9A0AC325723A0025D263.html>.
- ¹³¹ *World Development Indicators*, 2011. Washington: The World Bank, 2011.
- ¹³² *The Global Competitiveness Report, 1979–2010*. Ежегодный доклад Программы по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума.
- ¹³³ *Global Information Technology Report, 1999–2010*. Ежегодный доклад Программы по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума.
- ¹³⁴ *World Competitiveness Yearbook 1989–2010*. Ежегодный доклад Международного института развития менеджмента в г. Лозанна (Швейцария).
- ¹³⁵ *Index of Economic Freedom 1994–2010*. Ежегодное исследование Фонда «Наследие», США.
- ¹³⁶ *Economic Freedom of the World 1995–2010*. Ежегодное исследование Джеймса Д. Гвартни и др. под руководством сотрудников Института Фрезера (г. Ванкувер, Канада).
- ¹³⁷ *Industrial Development Report 1985–2010*. Ежегодный доклад специализированного учреждения ООН по промышленному развитию (ЮНИДО).
- ¹³⁸ *Globalisation index 2000–2010*. Ежегодный доклад консалтинговой фирмы «А. Т. Kearney» совместно с журналом «Foreign Policy», США.
- ¹³⁹ *FDI Confidence Index 1998–2010*. Ежегодный доклад консалтинговой фирмы «А. Т. Kearney» совместно с журналом «Foreign Policy», США.

- ¹⁴⁰ Doing Business, 2011. Washington: The World Bank, 2010.
- ¹⁴¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации в 2010 г. / Под общ. ред. А. Г. Вишневецкого и С. Н. Бобылева. М.: Сити-Принт, 2010.
- ¹⁴² Отчет подготовлен консалтинговой компанией «Бауман Инновейшн» (Bauman Innovation), занимающейся разработкой программ стратегического развития городов и регионов, в партнерстве с Институтом по стратегии и конкурентоспособности Гарвардской школы бизнеса (Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School), возглавляемым профессором Майклом Портером, который также является соруководителем Программы по оценке конкурентоспособности стран Всемирного экономического форума.
- ¹⁴³ Глобальный мониторинг предпринимательства, Россия 2010 г. СПб.: Высшая школа менеджмента // <http://www.gsom.pu.ru/files/upload/research/gem/gem2010.pdf>.
- ¹⁴⁴ Четыреста крупнейших предприятий России // Эксперт. 2011. № 39.
- ¹⁴⁵ Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов // Эксперт. 2011. № 50.
- ¹⁴⁶ Антикризисная устойчивость регионов России. М.: Изд-во «Эксперт РА», 2009.

Глава 2. Теоретико-методологическая основа и тенденции развития государственного стратегического управления

2.1. Теоретико-методологическая база современного государственного стратегического управления

Теория современного государственного стратегического управления имеет мощную теоретико-методологическую основу для развития, включающую *теории и концепции государственного регулирования экономики и социально-экономического развития, теории о концепции стратегического прогнозирования и стратегического планирования.*

Современные ученые и специалисты под государственным регулированием экономики понимают «...форму управления объектами экономической природы, связанную с осуществлением государственными органами корректирующих управляющих воздействий на экономические процессы и отношения с целью придания им направленности, устойчивости, поддержания на определенном уровне посредством использования разнообразных механизмов влияния»¹. В известном университетском учебнике определяется, что «государственное регулирование экономики (ГРЭ) представляет собой систему опосредованных воздействий на поведение хозяйственных субъектов и, тем самым, на экономику в целом путем изменения законодательства, системы налогообложения, таможенных пошлин, валютных курсов, применения других инструментов ограничения или, наоборот, мотивации той или иной деятельности. ГРЭ решает различные задачи, выступающие на передний план в тот или иной период, например стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структурах и т. п. Одной из важнейших задач ГРЭ является ликвидация сбоев функционирования рыночного механизма на микроуровне, создание условия для преодоления кризисных явлений в деятельности предприятий. Данная зада-

ча решается путем выработки и реализации мер государственного антикризисного регулирования»².

На наш взгляд, в определения государственного регулирования экономики целесообразно обязательно включить и учитывать фундаментальную концепцию, на основе которой оно осуществляется и которая полностью определяет формы, методы и способы этого воздействия. Именно концепции определяют характер и сущность государственного воздействия, создают его различные типы и образуют его сущностную основу. Само воздействие — это производное от концепции государственного управления. Концепции государственного стратегического управления сегодня изучены недостаточно. Рассмотрим наиболее важные фундаментальные концепции современного государственного регулирования (рис. 10).



Рис. 10. Теоретическая база государственного стратегического управления

Среди основных концепций выделим следующие:

- неокейнсианскую модель государственного регулирования;
- неоклассическую теорию государственного регулирования;
- комбинированную (волнообразную концепцию государственного регулирования);
- новые теории устойчивого экономического развития;
- теорию мирового правительства;
- теорию политического регулирования стратегических процессов развития экономики;
- теорию «технологий широкого применения»;
- новую институциональную экономическую теорию.

Эти теории и концепции представлены в виде распространенных в настоящее научной и университетской среде систем научных представлений в области современного государственного регулирования и социально-экономического развития экономики. Рассмотрим кратко сущность ряда данных теорий и концепций и их значение для развития теории государственного стратегического управления.

1. *Неокейнсианская модель государственного регулирования* (Н. Калдор, Е. Домар, Э. Хансен, Дж. Робинсон, Р. Ф. Харрод).

Это модифицированная по сравнению с ранними вариантами модель влияния государства на экономику. В течение длительного времени шли дискуссии о моделях свободной от влияния государства рыночной экономики и экономики, существенно зависящей от влияния государства. «Новая теория направлена на анализ эндогенного роста — постоянного увеличения ВВП, предопределенного той экономической системой, которая реально управляет общественным производством в стране. Модели эндогенного роста внешне похожи на неоклассические, но значительно отличаются от них исходными посылками и выводами. Прежде всего, модели эндогенного роста отвергают неоклассическую посылку об убывающей предельной производительности капитала, допускают возможность эффекта масштаба производства в рамках всей экономики и просто акцентируют внимание на влиянии внешних эффектов на рентабельность капиталовложений. Хотя техническому прогрессу отводится определяющая роль в этих моделях, он уже не является единственной возможной причиной экономического роста в долгосрочном плане. Главными целями новой теории роста являются объяснение межстрановых различий в темпах роста и факторов, от которых эти темпы зависят»³.

Посткейнсианство как особая школа кейнсианского учения сформировалось в результате соединения двух идейных потоков — амери-

канского неортодоксального кейнсианства, представителями которого являлись Р. Кауэр, П. Девидсон, А. Дейонхуфвуд, Х. Мински и др., и английского левого кейнсианства, виднейшими представителями которого были Дж. В. Робинсон, Н. Калдор и П. Сраффа. В сфере экономической политики посткейнсианцы выступили как сторонники дальнейшего совершенствования механизма регулирования капиталистической экономики. Большое внимание уделили они вопросу контроля над инфляцией, с которой, по их мнению, нельзя справиться, используя традиционные методы ограничения спроса, жертвуя ради этого темпами роста и объемом занятости. Традиционные антиинфляционные методы бюджетной и кредитной политики, утверждали они, должны быть дополнены справедливой «политикой доходов», которая должна быть результатом соглашения всех заинтересованных сторон о темпах увеличения доходов. Однако «политика доходов» не являлась самодовлеющей в программе посткейнсианцев. Они выступали за то, чтобы увязывать ее с политикой роста в целом, в том числе и с политикой, определяющей темпы и структуру инвестиций. А это означает, по их словам, необходимость осуществления общенационального планирования, которое призвано придать государственному регулированию недостающие ему централизованность, скоординированность и долгосрочность.

Из сказанного выше следует, что «посткейнсианство, выступавшее с реформистской программой, направленной на существенное расширение и обновление государственного вмешательства в экономику, явилось радикальной формой переоценки ценностей в западной экономической науке»⁴.

Противопоставляя свою теоретическую систему неоклассицизму и традиционному кейнсианству, посткейнсианцы стремились построить более реалистическую теорию, что неизбежно толкало их к критическому реализму в оценке капиталистической экономики. В 80-е годы в условиях консервативного сдвига в идеологии и политике «радикальное посткейнсианство» утратило свою популярность. Получило распространение посткейнсианство, которое связано с дальнейшим обновлением теории Кейнса и приспособлением ее к требованиям макроэкономической политики в современных рыночных условиях.

«Современное посткейнсианство продолжает поиски мер, позволяющих осуществлять эффективную стабилизационную политику. Среди проблем, которыми они занимаются: ценообразование, денежный спрос и предложение, финансовые рынки и их воздействие на экономическую нестабильность и инфляцию. Современные посткейнсианцы, в отличие от прежних последователей теории Кейнса, отказываются от использования государственного бюджета и особенно бюджетных дефицитов в качестве инструментов стимулирования экономическо-

го роста; сегодня они выступают за жесткие бюджетные ограничения. Главным инструментом экономического регулирования они признают теперь денежно-кредитную политику. Однако при этом посткейнсианцы выступают и против монетаристской политики борьбы с инфляцией на основе ограничения спроса, которая неизбежно должна вести к спаду и росту безработицы. Они считают, что антиинфляционная политика должна быть направлена в первую очередь на ограничение роста издержек и доходов, потому что, по их мнению, именно в этом механизме заключен источник инфляции. В борьбе с инфляцией традиционные методы снижения спроса обязательно должны быть дополнены политикой доходов, ограничивающей рост зарплаты и цен, а следовательно, и предпринимательской прибыли, определенными пределами (например, темпом роста производительности труда)»⁵.

Для последователей Дж. Кейнса характерно реформистское мировоззрение, в отличие от неоклассиков, имеющих консервативные взгляды. В то время как неоклассические экономисты утверждают, что рыночный механизм совершенен, кейнсианцы признают существование определенных трудностей и необходимость государственного вмешательства для их преодоления. Особенность экономической политики кейнсианского типа заключается в том, что она направлена на обеспечение экономической стабильности, имеет краткосрочный антициклический характер и осуществляется по методу «точной настройки» исходя из сложившейся экономической конъюнктуры. В период экономического спада кейнсианцы рекомендуют проводить меры, стимулирующие экономическую активность, а в периоды подъема — сдерживающие ее в целях избежания «перегрева экономики». Кейнсианская теория сохраняла господствующее положение до начала 70-х годов XX века. Однако она не сумела объяснить такое явление в экономике, как стагфляция — одновременное повышение уровня цен и рост безработицы в период кризиса первой половины 70-х годов; эта теория оказалась неспособной рекомендовать какие-либо пути ее преодоления. Это привело к кризису кейнсианской теории и восстановлению неоклассической традиции и «неоконсервативному возрождению» в экономической науке»⁶.

Таким образом, в любой модификации сторонники данной концепции выступают за сильное влияние государства на процессы регулирования экономики.

2. Неоклассическая теория государственного регулирования

Неоклассическая школа возникла в последней трети XIX века и исследовала поведение экономического человека (потребителя, предпринимателя, наемного работника), который стремится максимизировать доход и минимизировать затраты. Ее основные представители: Карл

Менгер, Фридрих фон Визер, Эйген фон Бем-Баверк (австрийская школа), У. С. Джевонс и Л. Вальрас (математическая школа), Дж. Б. Кларк (американская школа), Ирвинг Фишер, А. Маршалл и А. Пигу (кембриджская школа). Неоклассическая экономическая теория, так же как и классики, исходит из принципа экономического либерализма, принципа свободной конкуренции. Но в своих исследованиях неоклассики больший акцент делают на исследовании прикладных практических проблем, в большей степени используют количественный анализ и математику, чем качественный (содержательный, причинно-следственный). Наибольшее внимание уделяется проблемам эффективного использования ограниченных ресурсов на микроэкономическом уровне, на уровне предприятия и домашнего хозяйства. Развитие этого направления привело к появлению неолиберализма.

«Неолиберализм» — экономическая концепция, зародившаяся в Западной Германии в середине XX века на базе синтеза «новой» и «старой» исторической школы, неоклассики и традиционного либерализма. Методологически неолиберализм наиболее близок к новой исторической школе, для которой характерна трактовка процесса общественного развития как медленной, постепенной эволюции и выделение при этом различных порядков, ступеней и стилей организации хозяйственной жизни. В отличие от неоклассики в методологическом инструментарии неолиберализма маржинализм не занимает самостоятельного, а тем более центрального места. Наиболее видными представителями западногерманского неолиберализма на разных этапах его развития являлись: Вальтер Ойкен (1891–1950), который заложил основы западногерманского неолиберализма и создал его методологию, а также Л. Эрхард (1897–1977), А. Мюллер-Армак (1901–1978), В. Репке (1899–1966).

Идеи и концепции минимизации вмешательства государства в экономику и саморегулирования возникли также и развивались в трудах А. Рюстова, Ж. Рюэфф, М. Алле, представителей Чикагской школы, «монетарного направления» (М. Фридмен, Л. Мизес, А. Шварц и др.), Лондонской школы (Ф. Хайек, Л. Роббинс). «Концепции неоклассического направления экономической теории привели к появлению таких ее современных вариантов, как монетаризм, теории экономики предложения и рациональных ожиданий. Наиболее видными представителями этих направлений являются американские экономисты М. Фридмен (монетаризм), А. Лаффер и Дж. Гилдер (концепция экономики предложения), Дж. Мут, Р. Лукас и Л. Реппинг (теория рациональных ожиданий)»⁷.

В. Т. Рязанов, анализируя причины неудачных реформ в РФ, отметил: «Неудачи реформы в России с опорой на всеобщую либерализацию имеют множество конкретных объяснений. Но сопоставляя опасное

действие различных кризисообразующих факторов, надо особо выделить один: лавинообразное нарастание центробежных сил и дезинтеграция в обществе и экономике. Вначале борьба республик с центром, затем всеобщая суверенизация, подогреваемая политическими амбициями новых правящих сил, привели к развалу единого государства и разрушению общего экономического пространства. Это вызвало мощные удары по экономике в виде обрыва хозяйственных связей, прекращения свободного движения товаров и услуг»⁸.

3. *Комбинированные концепции* соединяют описанные выше теоретические идеи. Так, например, волнообразная концепция государственного регулирования появилась в результате волнообразной смены одного подхода на другой в результате развития мировой экономики.

В 70–80-е годы XX века в ряде стран произошел переход от кейнсианства к неолиберализму посредством денационализации ряда отраслей, находившихся ранее в сфере государственной экономики. В результате этого улучшилась ситуация в экономике Великобритании, Франции, Японии, Восточной Германии (бывшая ГДР), Чили, Испании и других стран. Фридрих Август фон Хайек утверждал, что «в современном обществе нет и не может быть какого-либо центра, способного направлять деятельность огромного множества людей, а вмешательство государства в экономику ограничивает свободу индивидов и неизбежно приводит к дезорганизации их деятельности».

Специалисты считают, что концепции регулирования циклов тяготеют к одному из двух направлений регулирования: неокейнсианскому либо неоконсервативному (табл. 11). Первое ориентируется на регулирование спроса, второе — на регулирование совокупного предложения.

Сторонники кейнсианских рецептов больше внимания уделяют бюджетной и налоговой политике, сторонники же неоконсервативных рецептов — проблеме денег и кредита. Поэтому в последние годы неоконсервативная политика опирается на монетаристские теории, которые во главу угла ставят вопросы объема денежной массы и его регулирования.

По-разному решается проблема участия государства в происходящих процессах — в политике регулирования экономики в целом и в области сглаживания циклических колебаний.

Не отрицая необходимости участия государства в экономических процессах, сторонники *концепции рациональных ожиданий* считают неэффективной любую экономическую политику — как кейнсианскую, так и монетаристскую.

Таблица 11

**Роль государства в экономике:
различие неокейнсианства и неоконсерватизма**

Признаки	Неокейнсианство	Неоконсерватизм
Ориентация цели	На спрос. Регулирование хозяйства в целом	На предложение. Создание стимулов деятельности отдельных фирм
Приоритеты регулирования	Налогово-бюджетная политика. Кредитно-денежная политика	Кредитно-денежная политика. Налогово-бюджетная политика
Оценка роли государства	Поощрение	Ограничение

Современная стабилизационная политика направлена на сглаживание амплитуды циклических колебаний. Вмешиваясь в экономические процессы, государство смягчает негативные последствия кризисов. Так, для выхода из фазы спада (кризиса) используются меры по повышению государственных инвестиций и закупок, а также кредитная экспансия. На фазе подъема, чтобы не допустить чрезмерного перегрева конъюнктуры и не дать производству выйти за рамки платежеспособного спроса, государственные инвестиции и закупки, наоборот, снижаются, налогообложение увеличивается и осуществляется кредитная рестрикция (путем удорожания, а следовательно, ограничения кредитования производства).

Поэтому сложнейшим вопросом государственного регулирования являются поиски оптимально гармоничной системы целей. Например, достижение полной занятости сопровождается усилением инфляционных тенденций, экономический рост и сохранение окружающей среды находятся в очевидном противоречии.

Как показывает опыт развитых стран, самый разумный вариант — использование метода постоянного и мягкого волнообразного маневрирования. Попеременное частичное достижение каждой из противостоящих целей — оптимальный путь решения задач в национальных экономиках, близких к равновесному⁹.

Общая стратегия государственного регулирования рыночной экономики базируется на следующих принципах¹⁰.

1. Государство должно финансировать только те социально значимые отрасли, которые не привлекают частный бизнес.

2. Государственное предпринимательство должно помогать развитию частного бизнеса, а не конкурировать с ним. Игнорирование этого принципа способно привести к искусственному доминированию государственных предприятий над частными.
3. Государственная финансовая, кредитная и налоговая политика должна способствовать экономическому росту и социальной стабильности.
4. Государственное вмешательство в рыночные процессы тем эффективнее, чем в более «рыночную» форму оно облачено.
5. Особую значимость государственное регулирование приобретает в период общехозяйственных кризисов, а также для процессов в сфере межгосударственных экономических отношений.

Современные ученые обосновывают необходимость комбинированного воздействия, учета «...наряду с политикой поддержки конкуренции и конкурентоспособности политики дерегулирования и контроля за деятельностью естественных монополий. Любая промышленная политика характеризуется фокусировкой на той или иной концептуальной идее и соответствующей ей системе инструментов»¹¹.

Различные степени государственного вмешательства в экономику признаются сегодня необходимыми. Так, Б. Андрессо и Д. Джекобсон выделяют пять типов промышленной политики с учетом степени государственного вмешательства в экономику: пассивную и негативную (минимальное вмешательство), пассивно-позитивную (формирование благоприятной экономической среды), активно-негативную (ввод барьеров, ограничивающих конкуренцию), активную и позитивную (государство выступает как координатор и оказывает прицельную поддержку), активно-позитивную с прямым вовлечением в производство (вовлечение в рыночную среду государственных предприятий)¹².

1. *Новые теории устойчивого экономического развития.*

В последние годы в связи с крупными финансовыми кризисами усилилась критика основных направлений и школ государственного регулирования экономики.

Дж. Грей, критикуя подход неолиберализма, отметил, что эта идеология не может существовать долго, так как она противоречит интересам большинства, но она может привести к хаосу весь мир¹³.

Так, еще до наступления последнего кризиса ряд ученых пришли к выводам о наступлении в развитии мира нового этапа — **хаоса**.

Например, А. И. Уткин определяет две основные точки зрения: «Первая (пессимистическая) идейная позиция базируется на том, что уже никто не способен гарантированно контролировать растущий мировой беспорядок... Вторая (оптимистичная) точка зрения исходит из того, что

поставленная на грань выживания, извлекая опыт из трагедий, подобных югославской, международная система неизбежно вручит бразды правления наиболее мощной и организованной международной силе — Америке». А. И. Уткин, опираясь на прогнозы Дж. У. Мейнса, который полагал, что США будут следовать не силовой, но доктринерской политике, сделал вывод о том, что возобладает компромиссный вариант, но при этом США «никогда не передадут право важнейших решений международным организациям»¹⁴. Он утверждает, что «третья волна обрушивается на человечество вследствие ослабления внутренних структур у самых дисциплинированных механизмов последних столетий — суверенных государств»¹⁵.

События последних лет и экономические прогнозы показывают, что в действительности у США остается все меньше и меньше внутренних ресурсов для решения глобальных проблем контроля мирового развития. В первую очередь это связано с неустойчивостью и кризисным характером экономики США. Также на этот процесс существенно влияют быстрые геофизические изменения климата, различные природные катаклизмы и техногенные катастрофы, которые могут привести к радикальному изменению как политических, так и географических позиций многих мировых держав.

В новейших исследованиях неолиберализм подвергается резкой критике. Так, директор Института транснационального консультирования С. Джордж утверждает, что приблизительно с 1970 года мировая система капитализма вступила в новый этап «неолиберализма»: он основан на свободе финансовых инноваций, приватизации, дерегулировании, безграничном росте, свободном саморегулируемом рынке, свободном обмене. Мир превратился в экономическое казино, которое провалилось и сильно дискредитировано, по крайней мере, в общественном мнении»¹⁶. Причины будущих глобальных конфликтов С. Джордж и возглавляемый ею Институт видят в следующих глобальных проблемах, которые не может контролировать существующая система государственного регулирования:

- рост неравенства;
- экологические беженцы;
- реакция Евросоюза, которая увеличивает риски;
- международные финансовые институты, превратившиеся в «пожарных-пироманов»;
- плохо адаптированные бюджеты обороны;
- ответственность граждан.

Критика существующих парадигм развития и соответственно государственного регулирования является одним из наиболее важных на-

правлений развития современной научной мысли. В связи с этим выдвигаются новые концепции «экологической экономики», «устойчивого экономического развития».

Так, Р. Констанца и П. Дейли предложили концепцию устойчивого развития, основанную на сохранении природного капитала, который представляет собой сумму возобновляемого и невозобновляемого капиталов¹⁷.

Т. А. Акимова и Ю. Н. Мосейкин предложили свой вариант для данного научного направления: «Ключевой методологией экономики устойчивого развития являются системный подход и принцип холизма... В экономике устойчивого развития экология, экономика и социум — это не три различные области знаний и практика, а тесно взаимосвязанные, взаимозависимые и взаимоподчиненные подсистемы единого целого. Экономике устойчивого развития можно определить как науку о поведении человека и человеческих общностей в условиях ограниченных природных ресурсов и лимитированной окружающей среды»¹⁸. Они рассматривают концептуальную модель в виде двух S-образных кривых (рис. 11).

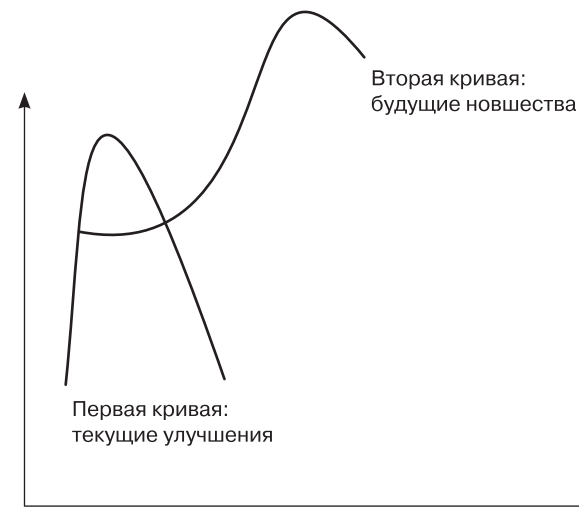


Рис. 11. Развитие организационной подсистемы в пространстве двух S-образных кривых

Смысл этой модели в том, чтобы вовремя перейти на новую траекторию до того, как иссякнет старая. Этот подход аналогичен подходу школы трансформации стратегического менеджмента, согласно кото-

рому менеджеры должны готовить организации к трансформационным скачкам в периоды стабильности.

Следует отметить, что во всех указанных теориях признается необходимость существенного влияния государства на процессы развития, но системы, методы и формы стратегического государственного планирования как важнейшего инструментария этого воздействия не разработаны и не предлагаются. Но реализация крупных преобразований неустойчивой экономики в устойчивую и экологически сбалансированную без стратегических государственных планов, проектов и целевых программ невозможна.

2. Теория мирового правительства.

Одной из радикальных концепций регулирования мировой экономики и предотвращения глобальных кризисов является концепция создания мирового правительства.

Основная идея этой концепции заключается в том, что в условиях единого правительства исчезнут все внутренние противоречия и конфликты между различными странами и народами, в том числе войны, так как правительство не может воевать с самим собой. Эта идея возникла в XIV веке и получила развитие в середине XX века, когда в США был создан Регистр Граждан Мира, в который вошло около 750 тыс. человек.

В 2010 году эта концепция вновь появилась в России (Лукьянчиков Н. Н., 2010)¹⁹. В основу мирового правительства предложено положить реформированную ООН. При этом автор указывает, что «по истечении 10 лет с обнадеживающей встречи в Рио-де-Жанейро (Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992) ни одна из стратегических задач, поставленных в повестке дня на XXI век, не была выполнена. Более того, возникли новые глобальные проблемы и угрозы, обострились прежние». Возникает естественный вопрос: если ООН не смогла решить ни одной проблемы, то почему ее сможет решить та же организация, только значительно увеличенная в численности, что приведет к еще большей бюрократии? Автором предлагается способ решения проблемы борьбы с бедностью путем создания глобального фонда, источником которого являются взносы стран, «...у которых ВВП на душу населения превышает среднемировой уровень: а) за потребление природных ресурсов, б) за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду и другие антропогенные воздействия».

В концепции также предлагается, чтобы развитые страны отделили часть своих финансов более бедным странам. При этом произойдет общее выравнивание ВВП на душу населения. Но подход на основе выравнивания пердела мирового ВВП нереален. Ни одна страна не со-

гласится добровольно отдать от 20 до 40% своего ВВП другим странам. Этот путь утопичен и не только не обеспечивает защиту от глобальных угроз, но, наоборот, увеличивает риски конфликтов из-за передела национальных ВВП.

Страны сегодня не могут договориться даже по отдельным и очевидным для решения проблемам экологии, сотрудничества в сфере снижения уровня бедности, разоружения. Международное совещание в Нагайо (2010) в очередной раз показало невозможность достижения разумных компромиссов и решения неотложных задач в рамках существующих подходов к их решению и поиску компромиссов.

Сегодня система международного финансирования защиты глобальных угроз отсутствует. Но финансирование является ключевой проблемой защиты от глобальных угроз. Не решены проблемы источников формирования и целевых программ, для чего требуются крупные инвестиции международных финансов. Нет ни одного рационального предложения по формированию источников и принципам их использования.

Анализ показывает, что правительство ни одной страны не согласится на добровольную передачу властных полномочий мировому правительству, лишению страны суверенитета. Более того, во всем мире сегодня растут центробежные силы, которые могут привести к изменению и даже распаду Евросоюза, усилению защиты национальных интересов.

3. Теория политического регулирования стратегических процессов развития экономики.

Эти теории основаны на изучении влияния политических сил на регулирование экономики. Во всех странах мира в той или иной степени развития существуют основные политические течения:

- левые — стремление к более сильной централизации государственного управления;
- правые — стремление к росту децентрализации и свободе рыночных механизмов;
- центристские — стремление решить проблемы бизнеса и социального развития одновременно, а также сочетать интересы различных политических направлений.

В зависимости от характера правящей партии или коалиции партий формируются:

- государственная политика;
- законодательство;
- цели, институты и механизмы, регулирующие развитие национальных экономик.

Основные положения влияния государства на экономику наиболее отчетливо выражены в трудах лидеров партий и политических движений. Анализ этих положений выходит за рамки данного исследования.

В целом сегодня в мире сложилось относительное политическое равновесие в данной сфере. Большинство партий и политических движений стремятся к сбалансированному развитию рыночной системы и социальной сферы. Однако существующие механизмы не смогли и в будущем не смогут предотвратить глобальные и региональные финансово-экономические кризисы. В политике в значительной мере это связано с широко распространенными механизмами достижения политического влияния и популярности за счет выдвижения стратегий, которые улучшают положение большей части населения или, по крайней мере, не ухудшают его, но при этом нарушается принцип устойчивого развития, так как это улучшение достигается за счет ухудшения качества и кризисов будущих поколений. В течение многих лет это работало. Примерами являются Греция, Испания, Португалия, которые безуспешно пытаются решить экономические проблемы на основе перекладывания проблем крупных дефицитов своих бюджетов на будущие поколения.

Кроме того, практически все промышленно развитые страны получают сегодня крупные доходы за счет загрязнения своих территорий, ухудшения экологии, разрушения экологического равновесия, и крупный бизнес, а также поддерживающие его мощные политические силы не желают лишаться прибылей для обеспечения устойчивости развития.

Сегодня еще не создана единая теория политического регулирования стратегических процессов развития экономики. Скорее можно говорить о различных направлениях этого регулирования. Основное положение данной теории можно сформулировать в виде следующей закономерности — **приоритет политического регулирования и краткосрочных (от выборов до выборов) политических интересов по отношению к стратегическим экономическим процессам**. При обострении противоречий в обществе и неспособности политических партий разрешить их социальные и экономические кризисы быстро переходят в политические, которые в свою очередь приводят к смене власти и замене политических механизмов. Однако все это мало влияет или практически не влияет на глобальную устойчивость развития стран.

Ситуация в политической сфере — одна из наиболее тяжелых и противоречивых сегодня. Ее решение связано с приходом к власти в различных странах интеллектуальных и социально-ответственных лидеров, способных устранить бюрократию и сформировать новые траектории устойчивого развития в новом быстро глобализирующемся мире.

4. Теория «технологий широкого применения».

Одна из современных теорий, заслуживающих внимания при формировании системы государственного стратегического управления, — теория «технологий широкого применения» (General Purpose Technology)²⁰, которая лежит в основе гипотезы об инновационной паузе. По существу, она является современной версией теории экономических циклов, ведущей начало от работ Н. Кондратьева, Й. Шумпетера и С. Кузнеца. Технология широкого применения (ТШП) составляет основу для множества «вторичных» инноваций, использующихся в самых разных отраслях народного хозяйства. Такие технологии обуславливают быстрый экономический рост в развитых странах. Примером ТШП может служить электрический двигатель, стимулировавший наряду с другими ТШП быстрый рост перед Великой депрессией. Компьютеры, Интернет являлись источниками быстрого роста после Второй мировой войны вплоть до самого последнего времени. Однако область возможностей каждой технологии все же ограничена, эффективность вторичных инноваций со временем снижается. Если вовремя возникает новая ТШП, то рост продолжается; в противном случае наступает инновационная пауза.

Как отмечено в работе В. М. Полтеровича, инновационная пауза — редкое явление. Поскольку ей предшествует многолетний период роста, экономические агенты не успевают перестроить свои ожидания, продолжая рассчитывать на продолжение быстрого развития. Но со временем обнаруживается, что осуществленные ими капиталовложения неэффективны. Наступает кризис.

В соответствии с теорией ТШП нынешний кризис на Западе порожден инновационной паузой — исчерпанием возможностей старых ТШП и запаздыванием ТШП нового поколения (вероятнее всего, нанотехнологий) в сочетании с чрезмерно оптимистическими ожиданиями.

Если гипотеза об инновационной паузе справедлива, то вероятно, что после стабилизации западным экономикам предстоит многолетняя стагнация, прежде чем новые технологические идеи не станут основой для очередного подъема. Кейнсианский подход к борьбе с кризисом — стимулирование спроса — способствует стабилизации, но не достаточен для того, чтобы существенно ускорить создание новых технологий широкого применения.

Вероятно, понимая это, правительство США в качестве одной из антикризисных мер существенно увеличило расходы на исследования и разработки. Больше всего надежд возлагается на нанотехнологии. Однако нанотехнологии смогут стать новым мотором экономического роста только после того, как найдут широкое применение в различных отраслях производства, а для этого по самым оптимистическим оценкам потребуется не менее пяти лет.

5. Новая институциональная экономическая теория (подробно рассмотрена в главе 4).

Таким образом, не стоит связывать возобновление быстрого роста в России с восстановлением экономик США и Европы. Необходимо выработать стратегию, обеспечивающую быстрое развитие даже в условиях стагнации мировой экономики. Для продуктивного анализа концептуальной основы государственного стратегического управления развития целесообразно рассмотреть такие системы научных взглядов, как концепция устойчивого развития и теория эндогенного роста, теория стадий роста и новые теории экономического роста, теорию секторов/структурных изменений и т. д.

Так, концепция *устойчивого развития* в качестве базового понятия использует термин «Sustainable Development» — устойчивое развитие, официально вошедший в международный обиход в 1987 году. В экономической теории он применяется для характеристики типа развития, обеспечивающего экономическую и экологическую безопасность, воспроизводимость ограниченных ресурсов и качество экономического роста, справедливое распределение доходов²¹. Понятие «устойчивое развитие», по мнению академика Н. Н. Моисеева, имеет не только разумное содержание, но и связано с целой пирамидой проблем. Оно отражает, во-первых, объективное противоречие стабильности и прогрессивных изменений. Во-вторых, оно по своему содержанию «многослойно», включает в себя естественнонаучные и социально-политические аспекты. В-третьих, необходимость и ценность этого понятия обусловлены логикой объективных противоречий современного экономического развития²². Такой подход позволяет рассматривать устойчивое развитие социально-экономической системы как ее устойчивый экономический рост на базе адекватных институциональных процессов при равновесном природопользовании по пути к прогрессивному социальному развитию. При этом положения современной концепции устойчивого развития определяют основную направленность стратегических перспектив современных региональных социально-экономических систем, призванных обеспечивать через предоставление общественных благ и услуг разнообразные коллективные интересы и потребности населения. Концепция *устойчивого управляемого развития в управлении территорией* была предложена А. Г. Гранбергом; к стратегическим ресурсам в ней были отнесены те, от которых зависит воспроизводство человеческой жизни и деятельности. Эта концепция обосновывает необходимость перехода к интенсивному пути развития и использованию эндогенных (внутренних) ресурсов²³.

Большое влияние на процессы формирования стратегии модернизации управления оказывают и многие другие теории: теории отрасле-

вых рынков, теории пространственного развития, теории региональных рынков, теории конкурентоспособности, теории международной торговли и др. Формирование концепции стратегического управления, предусмотренное на следующих этапах НИР, предполагает необходимость учета открытых закономерностей, предложенных принципов, положений основных теорий социально-экономического развития.

2.2. Теории и современное состояние стратегического планирования и прогнозирования и их значение для развития стратегического управления

2.2.1. Стратегическое планирование

В государственном стратегическом управлении центральное место занимает стратегическое планирование, уровень развития и эффективности которого определяет его результаты.

Проведенный анализ показал, что теоретическую основу стратегического планирования составляют следующие теории:

- теория стратегического целеполагания и выбора стратегических приоритетов;
- теория эффективности государственного управления;
- теория разработки стратегических планов;
- теория программно-целевого планирования и управления;
- теория индикативного планирования;
- теория балансовых моделей.

Теории и концепции стратегического прогнозирования можно разделить на следующие группы:

- концепция прогнозирования циклов развития;
- теория стратегических сценариев;
- теория экспертных методов;
- концепция эвристического прогнозирования.

Как это ни парадоксально, анализ процессов стратегического управления в различных странах показывает, что стратегическое управление в периоды относительного равновесия осуществляется без стратегического планирования. Стратегические планы развития отдельных сфер государства разрабатываются: например, стратегические планы развития энергетики США, стратегические планы развития вооруженных сил, стратегические планы развития транспорта. Но стратегические планы государств как целостных систем отсутствуют, за единственным исклю-

чением — Китайской Народной Республики. Правительства предпочитают руководствоваться целевыми ориентирами, а не конкретными целями; направлениями развития, а не конкретными планами; общими положениями, а не этапными программами.

Однако все страны, которые шли по этому пути, обязательно столкнулись с крупными системными кризисами. В условиях кризиса жизнь вынуждает правительства принимать стратегические планы и вместо ориентиров формулировать цели и целевые программы. Примером этого являются программы развития СССР, в том числе план электрификации России (ГОЭЛРО), стратегические планы Т. Рузвельта по выходу из Великой депрессии 30-х годов прошлого века, план Л. Эрхарда по развитию экономики Германии после Второй мировой войны, планы правительства Южной Кореи в 60-е годы по переходу из мировых аутсайдеров в мировые лидеры и др.

Следует подчеркнуть, что **все достигнутые успехи в значительной мере основывались на эффективном государственном стратегическом планировании. Проблемы современных государств во многом заключаются в дефектных концептуальных моделях стратегического планирования.**

Состояние современной теории государственного стратегического планирования в России характеризуется, как это уже было показано, целым спектром нерешенных проблем. На смену парадигмы перспективного планирования народного хозяйства приходит парадигма индикативного планирования, в рамках которой индикативный план понимается как «система показателей социально-экономического, научно-технического, инновационно-инвестиционного, экологического, территориального и внешнеэкономического развития на предстоящий год, обеспечивающих реализацию целей и приоритетов»²⁴. «Особенности неокейнсианства во Франции: экономисты Франции (Ф. Перру и др.) сочли необязательным положение Дж. М. Кейнса о регулировании ссудного процента как средства стимулирования новых инвестиций. Полагая, что именно корпорации с преобладанием доли государственной собственности являются доминирующей и координирующей силой общества, они акцентировали внимание на применении индикативного метода планирования экономики как определяющего средства воздействия на незатухание инвестиционного процесса. При этом индикативное планирование рекомендуется с целью постановки обязательных задач только для государственного сектора общественного хозяйства и долгосрочных достижимых прогнозов для экономики в целом; альтернативное индикативному императивное планирование рассматривается как директивное, социалистическое и потому считается недопустимым»²⁵.

Различия между индикативным и стратегическим видами планирования следует понимать как различия между планированием показателей переменных в определенных границах (с ориентацией преимущественно на косвенные методы госрегулирования) и планированием конкретных уровней достижения стратегических целей (сочетание прямого и косвенного воздействий).

Акцент сегодня в основном делается на *стратегическое прогнозирование*, но при этом учитывается лишь незначительная часть новых глобальных угроз при достижении индикативных (рекомендуемых) показателей. Обобщая мнения и подходы различных специалистов, можно утверждать, что сегодня область стратегического государственного планирования является невостребованной и неиспользуемой.

Но при этом неизбежно возникает целый ряд новых крайне противоречивых проблем развития экономики и общества РФ. Развитие экономики и социальной сферы характеризуется сложными системными связями между их внутренними подсистемами и межсистемным взаимодействием. Роль государства в обеспечении сбалансированного развития экономики является определяющей. Так, наиболее острые проблемы развития предпринимательства в России связаны сегодня с тем, что именно государство создает «правила игры», которые должны быть долгосрочными, а не меняться ежегодно. Из-за отсутствия долгосрочных устойчивых «правил» и стратегических параметров планирования, определяющих устойчивый характер развития экономики в долгосрочном периоде, значительная часть проблем России, в том числе **проблемы притока прямых инвестиций, стимулирования деловой активности населения**, не могут быть решены на основе одних только методов краткосрочного индикативного планирования и обобщенных индикаторов.

Стратегическое планирование необходимо и потому, что государство формирует ряд стратегических заказов, для реализации которых необходим запуск многочисленных стратегических проектов и программ, большая часть из них носит долгосрочный перспективный характер. Их отличительная особенность — сложный механизм координации и системные связи друг с другом, которые к тому же требуют точной синхронизации во времени. Приведем пример. Реализуется проект строительства железной дороги для обеспечения роста промышленного и сельскохозяйственного производства в нескольких регионах. В этих регионах с учетом появления новой железной дороги осуществляется ряд крупных инвестиционных проектов. Проблема в том, что ввод железной дороги происходит с отставанием от графика из-за просчетов планирования. В результате происходит так называемый «системный сбой» по всей цепочке экономики регионов. Дополнительную продук-

цию реализовать в регионах невозможно и вывезти тоже. Другой пример стратегических ошибок планирования — создание БАМа (Байкало-Амурской магистрали), которая не смогла вернуть вложенные в нее огромные капиталовложения и, по существу, стала убыточной.

Без разработки стратегических планов с учетом сценариев и возможных отклонений, системные сбои способны замедлить развитие всей экономики РФ, что сегодня типично во всех сферах. Стратегические прогнозы и индикативные планы, несмотря на их значимость, не могут заменить стратегические планы и реализовать важнейшие функции устойчивого развития.

Стратегическое государственное планирование объективно необходимо для сбалансированного развития экономики и общества РФ, предотвращения системных сбоев и разбалансировки процессов развития экономики и общества РФ.

Отсутствие такого важного вида планирования, как стратегическое, может привести к крайне негативным последствиям уже в ближайшей среднесрочной перспективе. В значительной мере это связано с тем, что сегодня недостаточно развивается теория стратегического государственного планирования. Положения же прежней теории централизованно-управляемой экономики в новых условиях использовать невозможно.

Таким образом, необходимы новые подходы к развитию теории и практики стратегического государственного планирования.

Рассмотрим ряд указанных проблем с научной точки зрения. Ключевая проблема стратегического государственного планирования — это развитие фундаментальных основ теории и формирование на ее основе комплексного подхода к развитию экономики и общества Российской Федерации.

Одной из таких основ является определение сущности стратегического государственного планирования, его основных черт. Это одно из наиболее важных понятий современной теории управления, экономическая категория, но трактуется оно, как правило, слишком обобщенно и нечетко, часто как общий вид планирования, без учета специфической области стратегического государственного планирования. Другая крайность: вместо общей категории описываются элементы стратегического государственного планирования.

Рассмотрим типичные подходы к определению сущности стратегического государственного планирования.

В «Новой экономической энциклопедии» предлагается следующее определение: «Стратегическое планирование — формулировка долгосрочных целей государства, интеграционного формирования или отдельной организации и определение механизма их реализации... При-

менительно к отдельному государству стратегическое планирование в настоящее время отталкивается от позиции данного государства в мировой экономике. Это может быть позиция, ориентированная на экономическую зависимость страны от более развитых стран (в первую очередь США), или позиция, ориентированная на экономическую безопасность страны. Данная позиция конкретизируется показателями (например, порогами безопасности — предельным уровнем импорта, прямым иностранным инвестициям, доли бедного населения и т. п.). И в соответствии с текущим состоянием экономики разрабатываются меры по достижению указанных показателей»²⁶. Проект Концепции Федерального закона «О долгосрочном прогнозировании, стратегическом планировании и национальном программировании» определяет стратегическое государственное планирование как «стратегическое планирование, определяющее пути и методы реализации системы избранных приоритетов в долгосрочном периоде, исходя из объективных условий и тенденций развития страны и национальных интересов»²⁷.

Прежде всего следует определить сущность и специфику стратегического государственного планирования в виде экономической категории, раскрывающей его сущность и специфику и направленной на решение конкретных проблем, замедляющих рост экономики РФ. Предлагается следующее определение этой категории:

Стратегическое государственное планирование представляет собой научно обоснованный процесс разработки стратегических планов развития государства и его регионов на долгосрочные периоды (10, 15, 25 и более лет), содержащих стратегические направления, приоритеты, цели развития, пути их достижения, сроки их достижения, потребности в ресурсах, ответственные организации и лица, политику и инструменты прямого и косвенного воздействия, обеспечивающих:

- жизнеспособность, устойчивость развития и рост потенциала государства и его регионов, способности противостояния глобальным вызовам и угрозам;
- бескризисное жизнеобеспечение, непрерывный рост уровня и качества жизни населения;
- создание благоприятных условий для сбалансированного развития экономики, экологии и социальной сферы;
- дебиюрократизацию и непрерывное улучшение всех процессов государственного управления.

Ввод жизнеспособности государства и его регионов в содержание категории стратегического государственного планирования необходим в связи с появлением в современных условиях новых глобальных угроз различного характера (природных, техногенных, социальных). Неэф-

фективное противодействие даже одной из них может привести страну к катастрофе. Для гарантий жизнеспособности и жизнеобеспечения, краеугольных камней любого государства, необходимо заблаговременное стратегическое планирование, резервирование крупных ресурсов. Решение этих задач создает основу для решения всех других.

Почему стратегическое государственное планирование зачастую не приносит ожидаемых результатов? Это связано с многочисленными ошибками в его организации и реализации.

Прежде всего, процесс стратегического государственного планирования должен быть организован в соответствии с научными принципами и с привлечением высококвалифицированных и мотивированных специалистов, обладающих способностями и навыками системного мышления. Таких специалистов сегодня очень мало. Поэтому большинство стратегий развития регионов и министерств содержат крупные теоретико-методологические ошибки и просчеты.

В министерствах и ведомствах часто понятия стратегии и стратегического плана ошибочно смешивают, подменяя одно понятие другим. В результате вместо четкого стратегического плана, определяющего, что, когда, как и кому нужно сделать, создают размытые формулировки явно недостижимых и неконтролируемых целевых установок.

Стратегия — это прежде всего **способ достижения комплекса стратегических целей**, в то время как **стратегический план** — это **механизм реализации стратегии**, определяющий ее развертывание во времени, содержащий описание конкретных действий, программ, ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей.

Сегодня возможен и необходим **государственный аудит стратегического государственного планирования** в регионах и министерствах по следующим направлениям:

- оценка уровня квалификации кадров в области стратегического государственного планирования и обеспеченности их научно-методическими материалами по разработке стратегий и стратегических планов;
- оценка методов стратегического государственного планирования, применяемых для разработки стратегических планов в регионах и министерствах;
- оценка качества моделей стратегического государственного планирования, применяемых в планировании.

Организация такого управленческого аудита может вызвать эффект, аналогичный радикальному реинжинирингу всей системы стратегического государственного планирования, но с гораздо меньшими затратами и перевести ее на совершенно новый уровень стратегического планиро-

вания. При этом затраты на реализацию этих мероприятий несопоставимо малы по сравнению с ошибками стратегического планирования, которые исчисляются сотнями миллиардов рублей. Так крупные ошибки в последние годы в сфере космических исследований связаны, в первую очередь, с отсутствием своевременного управленческого аудита.

Проведенный анализ стратегий и концепций развития ряда министерств показал, что для них типичны следующие ошибки:

- размытое и зачастую неправильное понимание сущности стратегических проблем и слабая проработка возможных путей их решения, многие возможные альтернативы вообще не изучаются;
- отсутствие связей и координации между стратегиями различных ведомств, регионов, крупных корпораций;
- несоответствие стратегических целей имеющимся ресурсам, что делает планы нереализуемыми;
- опора, главным образом, на сторонних консультантов и экспертов, которых привлекают временно, вместо подготовки собственных команд в сфере стратегического планирования. В результате, когда ситуация изменяется и требуется корректировка стратегий, быстро провести ее не могут.

Теория эффективности государственного планирования и регулирования является одной из наиболее противоречивых среди теорий стратегического планирования. Эту теорию можно разделить на следующие составляющие:

- общие принципы эффективного государственного планирования и регулирования;
- методы оценки эффективности государственного планирования и регулирования;
- практические рекомендации по эффективному государственному планированию и регулированию.

Примером практических рекомендаций по эффективному государственному планированию и регулированию являются следующие предложения Р. Дугласа²⁸:

«Ключевые принципы должны лежать в основе каждой стратегии:

Принцип 1. Качество решений начинается с качества людей... Поместив качество в основу наших действий, мы устраняем старые шаблоны, которые дискредитировали политики и политиков и привели слишком много стран к экономическим бедствиям.

Принцип 2. Внедряйте реформы на основе квантовых скачков. Не пытайтесь действовать шаг за шагом. В противном случае заинтересованные группы будут иметь время для мобилизации и смогут сбросить вас.

Принцип 3. Главное — скорость — ограничений на скорость нет... Если реформы идут слишком медленно, возрастают затраты, ...консенсус, поддерживающий реформы, может распасться.

Принцип 4. Запустив реформы, нельзя останавливаться, пока программа не завершена... Огонь оппонентов гораздо менее точен, если мишень быстро движется.

Принцип 5. Ключевой фактор — доверие... Ключ к успеху — это согласованность политики и коммуникаций.

Принцип 6. Необходимо видеть цель... Люди не будут поддерживать реформы, если они не видят направления движения.

Принцип 7. Не впадайте в ловушку недооценки людей... Люди знают, когда пытаются избежать ключевых вопросов. Они чувствуют, когда ими пытаются манипулировать или обманывают, и не любят этого. Они уважают людей, честно отвечающих на их вопросы.

Принцип 8. Не моргайте: доверие людей основывается на вашем умении держаться... Знание или вера, что вы правы, обеспечит вас прочной основой для взаимодействия с ними в свободной и уверенной манере, даже при встрече с людьми, настроенными негативно.

Принцип 9. Инициативы, выбор, монополия: сделайте ключевой выбор правильно.

Принцип 10. Избирайте политиков, в которых есть мужество провести реформы».

Большая часть методов стратегического планирования все еще не находит своего применения в разработке теории и в практике стратегического государственного и планирования. Разработка новых подходов к стратегическому государственному планированию и периодический управленческий аудит, контролирующий его качество в министерствах и ведомствах, может быстро изменить ситуацию в экономике РФ к лучшему, даст новый импульс ее развитию. Кроме того, *система стратегического планирования является важнейшей составляющей процесса стратегического управления, и от качества стратегического планирования зависит и состояние стратегического управления.*

Для решения проблем координации различных сфер экономики РФ, министерств и ведомств в области инноваций представляется целесообразным *создание нового государственного Центра стратегического инновационного развития*, который мог бы координировать стратегии развития науки, министерств, крупных корпораций РФ.

Развитие методов стратегического планирования и разработка новых стратегических планов развития регионов, отраслей и бизнес-структур России могут существенно повысить ее позицию в формируемой ныне системе мировых лидеров экономики.

2.2.2. Стратегическое прогнозирование

Ситуация со стратегическим планированием в значительной мере усложняется и в связи с существующими проблемами в состоянии стратегического прогнозирования. Если нет прогнозов будущего, то планирование становится ненадежным, осуществляется «вслепую». Проблема стратегического планирования заключается в том, что стратегических планов не может быть много, а стратегических сценариев существует множество и по мере увеличения интервала времени расширяется «воронка возможностей», увеличивается количество возможных сценариев развития.

Экономико-математический словарь определяет прогнозирование как «систему научных исследований качественного и количественного характера, направленных на выяснение тенденций развития народного хозяйства или его частей (отраслей, регионов, предприятий и т. п.) и поиск оптимальных путей достижения целей этого развития»²⁹.

Стандартные методы прогнозирования разделяют на следующие виды:

- экспертные — прогнозы составляются экспертами и обрабатываются по разным методикам;
- фактографические (экстраполяции) — включают статистическую обработку данных, определение аналогий процессов, изучение тенденций процессов, в частности процессов научно-технического развития;
- комбинированные методы — соединяют экспертные и фактографические методологии;
- сценарные методы прогнозирования.

Среди методов прогнозирования особое значение занимают *сценарные методы прогнозирования*, которые сегодня занимают одно из ведущих мест во всех сферах стратегического государственного и стратегического экономического прогнозирования.

Под сценарием понимается логическая цепь возможных событий будущего, разворачивающихся вследствие действия определенных сил и при определенных условиях. Как правило, выделяют:

- пессимистические сценарии (наихудшие условия);
- оптимистические сценарии (наилучшие условия);
- реалистичные условия (сочетание первых и вторых).

Существуют различные подходы к определению понятия «сценарий». Вот мнение Майкла Портера: «Сценарий — это внутренний непротиворечивый взгляд на то, чем может обернуться будущее»³⁰. В. Н. Цыгичко полагает: «...под сценарием понимается гипотетическая картина

последовательного развития во времени и пространстве событий, составляющих в совокупности эволюцию... системы в интересующем исследователя разрезе»³¹. По мнению Ю. А. Маленкова, «...в контексте стратегического планирования под сценарием понимают прогноз состояния будущей внешней и внутренней среды при определенной комбинации наиболее значимых факторов, оказывающих влияние на фирму»³².

В сценарном прогнозировании используются различные методы.

Широко распространена в современном планировании методология построения «сценарного креста» (рис. 12 и 13), которая моделирует влияние двух неопределенностей на различные пути развития.

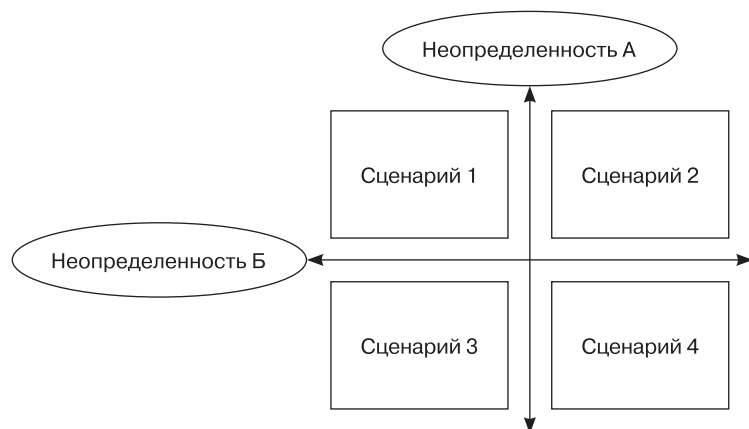


Рис. 12. Построение сценариев на основе учета анализа неопределенностей

Примером также могут служить разработанные сценарии развития транспорта в Европейском союзе.

Также к методам сценарного прогнозирования относится «анализ трендов», разработанный Теодором Гордоном. Это метод прогнозирования, в котором осуществляется экстраполяция трендов в видение будущих событий. Учитываются запасы природных ресурсов, эффективность национального правительства, рассматриваются различные условия (наилучшие, наихудшие, наиболее вероятные) и формируются комбинации факторов и дерево сценариев.

Следующий метод — «анализ перекрестного воздействия» (Cross-Impact Analysis) — разработан в Университете штата Южная Калифорния в США. Одновременно рассматривается большое число движущих сил. Учитываются силы внешние и внутренние, воздействующие на процессы, а также их синергия.

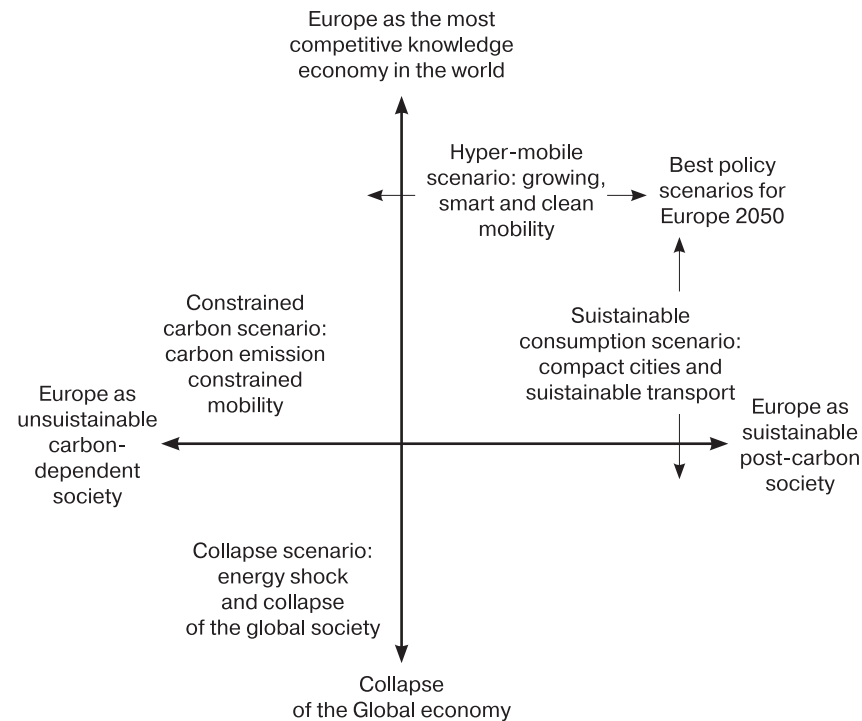


Рис. 13. Сценарии развития транспорта ЕС

Мишель Годе предложил метод компьютерного моделирования МСМАС, учитывающий иерархию причинно-следственных связей, матрицу перекрестного влияния сил, разработку сценариев³³.

В целом существует целый ряд методов сценарного прогнозирования. Однако результаты показывают, что, как правило, реализуются события, которые либо не учитывались в сценариях, либо признавались маловероятными.

Это отражает глубокий кризис современного стратегического сценарного планирования. Однако классики менеджмента утверждают, что все же лучше иметь плохой план, чем не иметь никакого.

Проблема разработки современных сценариев развития заключается прежде всего в отсутствии обоснованных причинно-следственных моделей, разворачивающихся в экономике, политике, социальной сфере процессов. Задавая неверные исходные предпосылки, получают и слишком большие отклонения в сценарном планировании.

2.3. Процесс стратегического управления и его особенности

Долгая история развития стратегического менеджмента, широта его применения способствовали появлению большого количества парадигм, подходов, концепций, научных работ, подходов к определению сущности стратегического менеджмента. На сегодняшний день в науке существуют различные направления, каждое из которых определяет понятие стратегического менеджмента с той или иной позиции.

И. Ансофф определил стратегический менеджмент, акцентировав внимание на формулировке и реализации стратегии: «Стратегический менеджмент состоит из: формулировки стратегий, развития деловых способностей компании, управления внедрением стратегий и развитием способностей»³⁴.

М. Портер определяет стратегический менеджмент исходя из того, что разработка стратегии проистекает из характера самой конкуренции. При формировании стратегии необходимо базироваться на трех источниках³⁵:

- позиционирование, ориентированное на широту номенклатуры, то есть направленное на выбор разнообразия товаров или услуг, нежели сегмента потребителей;
- позиционирование, ориентированное на потребности, и использование его целесообразно при наличии группы потребителей с различными потребностями и наборов видов деятельности, которые способны удовлетворить эти потребности лучшим образом;
- позиционирование, ориентированное на доступ. Данное позиционирование предусматривает сегментирование потребителей в соответствии с различными способами доступа к ним, подразумевая под собой, например, географическое положение потребителей.

Р. Л. Дафт при определении понятия «стратегический менеджмент» акцентирует внимание на формировании стратегии исходя из конкурентных преимуществ: «Стратегический менеджмент — это набор решений и действий по формулировке и внедрению стратегии, призванной обеспечить наилучшее конкурентное положение во внешней среде и достижения поставленных целей»³⁶.

Комплексный подход основан на одновременном рассмотрении различных аспектов управления развитием, таких как формулировка стратегий, распределение ресурсов и других процессов. И. Ансофф в своих работах уделял внимание тому, что комплексный подход становится актуальным в современных условиях, что «наиболее комплексный подход к проблеме обеспечивает стратегическое управление, которое получает

распространение в настоящее время. Оно включает две взаимодополняющие системы: анализ и выбор стратегических позиций и управление в реальном масштабе времени системы»³⁷.

Определение стратегического менеджмента с позиции процессного подхода подразумевает, что вся деятельность рассматривается как целостный процесс, целью которого выступает формулировка единого комплекса стратегических планов³⁸.

А. Роув определил стратегический менеджмент как «процесс принятия решений, который объединяет внутренние организационные возможности с угрозами и благоприятными возможностями, предоставляемыми внешней средой»³⁹.

Сторонниками процессного подхода являются такие известные ученые, как А. А. Томсон и А. Дж. Стрикленд. С их точки зрения стратегический менеджмент состоит из пяти взаимосвязанных управленческих задач, целью которых является формирование стратегии, представляющей собой комбинацию методов конкуренции и организации деятельности, направленной на удовлетворение клиентов и достижение целей⁴⁰.

Разные подходы к определению понятия «стратегический менеджмент» обуславливают и разные подходы к определению содержания процесса стратегического управления. И. Ансофф выделил следующую группу ключевых решений при формулировании (планировании) стратегии: внутренняя оценка фирмы; оценка внешних возможностей; формулировка целей и выбор задач; решение о портфельной стратегии; конкурентная стратегия; создание альтернативных проектов, их отбор и реализация.

С. Вутон и Т. Хорн рассматривают процесс стратегического планирования, включающий три этапа:

- 1) стратегический анализ, состоящий из анализов внешней и внутренней среды и их совокупной оценки;
- 2) выбор стратегического направления, включающий прогнозирование, определение миссии и целей и выявление стратегических «расхождений» между прогнозами и целями;
- 3) реализация стратегии, предусматривающая: рассмотрение альтернативных вариантов стратегии; анализ каждого варианта на конкурентоспособность, совместимость, выполнимость, риск и прочее; составление плана выполнения стратегии.

М. Мескон предложил процесс стратегического управления в виде следующих пяти этапов: выработка миссии и целей организации; оценка и анализ внешней среды; управленческое обследование сильных и слабых сторон; анализ и выбор стратегических альтернатив; реализация и оценка стратегии.

А. Томпсон и Д. Стрикленд считают, что главным является решение пяти задач: определение сферы деятельности и формулирование стратегических установок; постановка стратегических целей и задач для их выполнения; формулирование стратегии для достижения намеченных целей и результатов деятельности производства; реализация стратегического плана; оценка результатов деятельности и изменение плана и/или методов его исполнения.

В. Маркова и С. Кузнецова построили модель стратегического процесса, содержащего следующие этапы: определение цели; анализ «пробелов», включающий оценку внешнего и внутреннего окружения; формулирование стратегии с учетом рассмотрения альтернативных вариантов; реализация стратегии на основе составления планов и бюджетов.

О. Виханский считает, что стратегическое управление — это динамическая совокупность пяти взаимосвязанных управленческих процессов: анализ среды; определение миссии и целей; выбор стратегии; выполнение стратегии; оценка и контроль реализации.

И. Ансофф и Г. Минтцберг рассматривают методологию стратегического менеджмента в виде взаимозависимых подсистем:

- процесс стратегического планирования;
- процесс стратегического управления — реализация определенной стратегии.

Анализ показывает, что большинство ученых и специалистов придерживаются следующей схемы: определение миссии → разработка альтернативных стратегий → выбор стратегии → реализация стратегии → оценка и контроль.

Типичная модель стратегического менеджмента имеет следующий вид (рис. 14).

Можно выделить ряд недостатков традиционной модели процесса стратегического менеджмента.

1. В традиционной модели процесс стратегического менеджмента начинается непосредственно с формулировки миссии и анализа проблем организации. Но в действительности только после возникновения потребностей в стратегических изменениях и действиях, мотивации их осуществления, совместного анализа внешней и внутренней сред, идентификации ключевых ценностей менеджмент фирмы может правильно понять сущность проблем фирмы и сформулировать ее миссию, стратегические цели, варианты стратегий.

Процесс разработки стратегии начинается с возникновения потребностей в стратегических преобразованиях, мотивации и организации подготовки работников, разрабатывающих стратегии.

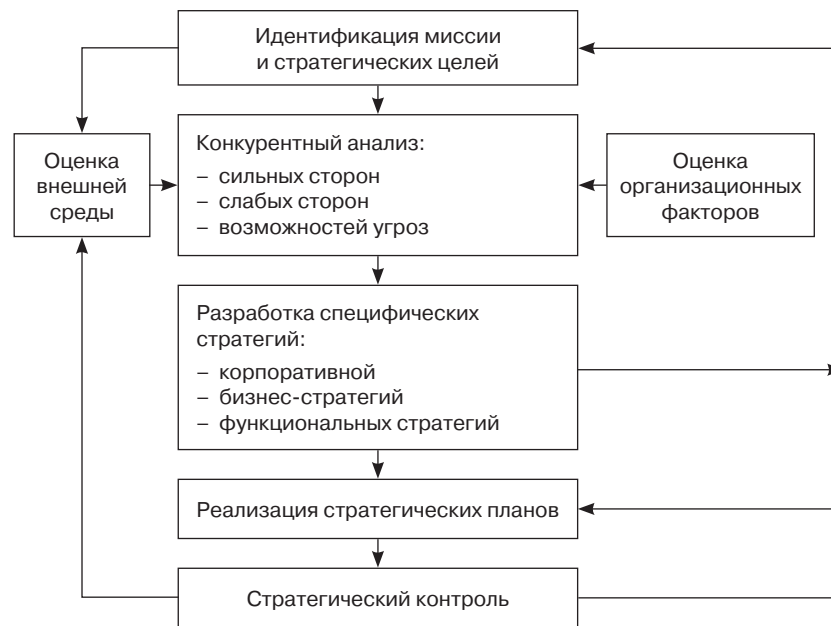


Рис. 14. Традиционная модель процесса стратегического менеджмента

2. В традиционной модели не учитываются в явном виде факторы мотивации и подготовки работников, а они определяют качество всего стратегического процесса.

Но если разработку стратегии фирмы осуществляют немотивированные и неподготовленные работники, такая стратегия никогда не будет эффективной. Человеческий фактор активно действует на всю систему стратегического менеджмента. Наиболее сильное влияние на стратегический процесс оказывают мотивация работников, их внутренние ценности и социальная ответственность, уровень их подготовки и компетенции в сфере стратегического управления. Часто разработку стратегии проводят либо квалифицированные, но не мотивированные работники, либо работники с сильной мотивацией, но слабой подготовкой; нередко слабая подготовка сочетается с отсутствием мотивации. В этих условиях весь стратегический процесс становится неэффективным и бесполезным.

3. Существенный недостаток традиционной модели процесса менеджмента заключен в раздельном анализе внутренней среды компании и ее внешней среды.

Однако реально оценить сильные и слабые стороны компании (внутренняя среда) без учета конкретных условий внешней среды, в том числе конкурентов, невозможно. Также невозможно содержательно анализировать возможности отраслевых рынков (внешняя среда) без учета внутренней среды фирмы. Конкретные особенности фирмы определяющим образом влияют на характер анализа внешней среды. Крупные фирмы и фирмы малого бизнеса ориентируются на использование различных факторов внешней среды. Поэтому достоверные выводы могут быть получены только в условиях синтеза анализа внешней и внутренней среды, на основе интеграционного подхода, в результате которого можно правильно сформулировать проблемы и концепции развития, миссию организации, комплексы стратегических целей.

Стратегический анализ должен проводиться не раздельно, а совместно, так как внешняя и внутренняя среда фирмы диалектически связаны друг с другом.

Раздельный анализ приводит к тому, что менеджеры многих фирм неправильно определяют приоритеты стратегических факторов. Вместо наиболее важных факторов внешней и внутренней среды они анализируют факторы, мало влияющие на стратегии фирмы, главные же факторы ошибочно считают второстепенными либо не рассматривают. В результате весь стратегический анализ становится формальным и малосодержательным.

Анализ внутренней и внешней среды фирмы нельзя разделять, так как окружающая фирму внешняя среда описывается сотнями тысяч показателей, которые невозможно учесть менеджерам. Но для конкретной фирмы или отрасли количество параметров внешней среды на порядки уменьшается, что позволяет проведение анализа.

4. Одной из наиболее сложных задач является внедрение разработанной стратегии. Традиционная модель не дает ответа на вопрос: как преодолеть разрыв в разработке и внедрении стратегии?

Стратегический процесс должен включать механизм управления внедрением стратегии. Это достигается на основе разработки системы стратегического контроля и системы управления реализацией стратегии. Часто вместо организации внедрения стратегии на базе матричной структуры управления или на основе сети проектов формально поручают этот процесс административным подразделениям организации. В результате целостную стратегию разрезают на части, которые затем не удается соединить воедино, и проявляются все присущие функциональным звеньям слабые стороны — внутренняя борьба за ресурсы и власть, личные конфликты, бюрократия, функциональная обособленность, плохая координация и др. Поэтому разработку систем стратегического контро-

ля и управления реализацией стратегии необходимо осуществлять еще на стадии планирования стратегии.

5. Традиционная модель не учитывает периодический (циклический) характер стратегического менеджмента.

Процесс разработки и внедрения стратегии имеет четко очерченные временные рамки и разделяется на ряд периодов. Обычно продолжительность одного периода составляет год. В условиях быстрых изменений этот срок может сокращаться. В крупных корпорациях разрабатываются временные графики планирования и внедрения стратегий. В конце каждого периода внедрение стратегии оценивается по ее результатам и эффективности, принимается стратегическое решение — завершение стратегии в случае достижения поставленных стратегических целей или невозможности ее реализации и разработка новой, продолжение реализации стратегии, ее изменение, переход на другую, ранее разработанную альтернативную.

6. В традиционной модели стратегического менеджмента линии обратной связи от стратегического контроля замыкаются на все элементы стратегического процесса.

Но при таком подходе, как показывает практика управления, в организациях часто наступает хаос. На руководство обрушивается лавина разрозненных данных из различных подразделений. Если сигналы об отклонениях в реализации стратегии поступают по обратной связи во все звенья, которые осуществляли ее разработку, то менеджеры принимают несогласованные и противоречивые решения по устранению отклонений. Невозможно создать целостную картину причин отклонений в стратегическом управлении и принять обоснованные решения. В результате возникает модель управления по типу известной басни Крылова «Лебедь, рак и щука». Например, требуются дополнительные ресурсы, но никто не может принять необходимое решение или сразу принимается несколько противоречащих решений. Такие ситуации часто возникали и возникают сегодня на коллегиях российских министерств и в советах директоров фирм. В результате теряется много времени на обсуждение, а «воз и ныне там», проблемы остаются нерешенными.

Это можно устранить, если при возникновении отклонений информация последовательно пройдет все этапы стратегического процесса в обратном направлении. Последовательная обратная связь в управлении исключает возможность дезорганизации и неупорядоченности, обеспечивает согласованность и целостность стратегического анализа причин отклонений и решений по их устранению. Потери времени на прохождение информации при этом минимальны, а многие проблемы часто решаются на промежуточных этапах стратегического процесса.

Традиционная модель стратегического менеджмента представляет собой ряд формализованных процедур; в то же время она не показывает, что конкретно нужно сделать для организации эффективного процесса стратегического менеджмента. При использовании данной модели непонятно, как организовывать процесс управления разработкой и внедрением стратегии в фирме, как обеспечить последовательность, целостность и системность этого сложного процесса.

Таким образом, становится ясно, почему стратегические планы развития не используются в современном государственном планировании в полной мере. Дефекты моделей не дают возможности полностью реализовать заложенный в них потенциал.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что **стратегическое управление** в целом представляет собой научно обоснованный синтез процессов стратегического анализа, прогнозирования, планирования и реализации стратегических целей и задач⁴¹. Его важнейшее назначение — обеспечить в долгосрочном периоде устойчивость развития и высокую конкурентоспособность сложных социально-экономических систем на основе мотивации, инноваций, роста и эффективного использования экономического и человеческого потенциалов, противостояния внешним угрозам, достижения устойчивых конкурентных преимуществ. **Стратегическое управление** является средством определения главных направлений, ключевых результатов, способов их достижения для сложных социально-экономических систем различного уровня (компании, города, региона, государства) в долгосрочном периоде развития.

Принимаемые стратегические решения, в отличие от тактических или оперативных, носят более долгосрочный характер и в большинстве случаев не могут быть быстро скорректированы. Стратегические ошибки чаще всего носят глобальный характер и оказывают прямое воздействие на жизнеспособность всей системы.

2.4. Глобальные тренды развития государственного стратегического управления

Стратегическое государственное управление является одним из наиболее важных факторов обеспечения устойчивости и эффективности развития стран и регионов. На примере многих стран в мире накоплен, но все еще недостаточно используется большой опыт по формированию как эффективных, так и неудачных стратегий развития. Сегодня многие страны африканского континента и почти все страны Ближнего Востока демонстрируют крайне негативные последствия ошибоч-

ных государственных стратегических решений и тщетных попыток государственного аппарата, невзирая на все экономические, политические и социальные кризисы, сохранить механизмы и принципы управления, ориентированные на ущербные и ложные цели. Десять лет назад в исследовании глобальных трендов развития государственного сектора учеными Дж. Эппингом и С. Девулом был предложен ряд наиболее важных характеристик глобальных трендов государственного управления на основе модели PEST-анализа (политика, экономика, социальная сфера, технологии) следующего вида (табл. 12).

Таблица 12

Глобальные вызовы государственному сектору⁴²

Политические	Экономические	Социальные	Технологии
Дерегулирование.	Конкуренция с развивающимися странами.	Демографические.	Прорыв в изучении жизни.
Приватизация.	Либерализация торговли.	Стиль жизни.	Телекоммуникации. Интернет.
Расширение ЕС.	Увеличение дифференциации доходов.	Индивидуализм.	Имиджевые технологии
Роль правительства	Мегакорпорации	Раскол в обществе	

Однако ретроспективный анализ этих трендов показал, что на протяжении последнего десятилетия они **очень сильно разошлись** с реальными процессами развития. Почти все глобальные кризисы последних лет оказались вне их сферы. К числу наиболее значимых кризисов следует отнести следующие:

- **глобальные изменения климата и усиление стратегической роли государств в регулировании экологической среды;**
- **рост чрезвычайных природных и техногенных ситуаций в мире,** ряд которых оказали глобальное воздействие на мировую экологию и экономику (разлив нефти в Мексиканском заливе в 2010 году, авария на атомной станции на острове Фукусима в 2010-м, извержение вулкана в Исландии и ряд других);
- **рост бюрократии и коррупции во всех странах мира** (особенно на Ближнем Востоке и в Африке), подавление демократии в ряде регионов, что привело к скачкообразному росту политической нестабильности и кризисам, охватившим весь Ближний Восток;

- **финансовая неустойчивость и глобальный экономический финансовый кризис** 2008–2009 годов, а также продолжающаяся стагнация социально-экономических процессов в ряде стран мира;
- **сокращение пакетов социальных льгот и гарантий в большинстве стран мира**, в том числе в ЕС (рост пенсионного возраста, уменьшение социальных выплат и поддержки уязвимых слоев населения и др.), вызвавшее крупные волнения;
- **массовая миграция населения**, которая в ряде случаев приобрела характер «социальных цунами», как это сегодня происходит с Италией, Тунисом, Египтом, когда в страны с более высоким уровнем жизни, но и высоким уровнем безработицы устремились волны не обеспеченных рабочими местами мигрантов.

Почему ни один из указанных кризисов не был включен в тренды развития государственного управления, а просчеты глобального прогнозирования повторяются и сегодня во многих прогнозах и стратегиях, в том числе в стратегии «ЕС–2020»? Ведь все эти процессы являются приоритетными объектами стратегического государственного регулирования.

Это происходит вследствие ряда причин.

1. Глобальные тренды строились (и сегодня строятся) экстраполяционным методом продолжения структурных и количественных тенденций прошлых лет в будущее, без учета качественных изменений и содержат большей частью вторичные по своей значимости для стратегического развития факторы.
2. Не учитываются объективные законы развития. В том числе закон перехода количественных изменений в качественные. В качестве примера можно привести длительное накопление возмущения населения коррумпированными режимами на Ближнем Востоке, которое превратилось в социальный взрыв и ликвидацию этих режимов, не прогнозируемых специалистами ранее.
3. Для анализа трендов применяется методология PEST-анализа, которой совершенно недостаточно для стратегического анализа факторов-угроз и государственного управления противодействия им.
4. Не применяется сценарный подход, учитывающий возможные кризисы развития.
5. Нет анализа положительных и отрицательных результатов глобальных трендов и оценки их последствий. Так, например, развитие мегакорпораций представляет собой крайне противоречивый процесс. Какую политику государство должно выработать по отношению к безудержному росту мегакорпораций? Обоснованного ответа на этот и многие другие вопросы нет.

Сегодня государственное стратегическое управления стоит перед указанными выше глобальными вызовами, и основные тренды его развития должны приобрести совершенно другой вид.

Для перехода стран к устойчивому и прогрессивному развитию предлагаются следующие тренды, которые должны поддерживаться и развиваться в государственном стратегическом управлении (табл. 13).

В 2010 году странами ЕС была принята Стратегия «Европа–2020», которая показала существенное изменение принятых приоритетов и трендов развития государственного стратегического управления по сравнению с прошлыми периодами. На передний план выдвинут ряд направлений развития ЕС⁴³:

- «умный рост»: развитие экономики, основанное на знаниях и инновациях;
- устойчивый рост: эффективность ресурсов, более экологичная и более конкурентоспособная экономика;
- «включающий в себя рост»: стимулирование экономики с высокой занятостью, обеспечивающей социальный прогресс и территориальную сплоченность.

В Стратегии предложены уровни достижения ЕС к 2020 году наиболее важных целей:

- рост занятости и борьба с бедностью (предусматривает сокращение количества бедного населения на 25%, то есть на 20 млн человек);
- на развитие науки и исследований, образования направляется 3% от валового национального продукта;
- защита окружающей среды обеспечивается 30%-ным сокращением выбросов.

Эти приоритеты направлены на достижение в будущем нового уровня развития экономики и общества ЕС. Но насколько они соответствуют сегодняшним реалиям? Так, согласно последним данным специалисты-футурологи уже в ближайшее время с 2012 года прогнозируют возможные глобальные геофизические изменения, ухудшение климата, дефицит продовольствия и воды, конфликты между странами (в том числе между странами, владеющими ядерным оружием)⁴⁴.

Проблема Стратегии «Европа–2020» заключается в том, что хотя в ней рассмотрены три сценария развития, но по существу речь идет всего лишь об одной ветви сценариев — **развития в бескризисной среде**. В Стратегии не рассматривается ни один из глобальных факторов-угроз, который может привести к структурным изменениям условий развития. Также следует отметить, что уровень безработицы в Стратегии планируется сохранить на довольно высоком уровне (25% трудо-

Новые позитивные глобальные тренды развития государственного стратегического управления

Сферы стратегического государственного управления						
Природные, техногенные и социальные катастрофы	Энерго- и ресурсосбережение	Продовольственное обеспечение населения	Рост занятости и уровня образования населения	Переход к инновационной экономике	Социальная устойчивость	Новое качество государственного управления
Позитивные глобальные тренды государственного стратегического управления						
Рост качества государственного контроля безопасности крупных техногенных объектов. Поиск новых решений глобальных экологических проблем. Рост госконтроля влияния крупных корпораций на окружающую среду и введение действенных экономических и административных наказаний за нанесение экологического ущерба (или стимулирование за применение природоохраняемых технологий). Переход к экологически безопасной экономике	Господдержка энерго- и ресурсосбережения. Госрегулирование цен на альтернативные источники энергии	Госрегулирование уровня использования водных и продовольственных ресурсов. Госконтроль роста цен на продовольственные товары и создание условий для поддержки местных производителей	Госстимулирование развития среднего и малого бизнеса на муниципальном и федеральном уровнях. Ограничение развития крупных корпораций. Господдержка роста образования и повышения качества человеческого капитала	Господдержка инновационных проектов и идей. Гос. стимулирование обновления инфраструктуры. Поддержка запуска пилотных инновационных проектов	Госмониторинг факторов социальной стабильности. Создание механизмов предотвращения волеизъявления конфликтов между странами. Достижение высоких стандартов жизни населения	Дебюрократизация гос. аппарата, законов, процедур, механизмов управления. Создание анти-коррупционных механизмов государственного управления. Применение новых методов стратегического государственного управления. Новое качество отбора и подготовки госслужащих

2.4. Глобальные тренды развития государственного стратегического управления 149

способного населения), при этом без учета новых быстрорастущих волн мигрантов, которые его существенно увеличат.

Нет в Стратегии и защиты от техногенных аварий и катастроф. В то же время бюрократизированный и неэффективный государственный контроль развития атомной энергетики Японии привел к глобальной катастрофе. Сегодня мир получил второй Чернобыль, уровень опасности аварии на атомной станции Фукусима повышен до 7 (высший уровень). Это означает, что экология планеты и мировое сообщество в течение многих лет будут подвержены крайне опасному действию последствий радиационного загрязнения окружающей среды. Таких атомных станций в мире много, и решение этой проблемы должно было найти свое место в стратегии развития, однако этого не произошло. Между тем экология планеты крайне уязвима. В то же время сокращение атомных станций по оценкам ряда специалистов ведет к росту стоимости энергии, что может создать предпосылки второй волны кризиса. Но для населения его выживание и защита от угрозы генных мутаций гораздо важнее, что показали недавние массовые выступления в Германии, требующие закрытия атомных станций.

В России учеными предложен перевод АЭС на безопасные ториевые станции. Модернизация одной станции оценивается в 100 млн долл. с одновременным увеличением мощности в два раза⁴⁵. Почему до сих пор эта инновация не реализована и не проверена в качестве пилотного проекта на какой-либо атомной станции РФ или за рубежом?

Можно исписать горы бумаг для создания множества «процедур», «механизмов», но не решить главную проблему, обеспечивающую прогресс, государственную поддержку и инициирование запуска инновационных пилотных проектов, решающих ключевые проблемы развития. Бизнес неохотно идет на такие проекты, вот почему именно в этой сфере вместо бездумного расходования средств на множество второстепенных направлений государство может и должно обеспечивать поддержку инноваций.

Главные проблемы Стратегии «Европа–2020» в том, что она **не содержит** конкретных стратегических инновационных идей и путей решения поставленных проблем, **не учитывает** сильное влияние глобальных факторов угроз, **не предусматривает** дебюрократизацию государственного аппарата.

Переход к новому качеству государственного управления во всех странах мира, в том числе в Германии и в России, крайне необходим, иначе дестабилизация, хаос, гибель многих тысяч людей станут действительностью. Но для этого следует учитывать возможные сценарии развития, разрабатывать стратегии, способные нейтрализовать глобальные угрозы и обеспечить господдержку инноваций в наиболее важных, а не второстепенных сферах.

Реализация и государственная поддержка позитивных глобальных трендов развития государственного стратегического управления являются главным путем к устойчивому, безопасному и эффективному развитию стран и регионов.

2.5. Методология стратегического государственного управления

Государственное стратегическое управление базируется на широком использовании разнообразных методов, основывается на определенных принципах. Цели достижения высокой конкурентоспособности и эффективности предъявляют требования к совершенствованию используемых методов и инструментов, адекватному их соотношению с внешними и внутренними условиями развития государства. Таким образом, необходимо рассмотреть элементы методологии государственного стратегического управления и раскрыть их содержание.

Методология — учение о научном методе познания, принципы и способы организации теоретической и практической деятельности.

Методология любой науки представляет собой органическое единство общеметодологических, философских методов, общенаучных подходов и методов исследования, междисциплинарных и частнонаучных методов⁴⁶.

Методология государственного стратегического управления (в узком смысле) — совокупность важнейших теоретических принципов и методов, используемых в процессе государственного стратегического управления.

В широкой трактовке **методологию государственного стратегического управления** можно определить как органическое единство: системы **методов** государственного стратегического управления; специфических методологических **принципов; этапов** процесса государственного стратегического управления; системы **показателей**, используемых в процессе государственного управления.

Руководящие правила, положения и нормы управления формируют принципы управления. «Принципы управления определяют требования к системе, структуре, организации и процессу управления»⁴⁷.

Принцип — объективная категория науки, выступающая в качестве отправного основополагающего понятия, которая выражает совокупное действие ряда законов развития рассматриваемого объекта, определяет задачи, направление и характер развития объекта.

Практически в каждом отдельном источнике, в том числе и в официальных материалах органов исполнительной власти России, можно

встретить свою предлагаемую систему принципов. Поэтому приведение и анализ существующих подходов представляется нецелесообразным, и следует выделить наиболее важные, по мнению авторов, принципы государственного стратегического управления.

1. Принцип целостности и учета по возможности всех элементов и факторов системы государственного управления.
2. Принцип гибкости и адаптивности с учетом сохранения стабильной структуры и принципов управления.
3. Принцип приоритетности отдельных социально-экономических подсистем и элементов с учетом специфики отраслей, регионов, предприятий.
4. Принцип стратегической ориентированности на главные цели социально-экономического развития страны.
5. Принцип обеспеченности материальными и другими ресурсами и эффективности их использования для обеспечения государственного управления.
6. Принцип активного управления, то есть прогнозирование возможных изменений систем и среды с целью оказания упреждающих воздействий для обеспечения стабильного и адекватного функционирования государства, регионов, отраслей.
7. Принцип синергии, то есть обеспечения эффекта от взаимодействия различных государственных и негосударственных структур и конечного результата деятельности государства.
8. Принцип единства экономики и политики.
9. Принцип единства централизма и самостоятельности.
10. Принцип научной обоснованности и эффективности.
11. Принцип сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга.

Особо следует отметить принцип научной обоснованности и эффективности, который означает следующие требования:

- изучение действия всей системы законов развития общества, определяющих содержание и направление движения его отдельных элементов и сфер деятельности;
- изучение и практическое использование достижений современной науки и техники;
- ориентация организаций на своевременное техническое перевооружение, реконструкцию и обновление производства;
- повышение достоверности планово-учетной информации;
- обеспечение комплексного использования всех элементов методологии стратегического управления.

Может быть выделен также и ряд других принципов государственного управления — новых принципов, связанных с внедрением стратегически-ориентированного подхода: оперативный учет изменений внешней среды, обязательность использования сценарного метода прогнозирования, выявление и учет существующих стратегических рисков и др.

Механизм государственного воздействия на экономику при проведении экономической политики включает систему разнообразных методов. Под *методом управления* понимается способ осуществления управленческого воздействия, в результате которого достигаются цели управления, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности⁴⁸.

Каждый метод управления включает в себя содержание, направленность и организационную форму. Кроме того, каждому методу соответствует определенный набор инструментов, с помощью которых он реализуется.

Методы и инструменты государственного регулирования не являются постоянными и неизменными. Возникновение и эволюция методов и инструментов государственного регулирования предопределяются потребностями технологического развития и экономического роста, изменениями проводимой экономической и социальной политики, воздействием групп специальных интересов, уровнем развития таких отраслей науки, как экономика, право, управление, психология, социология, математика и др.

В литературе встречается множество различных подходов к классификации методов государственного регулирования. Например, все методы объединяют в пять групп:

- косвенные методы финансового и денежно-кредитного регулирования;
- прямое государственное финансовое регулирование;
- методы регулирования материальных потоков и производственной деятельности, заказы на поставки продукции и выполнение работ для государственных нужд, квотирование и лицензирование;
- государственное предпринимательство;
- программно-целевой метод планирования и управления⁴⁹.

По мнению авторов учебного пособия «Государственное регулирование экономики»⁵⁰, методы государственного регулирования следует делить на пять основных групп: правовые, административные, экономические, прямые, косвенные. При этом в зависимости от ветвей власти авторы выделяют методы законодательные, исполнительные и судебные.

По мнению Г. В. Атаманчука, достаточно разделить методы государственного регулирования всего на две группы:

- методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- методы обеспечения реализации целей и функций государственного регулирования⁵¹.

Еще одна классификация заключается в выделении общих, частных и специальных методов. К общим методам относят совокупность методов познания, системный метод, теорию общественного воспроизводства и др. Частные методы включают в себя статистические методы, экономико-математические и др. К специальным методам относят балансовый метод, программно-целевой и нормативный.

Согласно разделяемому в данной работе подходу, можно выделить (в зависимости от выбранного критерия) методы:

- прямого и косвенного воздействия государства на социально-экономические процессы;
- административного и экономического воздействия государства на социально-экономические процессы.

Кроме того, поскольку государственное регулирование экономики образует определенную иерархическую систему, в которой на высшем государственном уровне осуществляется разделение функций между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, методы государственного регулирования экономики, в зависимости от ветвей власти, разделяются на три большие группы: судебные, законодательные и исполнительные.

По степени непосредственного воздействия на процесс принятия субъектами управленческих решений методы государственного регулирования экономики делятся на *прямые* и *косвенные*.

Метод прямого воздействия реализуется средствами административного и экономического влияния.

Косвенный метод регулирования реализуется только экономическими средствами. Конкретное выражение этих приемов или средств регулирования представляет собой их формы, особенностью административных средств регулирования.

Прямые методы оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов, они вынуждают их принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписании государства.

Методы косвенного воздействия не оказывают прямого действия на субъект хозяйствования и на принимаемые им решения, предполагают использование инструментов и методов воздействия государ-

ства на частное предпринимательство. Государство не прямо вмешивается в процесс принятия решения экономическими субъектами, а косвенно принуждает их к принятию необходимого для государства решения.

Преимущество косвенных методов состоит в том, что они не нарушают рыночную ситуацию, а недостатком является определенный временной лаг, возникающий между моментами принятия государством мер, реакции на них экономики и реальными изменениями в хозяйственных результатах.

По организационно-институциональному критерию различают административные и экономические методы государственного регулирования экономики.

Административные методы базируются на системе государственной власти. Совокупность административных методов охватывает регулирующие действия, связанные с обеспечением правовой инфраструктуры, и имеет целью создание правовых условий, базируются на силе и авторитете государственной власти. Для каждой сферы экономики степень их применения различна.

Административные методы подразделяются на следующие группы:

- меры запрета;
- меры разрешения;
- меры принуждения.

Функциями административного метода являются: обеспечение стабильной юридической обстановки для деловой жизни; защита конкурентной среды; гарантия прав собственности и свободы принятия экономических решений.

Экономические методы представляют собой меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в нужное государству русло, предполагают воздействие на характер рыночных связей и расширение рыночного поля через влияние на совокупный спрос, совокупное предложение, степень концентрации капитала.

Экономические средства воздействия на хозяйственные процессы предполагают использование:

- средств финансовой (бюджетной, налоговой) политики;
- средств денежно-кредитной политики;
- прогнозирование, планирование, программирование экономики;
- социальных и внешнеэкономических регуляторов.

Таким образом, методы государственного регулирования экономики можно разделить на три группы.

1. Прямые административные методы:
 - ♦ принятие законодательных актов, нормативных документов, положений;
 - ♦ управление государственной собственностью, предприятиями государственного сектора;
 - ♦ государственный заказ;
 - ♦ государственные инвестиции, субсидии, кредиты;
 - ♦ лицензирование, стандартизация, сертификация;
 - ♦ квотирование;
 - ♦ применение санкций;
 - ♦ охрана окружающей среды и др.
2. Прямые экономические методы:
 - ♦ формирование и использование бюджета;
 - ♦ формирование налоговой политики;
 - ♦ формирование амортизационной политики;
 - ♦ установление минимальной заработной платы;
 - ♦ регулирование цен на некоторые виды товаров и услуг;
 - ♦ антимонопольная политика, защита конкуренции и др.
3. Косвенные экономические методы:
 - ♦ государственное прогнозирование;
 - ♦ индикативное планирование;
 - ♦ целевое программирование;
 - ♦ регулирование налоговой системы;
 - ♦ денежно-кредитные инструменты;
 - ♦ валютные рычаги;
 - ♦ социальная политика;
 - ♦ внешнеэкономические формы воздействия и др.

Для каждого метода можно использовать альтернативу, возможен их выбор, замена одного другим. Правильно сочетая и используя различные методы, государство может эффективно решать экономические и социальные задачи. Основным условием является: не противопоставлять методы государственного регулирования, а использовать их либо комплексно, либо избирательно. Каждый метод имеет свои сильные и слабые стороны, которые определяют границы его применения; в различных условиях один и тот же метод может быть реализован с помощью разнообразных инструментов.

В условиях совершенствования системы государственного управления, перехода к эффективному государству, при реализации концепции стратегического государственного управления система методов дополняет

ся и обогащается прогрессивными методами, заимствованными и адаптированными из общего и стратегического менеджмента. Эти методы рассмотрены в разделе 3.2.

Как уже было отмечено ранее, особенности процесса государственного стратегического управления сильно зависят от модели государственного управления, от особенностей объекта управления и многих других факторов.

Ранее мы подробно рассмотрели процесс государственного стратегического управления. В наиболее обобщенном виде он может быть представлен в виде следующих этапов:

- определение приоритетов, целей, задач государственного управления;
- обоснование потребности, необходимости в государственном вмешательстве;
- выбор форм и методов государственного управления;
- определение необходимых ресурсов;
- разработка прогнозов, планов, проектов реализации предполагаемых мероприятий.

Каждый этап можно охарактеризовать системой социально-экономических показателей. Под *показателем* понимается количественно-качественная характеристика социально-экономических явлений и процессов в обществе, мера, придающая им качественную и количественную определенность.

К системе показателей, используемых в процессе государственного управления, предъявляется ряд требований:

- единство и обязательность показателей для данного уровня управления;
- показатели должны обладать способностью агрегироваться и деагрегироваться, быть сопоставимыми;
- показатели должны быть определенными, измеряемыми;
- система показателей должна обеспечивать комплексную характеристику всех аспектов функционирования планируемых объектов;
- система показателей должна быть гибкой, адаптивной, способной отражать все изменения в состоянии объекта;
- показатели должны содержать указания на конкретных исполнителей, то есть быть адресными;
- показатели должны ориентировать соответствующие объекты управления на рост продуктивности, результативности и эффективности;
- число показателей должно быть по возможности оптимальным.

Показатели, образующие данную систему, делятся на: конечные и промежуточные; натуральные и стоимостные; количественные и качественные; объемные и сетевые; абсолютные и относительные; утверждаемые, расчетные и информационные (справочные). Помимо использования показателей непосредственно в процессе государственного управления необходимо также отметить роль системы показателей при оценке эффективности государственного управления. Их можно разделить на две основные группы:

- показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Более подробно система показателей эффективности деятельности государственных органов и служащих будет рассмотрена в главе 5, посвященной оценке эффективности государственного управления.

2.6. Походы к формированию системы государственного стратегического управления в Российской Федерации

Государственное стратегическое управление представляет собой научно обоснованное, сбалансированное, многоцелевое воздействие руководителей государства, аппарата государственного управления, политических и общественных организаций на социально-экономическую среду государства, обеспечивающее долгосрочный, устойчивый и инновационный рост экономики и качества жизни, обеспечение безопасности личности и государства, предупреждение чрезвычайных ситуаций⁵².

Исходя из этого основными задачами государственного стратегического управления являются:

- защита прав личности;
- эффективная и конкурентоспособная экономика;
- рост качества жизни;
- социальный прогресс общества;
- безопасность государства и регионов;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций и многое другое.

Министерство экономического развития РФ определяет формирование эффективно функционирующей *системы государственного стратегического управления* как важнейший фактор обеспечения конкурентоспособности российской экономики в современных условиях.

Согласно современной концепции Минэкономразвития, система государственного стратегического управления в России позволяет⁵³:

- формировать долгосрочные приоритеты деятельности государства в области социально-экономического развития, позволяющие частным компаниям снизить риски, в том числе при принятии долгосрочных инвестиционных решений;
- разворачивать долгосрочные решения (со сроком реализации 7 и более лет) в комплекс средне- и краткосрочных задач, согласованных между собой;
- балансировать планируемые действия, требующие значительных организационных и ресурсных затрат (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности, в сфере развития человеческого потенциала);
- ориентировать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования на деятельность в соответствии с поставленными долгосрочными целями;
- увязывать принимаемые в процессе государственного стратегического управления решения с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу;
- проводить мониторинг реализации принимаемых решений.

Однако следует отметить противоречивость и взаимную неопределенность трактовок Министерством понятий «государственное стратегическое управление» и «государственное стратегическое планирование». В частности, основными задачами, которые призвано решать Министерство экономического развития при осуществлении *стратегического планирования*, названы:

- формирование *системы стратегического управления*;
- разработка и мониторинг реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- мониторинг проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Но в то же время справедливо отмечается, что формирование системы *государственного стратегического управления* позволит изменить подход к среднесрочному прогнозированию, увязать его с прогнозированием долгосрочных тенденций развития, обеспечить координацию разработки, реализации долгосрочных стратегий и программ развития Российской Федерации в целом, а также отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям.

Кроме того, данная система предполагает развитие механизмов «управления по результатам», обеспечивающих четкую взаимосвязь между результатами деятельности органов государственной власти и бюджетными средствами, выделенными на их достижение.

В настоящий момент разработан и находится в стадии утверждения проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Основной идеей этого проекта является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

Отмечается, что в последнее время необходимость формирования системы стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер.

Целями создания системы стратегического планирования являются⁵⁴:

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;
- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Выделим основные функции формируемой системы государственного стратегического планирования⁵⁵. К ним следует отнести:

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;

- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональными уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования. Законопроект регламентирует и обеспечивает прозрачность процедур разработки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования.

Участниками регулируемых данным законопроектом отношений являются Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В законопроекте закреплены полномочия всех участников государственного стратегического планирования в процессе государственного стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации.

Последствиями принятия законопроекта станут⁵⁶:

- создание условий для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики;
- повышение эффективности использования имеющихся ресурсов в рамках достижения целей;
- увеличение прозрачности и эффективности деятельности органов государственной власти;
- повышение исполнительской дисциплины в связи с введением критериев оценки деятельности участников процесса государственного стратегического планирования.

Проект закона «О государственном стратегическом планировании», который фактически уже устанавливает действующую на данный момент систему государственного планирования в России, хотя и имеет

определенные недостатки, тем не менее обеспечивает функционирование данной системы. Разрабатываются документы стратегического планирования: долго- и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития, концепция долгосрочного развития, основные направления деятельности Правительства и проекты по их реализации, целевые комплексные программы и многие другие. *Однако в отношении определения, структурирования ключевого понятия «государственное стратегическое управление» подобной определенности нет. Элементы государственного стратегического управления присутствуют в разрозненном виде; понятия «стратегическое управление» и «стратегическое планирование» часто заменяются друг другом; не действует на должном уровне система управления по результатам.*

Существование неопределенности при использовании понятий «стратегическое управление» и «стратегическое планирование» обусловлено отсутствием однозначных подходов к этому процессу и в научной среде не только для федерального, но и регионального уровней управления.

Наш анализ показывает, что, во-первых, в ряде исследований понятие «стратегическое управление» для региона практически отождествляется со «стратегическим планированием»⁵⁷. Во-вторых, что касается термина «стратегическое региональное управление», то в специальной учебной литературе и научных изданиях либо отсутствуют его определения (при этом рассматривается состав компонентов системы стратегического управления, дается определение стратегии региона⁵⁸, средств стратегического управления⁵⁹ и т. п.), либо имеется его неоднозначное толкование.

Как уже отмечалось, разработанный понятийный аппарат стратегического менеджмента был заимствован большей частью и использован с некоторыми коррективами и распространен на стратегическое региональное управление. Укажем, что разработка этой современной теории стратегического управления происходит на базе формируемой системы территориального стратегического планирования, а также теории стратегического планирования, в контексте регионального⁶⁰ и территориального стратегического управления⁶¹.

Стратегический менеджмент как процесс (в отличие от стратегического планирования) включает целеполагание, реализацию стратегии, оценку и контроль. Причем осуществление стратегии — это ключевая часть стратегического управления, так как при отсутствии механизмов реализации и требуемых ресурсов стратегический план лишь отражает желание жителей изменить состояние города. Укажем, что отличия стратегического менеджмента от стратегического планирования помимо их связи с процессом реализации стратегии определяются еще несколькими важными факторами⁶². Среди них выделим главные:

- информационное обеспечение — в современных условиях менеджмента увеличивается мера неопределенности внешней среды при одновременном ослаблении сигналов о ее изменениях и, следовательно, уменьшается информационное наполнение системы управления. Это ведет к развитию более чувствительных систем информационного наблюдения за внешней средой;
- появление стратегических угроз, которые вынуждают принимать стратегические решения вне циклов планирования, то есть стратегический менеджмент характеризуется быстрой реакцией на изменения внешней среды внутри плановых периодов. Для выявления таких угроз создаются специальные системы сбора и анализа информации, обеспечивающие принятие стратегических решений в реальном масштабе времени;
- реакция стратегического менеджмента на внешние изменения имеет двойственный характер: долгосрочный и оперативный одновременно. Долгосрочная реакция закладывается в стратегические планы и программы, а оперативная — реализуется вне планового цикла в реальном режиме времени;
- в стратегическом менеджменте внешняя среда не рассматривается как нечто данное и неизменное, к чему фирма должна адаптироваться. Рассматриваются способы стратегии изменения внешнего окружения;
- стратегический менеджмент включает элементы всех предшествующих систем управления, то есть предполагает составление бюджетов, использование экстраполяции для оценки относительно стабильных факторов, применение элементов стратегического планирования, а также усовершенствования, необходимые для адаптации стратегических решений, осуществляемых в реальном масштабе времени.

Таким образом, требуется более точное определение содержания понятия «государственное стратегическое управление», его соотнесение с понятиями «государственное стратегическое планирование», «управление по результатам» и многими другими, а также приведение системы государственного управления в соответствие с актуальными положениями современных теорий социально-экономического развития, концепций государственного управления и парадигмой государственного менеджмента.

Рассмотрев особенности существующей системы государственного стратегического управления в Российской Федерации, особенности доминирования отдельных составляющих стратегического управления, можно сделать вывод, что процесс формирования системы не завершен.

На основе сравнения периодов становления теории государственного стратегического управления и теории стратегического управления фирмами можно сделать вывод о перспективных направлениях развития теории, методологии и практики государственного стратегического управления.

Исследователи эволюции стратегического управления выделяют четыре этапа его формирования⁶³.

Этап 1 (1900–1950) — *сметно-бюджетный подход к планированию и контролю (базовое финансовое планирование)*. Предпринимается с целью добиться более полного оперативного контроля, чтобы уложиться в годовой бюджет. Существование систем планирования, которые были основаны на составлении ежегодных финансовых смет и бюджетов по статьям расходов на различные цели. Их главная задача состояла в управлении издержками. В этот период развития хозяйственных отношений осуществление финансового планирования считалось достаточным условием для эффективного функционирования экономических субъектов. В развитии методологии стратегического менеджмента этот этап называют «управлением на основе контроля над исполнением». При этом возможная реакция организаций на изменения определялась после совершения событий, то есть осуществлялось фактически «управление по отклонениям». Данный подход используется в настоящее время для осуществления финансового планирования в организациях.

Этап 2 (1950–1970) — *долгосрочное планирование (планирование на основе прогнозов: экстраполяции, планирование от достигнутого)*. Это попытка более эффективного планирования, чтобы добиться роста, стараясь для этого спрогнозировать перспективное развитие, не ограничиваясь лишь следующим годом, то есть переход к долгосрочному планированию. В связи с ускорением темпов экономического развития и рыночного соперничества компании больше не могли полагаться на формирование бюджета как на систему подготовки к решению будущих конкурентных проблем. Чтобы повысить конкурентоспособность в новых условиях, они постепенно перешли к долгосрочному планированию, которое быстро доказало свою полезность и было принято большинством крупных и значительным числом средних фирм. На данном этапе методология процесса управления базировалась на основе экстраполяции выявленных тенденций на долговременную перспективу в условиях предсказуемого развития внешней среды.

Подход широко использовался в условиях централизованного планирования экономики, а в настоящее время применяется для долгосрочного определения тенденций развития в условиях предсказуемого внешнего окружения, ненасыщенных рынков.

Этап 3 (1970–1980) — *стратегическое планирование (внешне ориентированное планирование)*. Отражает стремление более ответственно подходить к обслуживаемым рынкам и благодаря стратегическому мышлению повысить конкурентоспособность. По мере нарастания кризисных явлений (энергетический кризис 1970 года) и ужесточения конкуренции прогнозы на основе экстраполяции перестали соответствовать реалиям динамично меняющейся внешней среды. Финансовое и долгосрочное планирование интегрировалось в стратегическое, назначение которого заключалось в определении будущей рыночной ситуации, с тем чтобы компания могла адекватно отреагировать на ее изменения. Новый метод получил название «управление на основе предвидения изменений».

В 1970–1990 годах западные фирмы переходят от стратегического планирования к стратегическому менеджменту, который также называют *рыночным*, подчеркивая при этом внешнюю ориентацию управления организацией. Такой подход к управлению позволяет хозяйствующим субъектам перейти от *реактивной* формы управления (принятия управленческих решений как реакции на возникшие проблемы) к *проактивной* форме (управлению на основе анализа и прогнозов). Это позволяет не только успешно реагировать на изменения внешней среды, но иногда даже создавать их (влиять на них в нужном для фирмы направлении).

Этап 4 (с 1990 года) — *стратегический менеджмент*. Это попытка добиться конкурентного преимущества еще при разработке стратегии, учитывая вопросы ее реализации, оценки и контроля. Компания *General Electric*, будучи в числе пионеров стратегического планирования, перешла с этапа стратегического планирования на этап стратегического менеджмента в 1980-е годы. К 1990-м годам большинство корпораций всего мира также начали переход к стратегическому менеджменту.

Методологический принцип современного стратегического управления заключается в построении стратегии не от прошлого к настоящему, а от будущего через прошлое к настоящему и определяется как управление «на основе гибких экстренных решений».

Возникновение методологии стратегического управления в настоящее время принято рассматривать как реакцию хозяйствующих субъектов на усложнение внешних условий ведения бизнеса и необходимость обеспечения конкурентоспособности.

«Согласно мнению П. Друкера, стратегическое планирование — это управление по планам, а стратегический менеджмент — управление по результатам»⁶⁴.

Проводя аналогию с эволюцией теории стратегического управления фирмами, можно сделать вывод, что государственное стратегическое управление в Российской Федерации на федеральном и региональном

уровнях находится на 3-м этапе — этапе стратегического планирования. Процессы глобализации, рост конкуренции между странами, регионами в ближайшее десятилетие обусловит необходимость перехода к полноценному процессу стратегического управления. Страны, которые реализуют в полной мере стратегический подход и переориентируют государственные управленческие структуры, нормативно-правовую базу на реализацию всех процессов стратегического управления, включая процессы стратегического анализа, формулирования стратегии, реализации стратегии, оценку и контроль, будут обладать существенными конкурентными преимуществами.

Совершенствование стратегического планирования и создание системы стратегического управления, которая в настоящее время начала формироваться в Российской Федерации, будет способствовать преодолению ряда указанных выше недостатков в государственном управлении и внедрению в практику государственного управления ряда методов и инструментов стратегического менеджмента, доказавших свою эффективность при управлении компаниями.

2.7. Роль государственного стратегического управления в реализации концепций модернизации российской экономики

Следует отметить, что во всех теориях признается необходимость существенного влияния государства на процессы развития, но системы, методы и формы стратегического государственного планирования как важнейшего инструментария этого воздействия не разработаны и не предлагаются. Реализация крупных преобразований неустойчивой экономики в устойчивую и экологически сбалансированную без стратегических государственных планов, проектов и целевых программ и эффективного механизма их реализации невозможна.

К настоящему времени разработано много концепций модернизации российской экономики и отдельных социально-экономических процессов. Такими разработками активно занимаются коллективы ученых ведущих научно-исследовательских организаций и вузов России, международные организации, консалтинговые фирмы, фонды.

Профессор экономического факультета СПбГУ В. Т. Рязанов предложил в качестве целей стратегии экономической глобализации РФ следующее⁶⁵:

- сохранение многообразия культур и форм хозяйствования;
- защиту социальных ценностей и социально-экономических приоритетов в развитии мирового сообщества и стран от нарастающе-

го тоталитаризма рынка как необходимых предпосылок перехода к более справедливому и экологически безопасному мировому устройству;

- поддержку введения налога на финансовые спекуляции (налог Тобина) и использование его в качестве источника формирования «Международного фонда развития»;
- введение международного контроля за перемещением прибыли, полученной иностранным капиталом в развивающихся странах;
- разработку Международной программы облегчения доступа продукции и услуг, создаваемых в «третьем мире» на мировые рынки и рынки развитых стран;
- проведение реорганизации мировой валютной системы, основанной на постепенном введении по-настоящему мировой резервной валюты.

Следует отметить, что социальные аспекты экономики в настоящее время являются одними из наиболее важных, но при этом наиболее сложно реализуемых из-за необходимости крупных финансовых затрат.

Проблемы государственного регулирования пытались также решить в «*Концепции промышленной политики Российской Федерации и предпринимателей (РСПП)*»⁶⁶.

Данная концепция, как показывает ее анализ, не содержит конкретных механизмов государственного стратегического планирования, а скорее является идеологической. Она акцентирует внимание на интегрированных бизнес-группах на базе уже существующих крупных корпораций. Интегрированные бизнес-группы (ИБГ) образуются на основе стратегических альянсов энергетического и сырьевого секторов экономики, которые могут успешно войти в процессы глобализации. Ключевым принципом является признание крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта повышения конкурентоспособности страны как основы национальной промышленной политики.

Принципы промышленной политики предусматривают⁶⁷:

- системность промышленной политики: проблемы — ценности и критерии — меры и решения — механизм реализации — обратная связь;
- рефлексивность промышленной политики, то есть целенаправленность управленческого ответа на реальные вызовы и проблемы;
- отказ от преобладания в решениях проблем промышленной политики нагрузки на бюджет, вскрытие всех возможных ресурсов;

- постоянный диалог в режиме прямой и обратной связи между властью и бизнесом;
- промышленная политика как постоянная активная управленческая (цели, ресурсы, механизмы, субъекты и объекты) деятельность государственной власти;
- сдерживание инфляционных процессов;
- активный межотраслевой и межсекторальный перелив капиталов на основе баланса интересов развития взаимодействующих отраслей и секторов;
- баланс текущих и стратегических приоритетов;
- государство и бизнес в хозяйственной деятельности равноправны;
- рачительное сохранение существующих промышленных комплексов, использование имеющихся в России преимуществ в отдельных отраслях.

Предусматривается прямое и косвенное государственное регулирование. *Прямым регулированием* считаются государственный заказ, налоговая политика, реформирование естественных монополий, федеральные целевые программы реструктуризации, таможенная политика, кредитование экспорта и организация лизинга дорогостоящей наукоемкой продукции, валютная политика. *Косвенными методами* считаются развитие банковской и страховой системы, переход к накопительной пенсионной системе, формирование благоприятного инвестиционного климата, развитие производственной инфраструктуры.

Преобладание методов прямого воздействия считается нецелесообразным, несмотря на положительный опыт Китая в этой сфере. Доминирует ориентация на либеральную промышленную политику с преобладанием методов косвенного регулирования.

Е. Н. Потапова и С. А. Толкачев, анализируя эту концепцию государственного регулирования, пришли к следующим выводам⁶⁸.

1. Концепция выражает интересы крупного бизнеса, в связи с чем государственная промышленная политика ассоциируется с политикой «отраслевого лоббирования».
2. Не выдерживает элементарной критики предлагаемый РСПП инструментарий. Политическая поддержка инновационных приоритетов бизнес-сообщества, аккумуляция огромных финансовых ресурсов в «руках» ИБГ (проводников промышленной политики) с целью внедрения научно-технических новшеств игнорируют давно известную из мировой практики закономерность: крупный бизнес уступает в инновационной активности мелким фирмам-инноваторам, которые осуществляют основные прорывные нововведения.

3. Несмотря на недостатки, можно выделить и некоторые положительные стороны рассматриваемой концепции. Речь в данном случае идет о федеральных целевых программах реструктуризации, предложенных как один из прямых методов реализации концепции ПП в России. К примеру, РСПП настаивает на программной реструктуризации оборонно-промышленного комплекса с сохранением в том же объеме производства вооружений и военной техники. Мировая и отечественная практика знает много примеров результативного решения задач промышленной политики с помощью внедрения целевых программ, которые позволяют установить конкретные цели, ресурсы, исполнителей механизмов, отчетности и контроля за их реализацией.

Концепция группы ученых институтов Отделения экономики Российской академии наук, возглавляемая академиком Д. С. Львовым, ориентирована на следующие приоритеты:

- отставание в экономическом отношении России от развитых стран Европы можно преодолеть только за счет опережающего роста производства в обрабатывающих отраслях промышленности, и в частности в строительстве. При этом огромную роль играет предложенный набор инструментов ПП, и его рациональное сочетание с политикой макроэкономического регулирования;
- одним из главных направлений новой промышленной политики должна стать связка военно-промышленного и добывающего комплексов;
- необходимо резко повысить ассигнования на фундаментальную науку и научно-технические разработки, обеспечить поддержку промышленности в освоении новых поколений техники. С 1992 по 2004 год США увеличили расходы на науку на 21%, а Россия — снизила в 8 раз;
- нынешняя промышленная политика увеличивает отставание России от передовых стран Запада. Нужна новая промышленная политика, делающая ставку на развитие технологической и производственной базы нашего оборонного комплекса, его реструктуризацию в направлении удовлетворения нужд гражданских отраслей и конечного непроизводственного потребления.

Е. Н. Потапова и С. А. Толкачев сделали следующие выводы по реализации данной политики.

Во-первых, реализацию промышленной политики первоначально необходимо осуществлять в три этапа. Первый этап знаменуется завершением налоговой реформы, далее следует реформирование сопря-

женных с налоговой системой банковской и бюджетной систем. Второй этап должен привести к модернизации изношенного производственного аппарата страны. И заключительным, третьим этапом становятся природовосстановительные мероприятия и программы развития высоких технологий.

Во-вторых, первоочередное бюджетное финансирование науки и образования, настойчиво предлагаемое анализируемой концепцией, со ссылками на соответствующие расходы в западных странах, безусловно является социально значимым, однако эти отрасли не существуют сами по себе: вложения в них дадут отдачу только в том случае, если российские научные разработки в образовательные услуги будут востребованы все тем же бизнесом⁶⁹.

Очевидное решение — это стимулирование спроса на новые технологии и инновации со стороны национальных компаний посредством различных инструментов и механизмов, уменьшающих риски их применения. Опыт других стран показывает, что весьма эффективными здесь оказываются государственные программы, которые представляют венчурное финансирование (или софинансирование) под инновационные проекты, предлагаемые малым и средним бизнесом. Известные зарубежные аналоги — программа SBIR, действующая в США с начала 1980-х годов и во многом обеспечившая технологический рывок в 1990-е годы, программа поддержки реализуемых на базе университетов инновационных технологических проектов в Израиле, программы Фонда Чили.

Важным представляется положение концепции академика Д. С. Львова о вредности наращивания экспорта наукоемкой продукции отечественными, преимущественно оборонными, компаниями. Парадокс этой ситуации заключается в том, что «внешняя торговля наукоемкой продукцией и прежде всего — продукцией наших оборонных заводов в период трансформации экономической системы превратилась из мощного рычага подъема экономики в средство выживания производящих эту продукцию предприятий, извлечения средств не для развития, а для сохранения кадрового и производственного потенциала»⁷⁰. Чрезмерная экспортная ориентация отдельных наукоемких производств при продолжающейся стагнации подавляющей части других производителей, составлявших единое технологическое пространство, ведет к сужению внутреннего рынка наукоемкой продукции и к прекращению генерирования новых технологий в ближайшей перспективе. Мы также ранее отмечали, что подобное «очаговое» развитие наукоемких экспортных производств отечественного ОПК грозит им интеграцией на невыгодных условиях в мировую систему технологической кооперации в роли субпоставщиков невысокого уровня добавленной стоимости крупнейших

западных ТНК. Ученый справедливо отмечал, что в результате подобной антипромышленной политики «интеллектуальная рента из главного источника долгосрочного развития российской экономики превращается в дополнительный ресурс научно-технического развития стран-импортеров наукоемкой продукции России»⁷¹.

В целом, как видно, данная концепция содержит ряд полезных предложений, однако в ней нет инновационных решений, системы стратегического планирования и механизмов реализации стратегии. Это означает, что ее следует радикально изменить.

Торгово-промышленная палата РФ также предложила концепцию «Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации»⁷².

Промышленную политику предложено формировать по следующим направлениям.

1. Инновационная политика, способствующая взаимодействию предпринимательских и научно-инновационных структур, формированию инновационных мотиваций хозяйственной деятельности, установлению государственных ориентиров и стимулов к инновационной модели развития.
2. Структурная политика, стимулирующая межсекторный, межотраслевой и межрегиональный «перелив» капитала для финансового обеспечения модификации отраслевой и территориальной структуры промышленности в соответствии с целями промышленной политики. Наряду с производственной отраслевой составляющей структурная политика включает проблему размещения промышленности (территориальный аспект).
3. Инвестиционная политика, обеспечивающая и стимулирующая капиталовложения в развитие производства и производственной инфраструктуры.

В качестве решений предложены следующие варианты.

Решения лежат главным образом в следующих областях:

- создание условий, стимулирующих рост и целевое использование собственных средств предприятий;
- увеличение роли государственных механизмов инвестирования, вскрытие национально доступных ресурсов⁷³.

Имея своей задачей перелив капитала из сырьевых в наукоемкие отрасли, необходимо:

- создание дифференцированных (по норме передела) налоговых и иных экономических условий, мотивирующих поведение капитала и стимулирующих использование собственных средств;

- создание ссудного фонда промышленности как государственного инвестиционно-кредитного инструмента, аккумулятивное и целевое использование его средств.

Результативности промышленной политики должна содействовать деbüroкратизация экономики и государственного управления.

В этой связи целесообразно следующее.

1. Реализовать меры по повышению роли негосударственных организаций, через которые предпринимательство осуществляет саморегулирование своей деятельности. Особое значение приобретают меры по установлению и развитию правовых основ деятельности саморегулируемых организаций, включая торгово-промышленные палаты, расширению сферы корпоративного регулирования, выработке кодексов деловой этики, обеспечению взаимной информационной прозрачности бизнеса и власти.
2. Реализовать пакет неотложных мер по деbüroкратизации управления экономикой и защите предпринимательской деятельности. Определяющее значение здесь имеет улучшение административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Справедливой критике подвергаются существующие разрешительная и контрольно-надзорная системы. Крайне неудовлетворительным является положение в сфере защиты интеллектуальной собственности и борьбы с контрафактной продукцией.
3. Передать некоторые полномочия от государства объединениям и организациям предпринимателей, разгрузить государство от избыточных функций.
4. Активизировать подготовку и сертифицирование госслужащих всех уровней, в том числе с учетом требований международных стандартов.

Исследователи Е. Н. Потапова и С. А. Толкачев пишут: «...оценивая концепцию Торгово-промышленной палаты, мы приходим к выводу об ее излишней компромиссности в плане соотношения сил государства и бизнеса. Смысл ее сводится к тому, чтобы разделить функции определения и достижения целей промышленного развития между бизнесом и государством и лишиться последней возможности оперативно отстаивать свои интересы. Но дело в том, что расстановка социальных сил в стране не есть нечто застывшее — она претерпевает изменения, которые позволяют меньше думать о компромиссе и намечать более кардинальные меры. В качестве программы действий компромиссный вариант ГПП предлагает ничего не менять и оставить все как есть в области системных отношений»⁷⁴.

Из недавних концепций модернизации экономики одной из заслуживающих внимания является *сформулированная В. М. Полтеровичем «Система интерактивного управления ростом»*. Она включает обоснование таких мер стратегического регулирования, как:

- заимствование западных технологий, но не всегда передовых;
- *увеличение абсорбционной способности страны;*
- *сбалансированная политика открытости России;*
- *самоограничение элиты и меры налоговой политики;*
- создание и поддержка проектов, а не фирм: *система интерактивного управления ростом.*

Создание «системы интерактивного управления ростом» (СИУР) включает три компонента⁷⁵:

- национальную инновационную систему;
- координацию экономической политики;
- интерактивное планирование.

В соответствии с концепцией автора СИУР — это система институтов, обеспечивающих взаимодействие между государством, бизнесом и обществом с целью осуществления широкомасштабных проектов модернизации производства и развития территорий.

Интерактивное планирование, одна из основных составляющих концепции, основано на следующих четырех базовых принципах⁷⁶.

Во-первых, планы развития формируются на основе проектов модернизации секторов и регионов, разрабатываемых в процессе диалога федеральных и региональных администраций, ассоциаций бизнеса и представителей гражданского общества.

Во-вторых, процесс планирования является непрерывным, «скользящим», так что к началу каждого года разрабатывается система взаимосвязанных долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов. Это важный момент, поскольку в России уже несколько лет существует повальная мода на разного рода долгосрочные стратегии и концепции, однако средне- и краткосрочным планированием никто всерьез не занимается. «Долгосрочные программы без пятилетних и годовых становятся набором благих пожеланий, не обеспеченных ресурсами, не согласованных с бизнесом, — отмечает Виктор Полтерович. — Отраслевые стратегии слабо связаны с региональными разработками и с федеральной политикой, не сопровождаются серьезными расчетами, не подкреплены конкретными проектами и в результате не реализуются»⁷⁷.

В-третьих, выполнение планов достигается не за счет административного принуждения, а за счет рыночных стимулов и в рамках рыночных механизмов.

В-четвертых, государство вместе с бизнесом участвует не только в отборе и реализации проектов, но и в их инициации. Для этого предлагается, в частности, создать Федеральное агентство по интерактивному планированию, деятельность которого должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по планированию, а с другой — на систему экспертных комиссий, включающих представителей администрации, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. «Возможны два пути формирования системы интерактивного управления ростом, — подчеркивает В. Полтерович. — Путь сверху основан на принятии соответствующих федеральных законов. Путь снизу мыслится как создание региональных агентств развития с последующим формированием Федерального агентства. Второй путь, видимо, более реалистичен и менее рискован»⁷⁸.

Ключевым документом, заслуживающим особого внимания и учета при проведении дальнейших исследований, является *Концепция «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика»*. Это связано с тем, что основное внимание при анализе социально-экономического развития России должно быть уделено действующей государственной концепции долгосрочного развития экономики России до 2020 года, которая является официальным документом и ориентиром для принятия долгосрочных стратегических решений и, в отличие от ряда других концепций, содержит и раздел о совершенствовании государственного управления.

Документ является промежуточным докладом о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года группы ведущих ученых Высшей школы экономики и Академии народного хозяйства «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика»⁷⁹, в котором рассмотрены многие актуальные направления модернизации экономики и социальной сферы России, включая государственное управление, но о стратегической направленности управления не говорится.

Таким образом, сегодня существует целый ряд различных подходов к проблеме модернизации социально-экономического развития России, включая проблемы модернизации государственного регулирования и управления и его отдельных составляющих — политик в области промышленности, инноваций, социальной сферы и т. д.

Определим ряд позиций, по которым представленные нами концепции, несмотря на их различия, едины:

- признание необходимости новой политики государственного регулирования, которая изменила бы вектор развития российской экономики в связи с ее отставанием от промышленно развитых стран и растущими разрывами в области науки, технологии, уровня жизни.

Сегодня уже никто серьезно не утверждает необходимость ориентации только на механизмы саморегулирования рынка;

- необходимость сильного государственного влияния на процессы регулирования экономики, без чего невозможно совершить прорыв в развитии;
- необходимость комплексного подхода к решению проблем.

Но при этом в концепциях также видны существенные расхождения по следующим направлениям:

- степень и характер влияния государства на экономику;
- соотношение крупного и среднего бизнеса и выбора основной базы развития экономики;
- темпы перехода: медленный, постепенный, эволюционный или трансформационный;
- механизмы их реализации.

На основе исследования содержания предлагаемых идей для Российской Федерации можно сделать четыре очень важных вывода.

1. *Во всех концепциях содержатся отдельные рациональные предложения, основанные на определенной системе знаний и практическом опыте авторов, которые могут быть использованы при работе над развитием Концепции долгосрочного развития России до 2020 года.*
2. *Предложенные концепции разрабатываются отдельными учеными, коллективами и не содержат анализ существующих исследований, не опираются на их рациональные предложения, являясь, по сути, автономными исследованиями.*
3. *Не все концепции содержат механизм реализации сделанных предложений.*
4. *В концепциях отсутствуют методы и инструменты стратегического государственного планирования, в то время как ни один из выдвигаемых в них принципов не может быть решен без внедрения системы принципов стратегического управления и разработки взаимосвязанных стратегических планов. Этот вывод очень важен, так как без системы стратегического планирования реализация принципов становится утопией. Это показывает и судьба ряда принимавшихся ранее концепций. Так, концепция «Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации» была в целом сформирована еще в 2003 году, но основная часть ее принципов так и не воплотилась в действительность, в том числе такие, как де бюрократизация, изменение финансирования науки и другие важные направления.*

Таким образом, если план отсутствует, то он и не может быть выполнен. Этот принцип менеджмента действует во всех сферах и на всех уровнях управления. Еще хуже отсутствие стратегического плана. Поэтому можно полагать, что регулирование и управление по нечетким и необязательным стратегическим ориентирам обязательно приведет к несбалансированной экономике и кризисам.

На основе анализа современной теоретико-методологической основы государственного стратегического управления, включая современные концепции модернизации российской экономики, можно сделать вывод, что теория государственного стратегического управления находится в стадии формирования, поиска новых подходов и методов.

Примечания

- ¹ Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2009.
- ² Ивасенко А. Г., Никонова Я. И., Каркавин М. В. Антикризисное управление: Учебное пособие. М.: КноРус, 2010. С. 50.
- ³ Журавлева Г. П. Экономика: Учебник. М.: Юристъ, 2001.
- ⁴ Образовательный портал Одри. История экономических учений // <http://oodri.narod.ru/ei34.html>.
- ⁵ Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия // <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=663862>.
- ⁶ Гурова И. П., Сазанова С. Л. История экономических учений. Ульяновск: УлГУ, 2001. Сайт Библиотеки УлГУ // http://uamconsult.com/book_165_chapter_16_Glava_3.html.
- ⁷ Ковалев И. Н. История экономики и экономических учений. Ростов н/Д: Феникс, 1999.
- ⁸ См. подробно: Рязанов В. Т. Хозяйственный строй России: на пути к другой экономике: Сб. статей. Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2009. С. 409.
- ⁹ Нестерова А. Д. Государственное регулирование экономики. Калининград: КГУ, 1997.
- ¹⁰ Волков О. И., Скляренко В. К. Экономика предприятия. М.: Инфра-М, 2002.
- ¹¹ Пахомова Н. В., Рухтер К. К. Экономика отраслевых рынков и политика государства. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. С. 543–545, 590.
- ¹² Andreosso B., Jacobson D. Industrial Economics and Organization: European Perspective. London; Boston: McGrawHill, 2005.
- ¹³ Gray J. False Dawn: The Delusions of Global Capitalism. N.Y., 1998.
- ¹⁴ Уткин А. И. Мировой порядок XXI века. М.: Эксмо, 2002. С. 75, 101–104.
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ George S. Leur Crise, Nos Solution. Paris: Albin Michele, 2010. P. 21.
- ¹⁷ Costanza R., Daly H. E., Bartholomew J. A. Goals, Agenda and Policy Recommendation for Ecological Economics // In: Costanza. ed. Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press, 1991.

- ¹⁸ Экономика устойчивого развития: Учеб. пособие / Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. С. 26–28.
- ¹⁹ Лукьянчиков Н. Н. Будущее современного мира и России. М.: Изд. дом «Экономика», 2010. С. 28.
- ²⁰ Стратегия модернизации российской экономики / Отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетей, 2010. С. 13–14, 36–38.
- ²¹ Данилов-Данильян В. И. Экологизация народного хозяйства — основа устойчивого развития // Экология. Экономика. Бизнес. М.: ИрисПресс, 1995. С. 32.
- ²² В поисках глобальной стратегии выживания // Природа. 1996. № 1. С. 5.
- ²³ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М.: ИНФРА-М, 2004.
- ²⁴ Проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» // http://vasilieva.narod.ru/gu/Konst_zak/ZRF/FZprSERRE.htm.
- ²⁵ Ядгаров Я. С. История экономических учений: Учебник для вузов. 3-е изд. М.: ИНФРА-М, 2000 // <http://buklib.net/books/21934/>
- ²⁶ Румянцева Е. В. Новая экономическая энциклопедия. М.: Инфра-М, 2006. С. 437.
- ²⁷ Российская академия гос. службы при Президенте РФ (РАГС), Институт экономических стратегий (ИНЭС), Международный институт П. Сорокина — Н. Кондратьева (МИСК). М.: РАГС, 2007 // <http://www.strategy.newparadigm.ru/zakon.pdf>.
- ²⁸ Douglas R. The politics of successful structural reform / Herberger A. C., Gwartney J. D. and others. Policies for economic growth. International experience. Financial publishing house «Business Express», 2001. P. 69.
- ²⁹ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003.
- ³⁰ Porter M. Competitive Advantage. N. Y.: The Free Press, 1998. P. 446.
- ³¹ Цыгичко В. Н. Прогнозирование социально-экономических процессов. М.: Эдиториал УРСС, 2009. С. 174.
- ³² Маленков Ю. А. Стратегический менеджмент. М.: Проспект, 2011. С. 87.
- ³³ Godet M. From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective. Paris: UNESCO Publishing, 2001. P. 56.
- ³⁴ Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 2001. С. 414.
- ³⁵ Портер М. Э. Конкуренция: Учеб. пособие. Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2000. С. 59.
- ³⁶ Менеджмент: Учеб. пособие / Р. Л. Дафт; пер. с англ. В. Вольского, С. Жильцова, Д. Раевской; под ред. Ю. Н. Кантуевского. СПб.: Питер, 2000. С. 240.
- ³⁷ Стратегический менеджмент: классическое издание / И. Ансофф; пер. с англ. О. Литун; под ред. А. Н. Петрова. СПб.: Питер, 2009. С. 343.
- ³⁸ Томсон-мл. А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа: Пер. с англ. 12-е изд. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. С. 35.
- ³⁹ Зуб А. Стратегический менеджмент: Теория и практика: Учеб. пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 3.
- ⁴⁰ Томсон-мл. А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа: Пер. с англ. 12-е изд. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. С. 35.
- ⁴¹ Стратегический менеджмент: Учебник / Ю. А. Маленков. М.: Проспект, 2009. С. 15.
- ⁴² Eppink J., De Wool St. Global Influences in the public sector // Exploring public sector strategy. Pearson Education Ltd, 2001. P. 46.

- ⁴³ EUROPE–2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth // <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>.
- ⁴⁴ Кирильченко Ю. Сводка погоды: 2010–2020. Доклад Пентагона // http://www.itartass.ur.ru/analytics/57.html?sphrase_id=2460 11.04.2011.
- ⁴⁵ Попова Н. У России есть прорывные ядерные технологии. Но почему изобретение века пылится на полке? // Аргументы Недели, 16 марта 2011 // <http://www.argumenti.ru/science/n280/97331>.
- ⁴⁶ Менеджмент: Учебник / Под ред. проф. Ю. В. Кузнецова. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. С. 19.
- ⁴⁷ Там же. С. 11.
- ⁴⁸ Методы государственного регулирования экономики: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 11.
- ⁴⁹ Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова, А. А. Новикова, Т. А. Салтанова. М.: ПРИОР, 2000. С. 26.
- ⁵⁰ Государственное регулирование экономики / Под ред. А. Н. Петрова, М. И. Кныша. СПб.: Любавич, 1999. С. 31.
- ⁵¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. С. 67.
- ⁵² Стратегический менеджмент: Учебник / Ю. А. Маленков. М.: Проспект, 2009. С. 24.
- ⁵³ На основе материалов, подготовленных Министерством экономического развития РФ. Официальный сайт Министерства экономического развития // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>.
- ⁵⁴ На основе материалов, подготовленных Министерством экономического развития РФ. Официальный сайт Министерства экономического развития // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>.
- ⁵⁵ Там же.
- ⁵⁶ На основе материалов, подготовленных Министерством экономического развития РФ. Официальный сайт Министерства экономического развития // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>.
- ⁵⁷ См.: Лекции по экономике города и муниципальному управлению. М.: Фонд «Ин-т экономики города», 2004. С. 269–286; Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г. В. Гутмана, А. Е. Илларионова. М.: Юркнига, 2003.
- ⁵⁸ См.: Система муниципального управления: Учебник для вузов. 2-е изд. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 192–194; Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г. В. Гутмана, А. Е. Илларионова. М.: Юркнига, 2003. С. 122; Бочкарева Т. В., Самарцев С. Е., Хасаев Г. Р. и др. Стратегия муниципального развития: методологические основы и технология разработки. М.: Наука, 2005. С. 22–27.
- ⁵⁹ Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальный менеджмент: Справ. пособие. М.: Инфра-М, 2002. С. 64.
- ⁶⁰ См.: Иaponенко А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: Изд-во РАГС, 2001.
- ⁶¹ См.: Колодийченко О. В., Рохчин В. Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб.: Наука, 2003.
- ⁶² Марков В. Д., Кузнецов С. А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. М.: Изд-во ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. С. 189.

- ⁶³ См. об этом: Хангер Дж., Уилен Т. Основы стратегического менеджмента. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 4–5;
- ⁶⁴ Баринов В. А., Харченко В. Л. Стратегический менеджмент. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 91–92; Баумгартен Л.В. Стратегический менеджмент в туризме. — М.: Издат. центр «Академия», 2007. С. 30–35.
- ⁶⁵ Баумгартен Л. В. Стратегический менеджмент в туризме. — М.: Издат. центр «Академия», 2007. С. 34.
- ⁶⁶ Рязанов В. Т. Хозяйственный строй России: на пути к другой экономике: Сб. статей. Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2009. С. 313–314.
- ⁶⁷ Концепция промышленной политики России, разработанная Комитетом Российского союза промышленников и предпринимателей по промышленной политике // <http://prompolitika.rsspr.ru>.
- ⁶⁸ Материалы официального сайта торгово-промышленной палаты РФ // http://www.tpprf.ru/ru/committee/kpr/komprom/analitik/prompolmain/3/zrpp2/#chapter_2.
- ⁶⁹ Потапова Е. Н., Толкачев С. А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики). М., 2006 // <http://www.kapitalrus.ru/articles/article/184742/#concepNPPRAN>.
- ⁷⁰ Потапова Е. Н., Толкачев С. А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики). М.: ГУУ, 2006 // <http://kapital-rus.ru/articles/article/184742>.
- ⁷¹ Там же.
- ⁷² Потапова Е. Н., Толкачев С. А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики). М.: ГУУ, 2006 // <http://kapital-rus.ru/articles/article/184742>.
- ⁷³ Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации // <http://copy.yandex.net/?fmode=envelope&url=http%3A%2F%2Fwww.tpprf.ru%2Fcommon%2Fupload%2Fdocuments%2Fcommittee%2Fkpr%2Fkomprom%2F20>
- ⁷⁴ Там же.
- ⁷⁵ Потапова Е. Н., Толкачев С. А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики. 2006 // <http://www.kapitalrus.ru/articles/article/184742/#concepNPPRAN>.
- ⁷⁶ Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетейя, 2010. С. 21–24.
- ⁷⁷ Там же.
- ⁷⁸ Там же. С. 77–79.
- ⁷⁹ Там же. С. 77–79.
- ⁸⁰ «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» (Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года) // <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>.

Глава 3.

Изменение парадигмы государственного управления: новые подходы и методы

3.1. Концепция государственного менеджмента и административная реформа в России

Содержание концепции государственного менеджмента было рассмотрено в первом разделе данной работы при анализе основных концепций государственного управления. В этой главе мы рассмотрим, каким образом в процессе эволюции теорий государственного управления концепция государственного менеджмента заняла одну из лидирующих позиций, в чем ее роль и ограничения при осуществлении реформы государственного управления в России.

Государственный менеджмент как новая трактовка государственного управления возник в 70-е годы прошлого века вместе с развитием школы государственной политики в англокансонской традиции. Он начался с акцента на важность окружения и стратегии высших должностных лиц путем заимствования из бизнес-школ метода ситуационного анализа (case studies) как основного в исследовании управленческих процессов и обучения менеджменту¹. Этот переход означает уход от традиционного институционального подхода к сторону изучения реально действующих процедур управления с использованием современных методов принятия управленческих решений и практики их реализации через конкретные программы (как государственные, так и в сфере бизнеса).

После появления этой концепции модели контроля, основанные на принципах иерархии и разделения внутренних и внешних функций, отошли на второй план. Во многих исследованиях подчеркивается, что позитивные возможности государства определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать сетевые структуры, в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует эффективную и целенаправленную систему управления.

Целевая установка менеджериализма состоит в переходе от бюрократического к предпринимательскому поведению в государственных организациях, что включает, прежде всего, изменение мотивации руководителей и сотрудников государственных организаций, а также избираемых должностных лиц. Согласно менеджериальному подходу, государственный аппарат управления разрастается и становится неповоротливым потому, что этому способствуют действующие бюрократические механизмы. Например, большинство государственных программ — это монополии, клиенты не могут обратиться к конкуренту в поисках лучшей услуги. Большая часть программ финансируется в зависимости от объема предполагаемых мероприятий, а не от результатов. Государственные программы считаются важными не потому, что они достигают высоких результатов, а потому, что на их реализацию требуются значительные ресурсы. Таким же образом оценивается и результативность деятельности государственных служащих.

Отсюда возникает необходимость изменить государственные программы путем усиления внимания к обслуживанию клиентов, самостоятельности сотрудников, выборочной конкуренции и административному дерегулированию. С точки зрения этого подхода государственное управление необязательно должно быть бюрократическим, формалистичным, ориентированным на контрольные функции.

Вместе с тем менеджериализм критикуется по ряду направлений. Во-первых, существует возражение против идеи рассмотрения граждан как клиентов и против доводов в пользу государственного предпринимательства. При этом подчеркивается, что «правительства — это не рынки» и что «граждане — это не клиенты, а источники политической власти»². Администрация не имеет своих клиентов, она должна защищать различные общественные интересы всех граждан, стремясь достичь оптимума на базе взвешенных подходов.

Во-вторых, утверждается, что нельзя заменить законодательную норму на рыночное поведение. Для демократического управления необходимо, чтобы право, а не конкуренция, управляло бы государственной бюрократией.

В-третьих, сопоставление доходов и расходов, ориентация на клиента, производство товаров и услуг являются не первостепенными направлениями деятельности государства. Поэтому между государством и предприятием существуют явные различия: действия государства должны быть не только эффективными, но и правовыми, демократически легитимными и политически ответственными.

Таким образом, менеджериальный подход в государственном управлении имеет достаточно серьезные ограничения, вытекающие из отличий менеджмента в государственных и коммерческих организациях

и критериях оценки их деятельности. Так, в государственных структурах в качестве такого критерия наряду с эффективностью и результативностью выступает социальная справедливость; кроме того, есть существенное отличие, связанное с огромным влиянием политики на государственное управление.

Современный подход западных обществ к государству исходит из существенных признаков его подобия крупным корпорациям. У государства имеются бюджет, доходы, расходы и даже своего рода акционеры — граждане, являющиеся одновременно и его клиентами. Они заинтересованы в том, чтобы услуги государственных учреждений были максимально доступны. В соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться, прежде всего, к удовлетворению интересов своих «акционеров», повышению с этой целью своей эффективности, к росту капитализации создаваемых за счет бюджета активов, к совершенствованию технологии управления и качеству оказываемых населению услуг.

Конечная цель государственного менеджмента состоит в переводе всего государственного сектора в сеть эффективных организаций, предоставляющих услуги, будут функционировать как корпорации частного сектора. За последние 20 лет государственный менеджмент способствовал стабилизации экономического и социального развития и понизил государственные расходы во многих странах, которые внедрили его основную составляющую: оценку результатов деятельности.

В странах, где государственный менеджмент успешно внедрен (Великобритания, Канада, Новая Зеландия и др.), основная ответственность политиков и высших должностных лиц (государственных менеджеров) связана с достижением целей и результатов выработанной политики (или миссии) государственных организаций. Второстепенная ответственность лежит в сфере контроля соответствия действий организаций законодательству или правилам бухгалтерской отчетности (целевому расходованию финансовых средств). Эта менее существенная сфера ответственности нередко рассматривается в России как важнейшая.

Таким образом, для России значимость концепции государственного менеджмента определяется прежде всего поиском адекватных новым реалиям подходов, направленных на совершенствование системы управления, а также внедрением рыночных механизмов в государственные и муниципальные структуры управления. Они доказали свою эффективность во многих странах, кроме того, направлены на совершенствование многих проблемных блоков в России (таких, например, как качество государственных услуг). Население как потребитель государственных услуг должно рассматриваться в качестве важнейшего элемента формируемых структур, а результативность деятельности — оцени-

ваться в том числе с позиций удовлетворения основных потребностей населения в услугах той или иной государственной организации. На это должно быть обращено повышенное внимание при проведении реформ.

Внедрение концепции государственного менеджмента предполагает не только значительные изменения в подходе к системе и процессу государственного управления, изменение основных принципов, системы показателей и контроля, но также и непосредственно изменения функционирующих государственных структур. Следовательно, переход к концепции государственного менеджмента с рассмотренными ранее особенностями предполагает проведение реформ государственной власти в системе государственного управления.

Проводимая в России реформа, заимствуя успешный опыт проведения реформ в других странах, имеет три составляющие.

1. Административная реформа: реформы организационных структур, управление по результатам.
2. Бюджетная реформа: среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат (подробнее об этом мы расскажем в одном из следующих разделов).
3. Реформа государственной службы: модернизация навыков, условий государственной службы.

Реформа в России повторяет (как концептуально, так и по большей части технически) административные реформы, проведенные на Западе. К настоящему времени в мировой практике накоплен значительный практический опыт реализации реформ такого рода — как положительный, так и отрицательный.

Концептуальным основанием реформ является рассмотренная ранее модель государственного менеджмента (Public Management), которая включает в себя следующие компоненты³:

- бюджетирование, ориентированное на результат;
- программно-целевое управление;
- агенсификация, приватизация и аутсорсинг государственных функций;
- частногосударственное партнерство;
- оценивание политик и программ (policy/program evaluation).

В ходе проведения реформы была заимствована идея трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства (разработка государственной политики), федеральные службы (функции контроля и надзора) и федеральные агентства (государственные услуги и управление государственным имуществом). Это соответствует традиционным направлениям госу-

дарственного регулирования, функция же оценивания политик и программ не предусмотрена.

Под оцениванием политик и программ в западной традиции понимается аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики (политико-административных мероприятий). Оценочное исследование может рассматриваться как вариант прикладного междисциплинарного исследования, возникшего на стыке политической науки, экономики, социологии и права. Здесь же необходимо упомянуть о так называемом «политико-управленческом цикле»: восприятие проблемы (problem perception), формирование повестки (agenda setting), формулирование политики (policy formulation), принятие решения (decision making), реализация политики (implementation), оценивание ее результатов (evaluation), на основании которых политика (программа) завершается либо переформулируется (termination/re-formulation)⁴. В практике проведения реформ в западных странах функция оценивания совместно с функцией контроля была возложена на службы или «надзоры».

Оценивание может производиться как внутреннее и как внешнее. Внутреннее оценивание осуществляется органом государственной власти, реализующим программу, либо его специальным подразделением, либо самим подразделением, реализующим программу. Внутреннее оценивание в органах государственной власти может называться внутренним аудитом реализации программ органа государственной власти. Субъектами оценивания выступают также Парламент, Счетная палата и т. д. Внутреннее оценивание задействуется, как правило, там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации, либо там, где высоки издержки внешнего оценивания. Примером внутреннего оценивания является текущий мониторинг реализации ведомственных целевых программ. Внешнее оценивание осуществляется независимыми экспертами и предполагает и больший объем работ, и большую объективность результатов.

Полный цикл оценивания включает в себя три этапа: прогнозное, предварительное оценивание, сопровождающее оценивание и итоговое оценивание. Прогнозное оценивание направлено на оценку ситуации, оценку планируемых результатов, выбор наиболее эффективных мероприятий, прогнозирование затрат. Оно является объективной основой разработки стратегий любого вида. Задачей сопровождающего оценивания является мониторинг реализации политики, как правило, на основе измеримых индикаторов и контроля (своевременного выявления) отклонений от прогнозных параметров. Правильно поставленное сопровождающее оценивание является неотъемлемым инструмен-

том восстановления управляемости либо получения реальных рычагов управления в свои руки. Итоговое оценивание применяется с целью выявления фактических результатов, анализа проблем и выработки предложений по их устранению в будущем.

Перечень областей, которые были затронуты реформами государственной власти в большинстве стран⁵:

- управление расходами на социальные нужды, включая бюджетно-финансовую структуру;
- государственные службы и публичные услуги;
- государственные предприятия;
- агентства;
- реструктуризация;
- децентрализация;
- учет и прозрачность;
- управление по результатам.

Как уже было отмечено, в России проводится реформа государственного сектора, которая включает следующие направления: административная реформа, бюджетная реформа и реформа гражданской службы. Для достижения результатов этой реформы необходимо проводить подобные же реформы и на уровне отдельных субъектов. Наилучший и доказавший свою эффективность вариант — определение нескольких пилотных регионов, в которых проводятся многие элементы предлагаемой реформы. Доказавшие свою успешность реформы проводятся на общегосударственном уровне, ошибки и недостатки учитываются.

Ряд регионов уже начал разрабатывать и внедрять программы реформ государственного сектора, отчасти в контексте экспериментов по президентской программе модернизации федеральной гражданской службы, отчасти в рамках региональных бюджетных реформ.

Как считает Нил Парисон, главный специалист Управления общественного сектора по Европе и Центральной Азии Всемирного банка, «общая цель программ модернизации системы государственного управления обычно включает в себя следующее:

- ускорить достижение национальных приоритетов;
- поддержать достижение главных региональных приоритетов;
- повысить качество оказываемых услуг;
- повысить конкурентоспособность и эффективность деятельности»⁶.

Международный опыт показывает, что к факторам, определяющим успех при реализации таких программ, относятся: четкое понимание их руководством желательных результатов реформы, связей между различ-

ными компонентами программы и последовательности программных мероприятий. Также важно иметь способность сохранять твердую приверженность программе реформ в течение длительного периода и перед лицом препятствий и возражений, которые могут возникать в процессе осуществления программы. Кроме того, разработка и реализация таких программ обычно требуют значительных инвестиций как в форме финансовых ресурсов из государственного бюджета, так и в форме управленческих ресурсов для разработки программы, организации ее выполнения, мониторинга и оценки хода и результатов реформы.

Н. Парисон предлагает следующий подход к процессу разработки программы реформы государственного сектора на уровне субъекта Федерации⁷.

1. Определить стратегические цели программы (управление программой).
2. Разработать интегрированную программу реформы государственного сектора (управление программой).
3. Обеспечить развитие системы и процедур управления результативностью (управление программой).
4. Внедрить созданную на федеральном уровне концепцию иерархической структуры администрации субъекта, основанной на министерствах, службах, агентствах (административная реформа).
5. Реализовать программу анализа всех функций, обеспечиваемых администрацией субъекта (административная реформа), включая обеспечение реструктуризации производственных и административных процессов по всем сохраняемым функциям.
6. Укрепить потенциал по управлению политикой (административная реформа).
7. Внедрение системы и процессов, необходимых для обеспечения эффективной реализации новой структуры (административная реформа).
8. Развитие правовой основы профессиональной гражданской службы с системой заслуг на уровне субъекта Федерации, включая прием и карьерный рост сотрудников на конкурсной основе (реформа гражданской службы).
9. Перестройка системы стимулов, этики, ценностей (реформа гражданской службы).
10. Перестройка стимулов и создание среднесрочной основы для формирования бюджета (бюджетная реформа).
11. Укрепление прозрачности и подотчетности (административная реформа, реформа гражданской службы и бюджетная реформа).

12. Выделение достаточных бюджетных средств для быстрой и эффективной реализации программы реформы государственного сектора в субъекте РФ (управление программой).

Ожидаемые последствия от проведения такого рода реформ часто включают в себя небольшую администрацию, способную привлекать и удерживать управленческие кадры и экспертов, ориентированную на клиента, а также на достижение результатов, устойчивую к коррупции, пользующуюся доверием частного сектора, граждан и муниципалитетов.

Основополагающим фактором, общим для компонентов административной реформы, реформы гражданской службы и бюджетной реформы, могла бы стать разработка и реализация сквозных мер по укреплению прозрачности и внешней подотчетности:

- дополнение правовой базы в части обеспечения прозрачности и доступа к информации;
- обеспечение внешней подотчетности с помощью стандартов государственных услуг и отчетности;
- расширение возможности участия заинтересованных сторон;
- обеспечение внутренней подотчетности через управление результатами и оценку⁸.

Предлагаемые компоненты и мероприятия реформ предлагается подкрепить жестким подходом к мониторингу хода реформы и ее результатов. Возможны некоторые значительные результаты на раннем этапе (дерегулирование, прозрачность, реформа оплаты труда), но для достижения основных результатов требуется 5–10 лет. Необходимо проводить постоянный мониторинг и корректировать действия, основные показатели должны быть определены с самого начала. Можно также рассмотреть вопрос об обязательной подготовке ежегодного отчета об эффективности деятельности органов государственного управления, который целесообразно было бы распространять среди местных законодательных органов, муниципалитетов, ассоциаций частного сектора, потребителей услуг и неправительственных организаций.

Мы полагаем, что отдельные субъекты Федерации могут быстрее добиться результатов реформ (включая более высокое качество обслуживания, более адресный характер работы социальных служб, более широкий охват базовыми услугами в области образования и здравоохранения, повышение эффективности работы администрации, формирования и исполнения бюджета) при должном учете международного опыта, опыта в области государственной службы в других регионах Российской Федерации.

Рассматривая проблему реформирования государственного сектора, необходимо также обратить внимание на то, созданы ли в России ус-

ловия для проведения такого рода реформ, насколько полно возможно заимствование успешного опыта проведения реформ в других странах. Необходимо отметить, что ни одна страна не адаптировала реформы других стран без учета собственной специфики.

Существуют аргументы против того, что можно пропускать некоторые этапы развития государственного сектора для реформирования и перехода к концепции государственного менеджмента. Среди них следует выделить три основных.

1. Страны не имеют необходимой основы для проведения реформ; отсутствуют формальные соглашения, контракты между поставщиками услуг в государственном и частном секторе. То есть фактически отсутствует соответствующая инфраструктура.
2. Государственные служащие (так называемые «государственные менеджеры») не имеют соответствующего доверия, следовательно, им не может быть дана свобода в принятии решений, распоряжении ресурсами, что составляет основу системы государственного менеджмента.
3. Контролирующие структуры традиционно основаны на неформальной практике, что в некоторых обстоятельствах может повышать эффективность, но неизбежно ведет к коррупции и бюрократии⁹.

С другой стороны, необходимые условия успешного проведения реформы должны, безусловно, изучаться, преобразовываться в определенные методологические принципы. При проведении реформы должны учитываться важнейшие вопросы:

- наиболее эффективное для данной страны государственное устройство;
- наилучшие методы оценки результативности государственных структур и их использование в соответствующих государственных структурах;
- организационные и политические факторы, которые формируют систему государственного управления;
- необходимость добиться высокой ответственности государственных менеджеров за принимаемые решения.

Таким образом, в каждой стране с учетом особенностей государственного устройства и других характерных черт реализация реформы по каждому из перечисленных направлений имела свою специфику. Изучение положительного опыта и возможности его применения при реализации административной реформы в России может быть одним из направлений исследований в данной области.

Настоящий период развития государственного управления в России (как на федеральном, так и на региональном уровнях управления) характеризуется сменой парадигм: на смену административной парадигме приходит менеджеральная. Учитывая ограничения менеджерального подхода в государственном управлении, которые выявились в процессе реализации его принципов в развитых странах, необходима ориентация реформы государственного управления в России на доминирование стратегического подхода при использовании рациональных управленческих инноваций менеджерального подхода.

3.2. Научные подходы и методы менеджмента в государственном стратегическом управлении

3.2.1. Методологические предпосылки использования научных подходов менеджмента

Анализ научной литературы по стратегическому управлению и проведенные на его основе исследования, изложенные в предыдущих разделах нашего исследования, показали следующее:

- во-первых, наблюдается существенный рост начиная с середины прошлого века количества научных исследований, публикаций и формирование научных школ в данной области;
- во-вторых, основное внимание в научных трудах обращалось на внутрифирменное стратегическое управление. Проблемы стратегического управления и планирования развития экономики на государственном и региональном уровнях долгое время оставались в тени внимания ученых и лишь эпизодически появлялись публикации по стратегическим планам на уровне городов. Прикладные разработки в этой области основывались на механическом перенесении на уровень территории теоретических конструкций, принципов и инструментов, которые предлагались для управления отдельными фирмами, компаниями и некоммерческими организациями;
- в-третьих, в ранних исследованиях и прикладных разработках по государственному стратегическому управлению на федеральном и региональном уровнях отсутствовала системность (комплексность): основное внимание уделялось лишь функции стратегического планирования. Необоснованно забытыми оставались функции стратегического контроля, а также процессы достижения стратегических целей и мотивации сотрудников, участвующих в их реализации. Все это снижало эффективность мероприятий, проводимых в этой области.

Современное направление в совершенствовании государственного стратегического управления предполагает широкое использование научных подходов и методов, сложившихся в менеджменте коммерческих фирм и показавших свою эффективность в течение длительного периода.

1. Системный подход.

Общую методологическую базу для реализации всех научных подходов к менеджменту, в том числе и государственному стратегическому управлению, образует системный (комплексный) подход.

2. Стратегический подход.

Стратегический подход предполагает применение системного и других современных подходов к менеджменту на всех уровнях управления. Стратегический подход основывается на стратегическом менеджменте, на определении главных направлений развития, основных конечных результатов и способов их достижения в социально-экономических системах разного уровня в долгосрочной перспективе.

3. Подход технологической школы менеджмента.

Настоящий период эволюционного развития менеджмента характеризуется формированием технологической школы менеджмента (см. главу 1).

Рассмотрим современные научные подходы к государственному стратегическому управлению в рамках развития технологической школы менеджмента.

Технологии управления разрабатываются применительно к целям и задачам органов управления разных уровней, к реализации функций управления как общих, так и конкретных, к различным сферам и отраслям национальной экономики.

Современный период характеризуется многовариантностью, многоплановостью и многоаспектностью изучения технологий управления: это этап комплексного применения управленческих технологий — делаются попытки охватить практически все аспекты теории и практики менеджмента. Комплексность проявляется не только в углублении традиционного подхода, при котором рассматривается технология процесса принятия и реализации управленческих решений, но и в выделении различных направлений технологий управления.

Обобщая сущность концепций технологий управления, можно отметить следующее:

- концепция технологий управления базируется на объективных экономических законах, принципах и законах управления;
- технологии управления содержат метод преобразования «сырья» в готовый «продукт». В данном случае «продуктом» управленческой деятельности является управленческое решение, «сырьем»

служит информация об объекте управления и окружающей его среде, которая может быть выражена в экономических показателях;

- технологии управления предполагают и основываются на разделении и кооперации труда, что выражается в вычленении отдельных элементов в системе управления, разграничении разных уровней управления, установлении взаимодействия и взаимосвязи между ними.

Названные моменты дают основание для выделения организационно-технологического базиса в системе управления (рис. 15).

Из сказанного можно сделать вывод о возможности применения достижений технологической школы менеджмента не только на уровне фирмы, но и на уровне государственного управления.

3.2.2. Управление по результатам

Модернизация подходов к государственному стратегическому управлению должна идти преимущественно по пути перехода от «мягких» технологий, которые отличаются размытостью конечного результата и представляют качественные ожидаемые результаты, к «жестким» технологиям, предполагающим применение количественных критериев достижения цели.

В качестве такого подхода, который может быть использован в модернизации государственного стратегического управления, представляется целесообразным применять технологию, получившую название «управление по результатам».

Управление по результатам — это технология, применяемая на всех уровнях управления, которая основывается на принятии управленческих решений, разрабатываемых на основе результатов оценки деятельности субъекта управления, и включает подсистемы планирования, анализа, оценки контроля и корректировки изменяющихся состояний управляемого объекта на основании заданных критериев и показателей. Реализация системы управления по результатам в государственном стратегическом управлении как технологии управления включает: разработку системы сбалансированных показателей деятельности органов государственной власти, процессное управление, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Известно применение данного подхода в государственном управлении в США (Government Performance Results Act of 1993)¹⁰.

Термин «управление по результатам» использовался также в рекомендациях Мирового Банка 1997 года «Концепция и методология управления по результатам» (Results Based Management Concept and

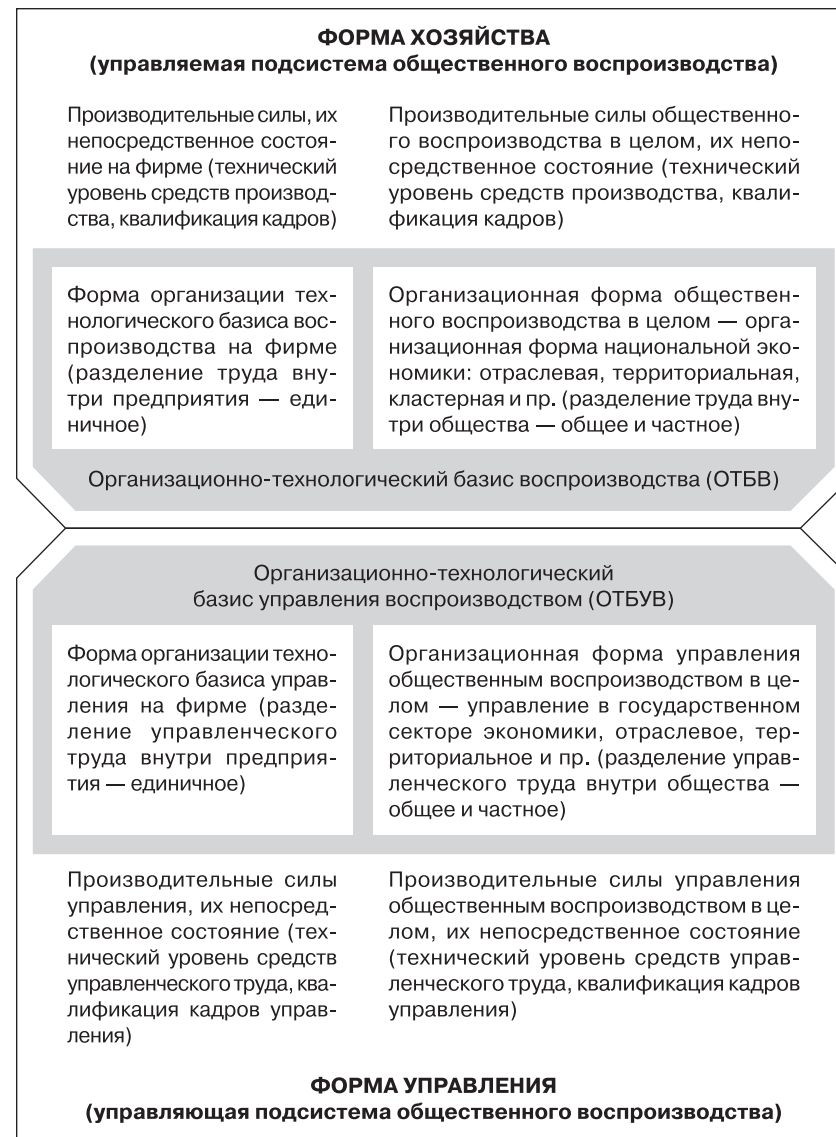


Рис. 15. Организационная система общественного воспроизводства

Methodology)¹¹. В трудах отечественных и зарубежных ученых освещаются вопросы применения технологии управления по результатам в сфере государственного управления. Так, Я. Д. Кларк и Г. Суэйн выделяют следующие **проблемы**, связанные с использованием управления по результатам в государственном секторе. Между собственно процессом деятельности и получением запланированных результатов проходит весьма длительный период времени. Большинство показателей результативности по своей природе субъективны, а их оценка связана с высокими затратами, в силу чего методы управления по результатам также не могут быть абсолютно объективными и нейтральными по своим последствиям. Дефицит необходимой информации порождается как ее объективным отсутствием, так и ее закрытостью вследствие государственных ограничений на доступ к базам данных, имеющих служебный характер. Кроме того, существуют трудности поиска информации ввиду того, что она находится в ведомственных документах различных уровней. Не все наглядные, поддающиеся количественному измерению плановые задания или индикаторы однозначно связаны с планируемой совокупностью результатов деятельности, поскольку мы просто не располагаем такими методиками управления, использование которых гарантировало бы достижение всех ясно и четко сформулированных целей¹².

Стратегический менеджмент фирмы и государственное стратегическое управление строятся на одних принципах и имеют общие задачи:

- определение главных долгосрочных целей развития;
- определение путей достижения целей и необходимых ресурсов;
- разработка альтернативных вариантов развития.

Однако имеются существенные отличия в применении метода управления по результатам в государственном стратегическом управлении и корпоративном стратегическом менеджменте, которые состоят в следующем:

- государственный стратегический менеджмент подвержен влиянию политической власти, это вносит дополнительные ограничения в принимаемые решения;
- в государственном стратегическом управлении, в отличие от фирм, как было отмечено ранее, накоплен опыт главным образом в стратегическом планировании, а не в других аспектах, включая организацию, регулирование и контроль реализации стратегии;
- в отличие от фирм, где менеджер может сменить персонал, население государства и региона — это данная реальность, его невозможно изменить;

- главная цель корпорации разделяется всеми собственниками, и механизм согласования интересов обеспечивается через назначение ими совета директоров, а цели и интересы населения противоречивы, их согласование является наиболее сложной проблемой.

В научных исследованиях, посвященных вопросам регионального стратегического управления, отмечаются следующие особенности региона, накладывающие ограничение на использование методов корпоративного стратегического менеджмента применительно к регионам. Так, В. Г. Селиверстов отмечает следующее:

- «автономия» регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления имеет ограниченный характер, как в экономическом, так и в правовом аспекте. Фирма, компания или организация автономны по определению;
- регион — это в первую очередь социальная система; фирма — система производственная. Трактовка понятия региона как «региона-корпорации» имеет весьма ограниченный характер;
- фирмы и компании — это четко структурированные организации, построенные по принципу «единоначалия», где влияние «групп интересов» сведено к минимуму. Регион как сложная социально-производственная система представлен различными «группами интересов», борющихся за власть легальными способами или неформальными методами;
- конечной целью фирмы и компании является максимизация прибыли, а региональной системы — повышение благосостояния, уровня и качества жизни ее населения. Это определяет специфику целеполагания в региональном или корпоративном стратегическом планировании;
- территориальные системы обладают большей инерционностью по сравнению с фирмами, компаниями, корпорациями. Это влияет на использование в них моделей стратегирования: в региональном стратегическом планировании прогностические модели имеют большее право на существование, чем в стратегическом планировании фирм;
- регион нельзя обанкротить либо ликвидировать, тогда как для производственных компаний это обычное дело¹³.

Кроме того, как уже отмечалось ранее, *объектом регионального стратегического планирования и управления* является устойчивое социально-экономическое развитие региональной системы в единстве ее человеческого, природно-ресурсного и производственного потенциалов

и институциональной среды. *Субъектом регионального стратегического планирования и управления является* региональное сообщество (население региона), делегирующее права управления региональным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества, а также представители федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющие стратегические интересы в данном регионе. *Региональное стратегическое планирование* — процесс обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития региона в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработка на этой основе управляющих политик и механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы региона и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды. *Региональное стратегическое управление* — основанная на стратегическом планировании деятельность органов государственной власти региона с привлечением институтов гражданского общества и бизнес-структур, учитывающая внешние и внутренние институциональные условия и ограничения и направленная на выполнение основной миссии, достижение стратегических целей и решение задач устойчивого социально-экономического развития региона и на укрепление его человеческого потенциала и усиление роли в системе национальной и мировой экономики.

Такая трактовка обеспечивает, с одной стороны, динамический, а не статический взгляд на объект стратегического планирования (экономическое и экологическое *развитие* данной территории и ее социальной среды), с другой — введение институционального компонента в категорию объекта СПУ, а человеческого — в категорию субъекта. Приведенные формулировки основных понятий справедливы применительно к таким уровням территориальной иерархии, как субъект Федерации, город и административный район, в меньшей степени — к макрорегиону (федеральному округу)¹⁴.

Все вышеперечисленные моменты позволяют сделать следующий вывод: чисто механически перенести технологию управления по результатам из сферы корпоративного управления в сферу государственного и регионального стратегического управления невозможно.

Для реализации технологии управления по результатам в стратегическом государственном и региональном управлении целесообразно применять декомпозицию целей, то есть преобразование конечной стратегической цели в систему взаимосвязанных подцелей, необходимых для ее достижения на каждом уровне управления. Тогда цели последовательных уровней управления будут все в большей степени

приобретать «жесткость» и возможность применения количественных критериев. Цели каждого уровня следует увязывать по источникам ресурсов и по срокам.

Как отмечается в научных исследованиях, наиболее оптимальным технологическим компонентом системы управления по результатам является *сбалансированная система показателей (ССП)*, которая положительно проявила себя в ходе ее апробации в коммерческих структурах и ряде зарубежных органов государственной власти. Сбалансированная система показателей является ключевым механизмом управления по результатам. СПП является системой, с помощью которой представляется возможным упорядочить, классифицировать деятельность органов государственной власти с точки зрения достижения результата, связать стратегическую составляющую деятельности государственного сектора с основными внутренними процессами управления и инструментами измерения результативности¹⁵.

Система сбалансированных показателей основана на балансе между основными группами показателей деятельности организации, которые неразрывно связаны со стратегией организации и ее реализацией. Эти показатели следующие: клиенты, финансы, внутренние бизнес-процессы и развитие организации, инновации, обучение. Подробно описание данной системы изложено в работах Роберта С. Каплана, Дейвида П. Нортона¹⁶.

«Сбалансированная система показателей может применяться не только для формулирования стратегии и указания взаимосвязей между основными показателями эффективности, но в том числе и для превращения стратегических инициатив в конкретные действия. Таким образом, система предлагает конечному пользователю подход, основанный на измерении не только финансовых показателей, но и показателей эффективности нематериального характера количественным методом»¹⁷.

«ССП является составной частью системы государственного управления и может являться ее основным ядром для оценки результативности деятельности субъектов бюджетного планирования и распределения бюджетных средств между органами государственного управления на конкурентных основаниях»¹⁸.

Методология системы сбалансированных показателей отличается высоким уровнем укрупнения, агрегирования аспектов деятельности организации, элементов и этапов стратегического управления организацией. «Использование и внедрение системы сбалансированных показателей позволяет системно подойти к разработке общей процедуры стратегического управления и системы измерения деятельности организации, затем детализировать ее и наполнить конкретным содержанием»

ем (показатели, мероприятия, ответственные исполнители, структурные подразделения и т. д.)¹⁹

Таким образом, ССП является системой, позволяющей упорядочить и классифицировать деятельность органов государственной власти, взаимозвязать стратегическую составляющую деятельности государственного сектора с основными внутренними процессами управления и инструментами измерения результативности²⁰.

Внедрение системы управления по результатам в органах государственной власти может обеспечить применение **процессного подхода**.

Основополагающим в теории процессов является тот факт, что процессы состоят из функций, которые выстроены таким образом, что образуют определенные результаты²¹.

Структура процессного подхода подразумевает наличие *ролевой концепции* в деятельности органов государственной власти, то есть документа, в котором определены основные полномочия и ответственность по управлению процессами за определенными сотрудниками. Суть ролевой концепции заключается в том, что в рамках одного структурного подразделения ответственные за реализацию процесса лица разделены на четыре основные категории и выполняют следующие функции и должностные обязанности:

Владелец функции/услуги — орган государственной власти или его структурное подразделение, ответственный за реализацию функции/предоставление услуги; по умолчанию — владельцем функции/услуги назначается руководитель органа государственной власти.

Контрольный орган — орган государственной власти и/или его структурное подразделение (специалист), осуществляющее комплексный контроль за качеством процесса реализации функции, предоставления услуги.

Координационный совет осуществляет рекомендательную и консультационную деятельность в ходе выполнения процесса.

Участник процесса — это орган местного самоуправления в лице специалиста структурного подразделения данного органа, непосредственно выполняющего обязанности и несущего определенную функциональную нагрузку в процессе.

В некоторых случаях при реализации комплексных процессов возникает понятие «опционных ролей» — ролей по управлению структурой процесса, то есть те должности и штатные кадровые единицы, которые участвуют в процессах. Опционные роли формируются на основании имеющегося штатного расписания и распределяются по процессам исходя из нижеследующей формы (табл. 14)²².

Таким образом, процессный подход позволяет оптимизировать деятельность органов государственной власти путем определения состава

ва участников процесса, а также дает возможность применять механизмы и технологии оценки результатов не только к отдельным функциям, а к процессам государственного управления в целом.

Таблица 14

Распределение ролей и обязанностей органов государственной власти в рамках процессного подхода в управлении по результатам²³

№ п/п	Наименование органа государственной власти	Наименование функции/услуги	Деловая роль	Функции в рамках ролевой роли	Ответственность	Полномочия в рамках ролевой роли	Опционные роли
1	2	3	4	5	6	7	8

В качестве технологии распределения бюджетных средств в органах государственной власти целесообразно использовать *бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)*²⁴. Суть технологии — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и/или реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. Процедура составления и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета²⁵.

БОР является, по сути, финансовым инструментом технологии управления по результатам, который задает ограничения с точки зрения финансовых средств на планируемые результаты. Необходимо определить, от каких точек планирования отталкиваться, — либо от необходимых результатов, либо от имеющихся ресурсов. Выбор стратегии поведения основан на соответствующем решении органов государственной власти²⁶.

Следовательно, можно согласиться с тем, что БОР является «методом планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающим распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной поли-

тики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств»²⁷.

Система бюджетирования, ориентированного на результаты, предполагает переход от управления расходами к управлению результатами; от сметного финансирования — к бюджетированию по программам, направленным на достижение измеримых конечных социально-значимых результатов; от планирования на один бюджетный год — к планированию на три года²⁸.

Необходимо отметить различия, существующие в методах бюджетного планирования в рамках традиционного подхода и бюджетирования, ориентированного на результаты. Так, традиционный подход предполагает целевое использование средств (соответствие плану), годовой горизонт планирования, индексацию прошлых расходов, приоритет функциональной и детальной экономической классификации, контроль затрат. В то время как бюджетирование, ориентированное на результаты, предполагает целевое использование средств (соответствие плану, целям и результатам), трехлетние планы расходов, конкуренцию программ, приоритет ведомственной (программной) и укрупненной экономической классификации, контроль (мониторинг) результатов.

Переход к системе бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает большую работу, однако предполагается, что в результате преимущества получат все участники процесса: исполнительные, законодательные органы власти, а также население. Преимущества данной системы следующие²⁹:

- Правительство и Парламент будут регулярно получать полную и качественную информацию о результатах деятельности государственных органов, которая дает возможность принимать более обоснованные решения о приоритетах государственной политики, а также является основой для мониторинга и управления эффективностью работы государственного сектора;
- министерства, службы и другие органы власти смогут более эффективно планировать и управлять результатами своей деятельности; ориентироваться на среднесрочное планирование бюджетных расходов; получать гарантированное предоставление выделенных им бюджетных средств в полном объеме; получать возможность на практике управлять расходами более самостоятельно и использовать инструменты стимулирования сотрудников по результатам их деятельности;
- Министерство финансов сможет получать информацию о результатах деятельности субъектов бюджетного планирования и использовать ее при решении вопроса распределения средств между

бюджетополучателями; усилится стратегическая роль Министерства финансов и возможность его влияния на результативность бюджетных расходов через механизм приоритетного финансирования успешных программ; упразднится планирование и контроль детализированных статей расходов.

Бюджетирование, ориентированное на результаты, внедряемое вместе с системой трехлетнего планирования, получило название «среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты». Для внедрения этой системы необходимо решить вопросы увязки целей субъектов бюджетного планирования с целями Правительства; определения показателей; разработки бюджетных программ; распределения расходов по программам; оценки необходимых ресурсов на трехлетний период.

По внедрении среднесрочного планирования по программам предполагается продолжение реформы по следующим направлениям³⁰:

- разработка процедуры внедрения трехлетних макроэкономических прогнозов при планировании бюджета;
- определение стратегических приоритетов расходов при распределении лимитов между бюджетом действующих обязательств и бюджетом принимаемых обязательств;
- разработка программной классификации расходов;
- повышение качества распределения расходов по программам на трехлетней основе.

В настоящее время все индустриальные страны осуществляют (или уже осуществили) переход на БОР. Внедрение БОР предусмотрено и Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной Правительством РФ 30 июня 2010 года № 1101-р. За принятием Программы должны последовать соответствующие изменения в Бюджетном кодексе РФ, направленные в том числе на совершенствование государственного и муниципального финансового контроля. Согласно указанным новым принципам управления государственными финансами, именно план по *результативности* деятельности, а не объем освоенных в прошлых периодах средств, является критерием выделения бюджетных ассигнований³¹.

Бюджетная реформа в России³² предполагает разделение бюджета на две части — на действующие (уже принятые) обязательства и на принимаемые (потенциально возможные в будущем) обязательства. Существующие методы бюджетного планирования предполагают, что основная часть бюджетных расходов предопределена ранее принятыми решениями. Каждый год формируется и рассматривается весь массив расходов, их результативность не принимается во внимание.

БОР предполагает, что основное внимание сосредоточено на оценке эффективности расходов и на отборе новых расходов. При этом объем ресурсов для новых обязательств зависит от роста бюджетных доходов и сокращения неэффективных действующих обязательств. Предполагается также разработка программной классификации расходов и повышение качества распределения расходов на трехлетний период по программам.

При среднесрочном планировании разрабатывается трехлетний бюджет, который впоследствии каждый год пересматривается, уточняется. Необходимо обратить внимание на исполнение бюджета, получение отчетных данных, мониторинг и оценку и использовать эти данные при составлении финансового плана на три последующих года. Цель этапа мониторинга и оценки — определить степень достижения запланированных результатов в отчетном периоде и внесение соответствующих поправок на следующий плановый период.

Все это относится и к бюджетам на региональном уровне. Как правило, необходимо избегать чрезмерной сложности процедур, целей, задач, индикаторов достижения результатов, программ и их финансирования, при этом учитывая принципы, изложенные выше. Некоторые регионы внедряют принципы БОР, и со временем это даст возможность значительно повысить качество услуг населению. Международный опыт показывает, что, несмотря на трудоемкость, эта реформа дает преимущества и выгодна ее участникам.

Государственное регулирование экономической, социальной и прочих областей может оказывать взаимное влияние, поэтому зависимость между ними должна быть принята во внимание при внесении изменений. Зачастую выгоды в одной сфере приводят к повышению издержек в другой. Поэтому необходима систематическая оценка позитивных и негативных эффектов на экономическую, социальную среду, а также экологию, любых изменений в существующей системе регулирования.

Рассмотренные подходы (управление по результатам с учетом системы сбалансированных показателей, процессного подхода и бюджетирования, ориентированного на результат) являются теоретической основой модернизации государственного стратегического управления в направлении ориентации деятельности органов государственной власти на конечный результат.

3.2.3. Бенчмаркинг

Научный интерес представляет также возможности использования в государственном стратегическом управлении *бенчмаркинга* — метода, который широко используется в управлении фирмами. Это осо-

бая управленческая процедура внедрения в практику работы организации технологий, стандартов и методов работы лучших организаций. Руководители коммерческих фирм, управляющие организациями общественного сектора и государственные служащие многих стран используют бенчмаркинг как инструмент оценки выполненной работы, а также для передачи передового опыта управления успешно действующих организаций.

Национальные и местные правительства многих стран мира ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта.

Качество предоставляемых услуг становится центральным моментом в работе многих органов местного управления и местных органов власти. Достижение качества должно опираться на соответствующие стандарты, а оценка качества предполагает процедуру внешнего аудита.

Кроме того, в настоящее время перед большинством региональных руководителей встает вопрос о том, насколько эффективно они работают по сравнению с другими чиновниками. Это связано с плохой организацией информационного обмена между регионами. В таких условиях реформы, проводимые одновременно в нескольких регионах, становятся нерезультативными, приводят к высоким расходам административных, материальных и человеческих ресурсов.

В предпринимательских структурах давно используются различные методы оптимизации процесса обмена информацией и использования передового опыта в отрасли, среди которых наиболее известным методом является бенчмаркинг. Опыт зарубежных стран показывает, что подобные методы могут достаточно эффективно применяться в процессе модернизации системы государственного управления.

Популярность этих инструментов объясняется отсутствием в ряде случаев иных критериев определения лучшей практики, кроме сопоставления отдельных параметров анализируемых систем между собой. Наряду с этим внедрение управления по результатам породило множество целевых показателей, которые могут быть использованы в качестве базы для сравнения. Таким образом, в настоящее время создалась не только необходимость, но и возможность эффективного использования бенчмаркинга для управления изменениями, поиска на его основе «второго лучшего» решения, в том числе и в сфере модернизации государственного управления.

Рассмотрим далее основные термины и условия применения данного подхода.

Бенчмаркинг — процесс выявления сильных сторон функционирования других организаций (причем не обязательно схожего вида деятельности) для сравнения их с особенностями функционирования собственной организации с целью повышения ее эффективности и производительности. Важной особенностью бенчмаркинга является повышенное внимание не только к результативности деятельности организации, но и к организационным процессам, порядок осуществления которых приводит к достижению соответствующей результативности (по определению Азиатской организации по производительности — АРО)³³.

В настоящее время наибольшее внимание в бенчмаркинге уделяется процессам (а не только конечным результатам, как это было ранее), но при условии, что эти процессы приводят к наилучшим конечным результатам. Неслучайно поэтому бенчмаркинг рассматривают в контексте всеобщего управления качеством (TQM) — системного подхода к управлению предприятием, подчеркивающего необходимость постоянного совершенствования всех аспектов деятельности предприятия³⁴. Целью бенчмаркинга является генерирование идей, которые можно использовать для улучшения своей деятельности. Он может способствовать повышению эффективности и улучшению показателей. Эта цель достигается путем сравнения своего опыта с опытом других субъектов, как правило, являющихся передовыми в области, где необходимо совершенствование. Термин «бенчмаркинг» является английским и не имеет однозначного перевода на русский язык. Существует много различных определений бенчмаркинга. Наиболее раннее и наиболее известное определение дано в книге Р. Кэмпса³⁵: бенчмаркинг — это постоянный процесс изучения и оценки товаров, услуг и опыта производства самых серьезных конкурентов либо тех компаний, которые являются признанными лидерами в своих отраслях.

Основное содержание бенчмаркинга состоит не только в том, чтобы определить, насколько другие организации оказались успешнее, но и в том, чтобы выявить факторы и методы работы, которые позволили бы достичь более высоких результатов.

Выделяют следующие основные виды бенчмаркинга (табл. 15).

С точки зрения цели исследования наибольший интерес представляют бенчмаркинг процессов, бенчмаркинг результативности, стратегический и территориальный (региональный) бенчмаркинг. Остановимся на них более подробно.

Следует отметить, что различные виды бенчмаркинга могут применяться как вместе, так и по отдельности. При этом исследования показывают, что для разных видов деятельности применяются разные виды. Так, например, бенчмаркинг результативности часто применяется при

Таблица 15

Виды бенчмаркинга

Вид бенчмаркинга	Основные цели и характеристики
Внутренний бенчмаркинг	Бенчмаркинг, производимый внутри организации, в основу которого положено сопоставление характеристик производственных единиц, схожих с аналогичными процессами
Конкурентный бенчмаркинг	Рассматривает изделия, услуги и процессы работы прямых конкурентов организации
Функциональный бенчмаркинг	Рассматривает изделия, услуги и процессы работы организаций, не являющихся прямыми конкурентами данной организации
Бенчмаркинг процессов ³⁶	Подразумевает работу по изменению определенных показателей для возможности их сравнения с фирмами, характеристика которых опережает данное предприятие в аналогичных процессах. Эта форма направлена на поиск и идентификацию наиболее эффективной практики выполнения определенной операции среди многих организаций, выполняющих схожие операции
Бенчмаркинг результативности ³⁷	Сравнение достигнутых показателей с адекватными внешними эталонами (профессиональные стандарты, данные национальной статистики, результаты деятельности сходных по параметрам институциональных единиц). Основная цель — оценка деятельности контролируемых субъектом бенчмаркинга организаций, поставщиков государственных услуг
Стратегический бенчмаркинг	Совмещение процесса бенчмаркинга и методологии стратегического планирования с целью выявления уникальных возможностей для завоевания предприятием конкурентных преимуществ
Территориальный (региональный) бенчмаркинг ³⁸	Это, прежде всего, сравнение одного города или региона с другими с целью получения информации о сравнительных преимуществах и недостатках. Критерий сравнительного анализа зависит от решаемой задачи, но в любом случае он зависит от условий конкуренции и необходимости улучшить либо свои показатели, либо свое относительное положение

оценке качества предоставления государственных услуг, процессный бенчмаркинг — в управлении человеческими ресурсами и т. д. Однако решение о выборе того или иного вида следует принимать в каждом конкретном случае индивидуально, исходя из целей и задач стратегического управления в целом и контроля в частности. Рассмотрим обозначенные виды бенчмаркинга более подробно.

Процессный бенчмаркинг (Process Benchmarking) — это поиск организаций, достижения которых в той или иной интересующей области наиболее высоки, с целью их подробного исследования. При детальном изучении лучших процессов происходит ознакомление с механизмом функционирования интересующего процесса. Проводимые исследования согласуются сторонами и регламентируются бенчмаркинговым «Кодексом поведения» (в Европе — «The European Benchmarking Code of Conduct»). Он разработан Европейским фондом управления качеством (EFQM)³⁹.

Полученные в результате процесса эталонного сравнения знания применяются в собственных процессах компании. Процессный бенчмаркинг позволяет на глубоком уровне исследовать деятельность собственной компании, а также компании-партнера.

Процессный бенчмаркинг ведется в двух основных направлениях:

- поиск наиболее успешных хозяйственных решений (best practice). На этом направлении проводится детальное изучение тех этапов деятельности компании-партнера, которые интересуют саму компанию;
- изучение факторов осуществления — или, как их еще называют, факторов, помогающих улучшить бизнес. Ими являются методы, стратегии, инструменты и подходы, использование которых ведет к повышению показателей деятельности компании, ее конкурентоспособности.

Примеров бенчмаркинга процессов в практике деятельности зарубежных государственных организаций достаточно много. Государственные высшие учебные заведения применяют методы управления, заимствованные из частного сектора. К числу таких методов относятся ориентация на потребителя, постоянное совершенствование бизнес-процессов, маркетинг образовательных услуг и пр. Так, например, опыт маркетинговой деятельности торговых фирм, распространяющих товары широкого спроса, используется в маркетинге образовательных услуг государственных учебных заведений; в стратегическом планировании развития вузов могут использоваться те же приемы, что и при стратегическом планировании развития коммерческих фирм, и т. д. Армия США в подборе рекрутов широко использует телевизионную рекламу, основ-

ные приемы которой заимствуются из рекламы потребительских товаров⁴⁰. В странах ЕС процессный бенчмаркинг также получил большое распространение; в частности, в Европейской комиссии создана специальная рабочая группа по изучению данной методологии.

Конечный положительный эффект данного типа бенчмаркинга может быть измерен в терминах снижения издержек, повышения результативности, улучшения бизнес-процессов.

Хорошим примером применения бенчмаркинга процессов может послужить деятельность различных государственных служб Великобритании. Так, Аудиторская комиссия Великобритании осуществляет постоянный мониторинг качества менеджмента местных органов власти, а также организаций общественного сектора, которые действуют на местном уровне. При этом мониторинг опирается на систему показателей, которые включают в себя многие детальные показатели деятельности учреждений здравоохранения, полиции, местных органов власти и пр. Данный мониторинг направлен на выявление расхождения в эффективности использования бюджетных средств, потраченных на те или иные нужды. На основе такого мониторинга Аудиторская комиссия выявляет передовой опыт лучшего с точки зрения показателей социально-экономической эффективности использования бюджетных средств финансирования государственного учреждения (им может оказаться лучшая школа, лучший госпиталь, лучшая пожарная команда и пр.). Затем лучший опыт изучается, выявляются те практические шаги, которые позволили получить лучшие результаты, этот опыт описывается и тиражируется при непосредственном участии сотрудников Аудиторской комиссии. Таким образом, контроль, который осуществляет Аудиторская комиссия, своей целью имеет повышение эффективности работы многих государственных учреждений и в конечном счете — повышение эффективности каждого бюджетного фунта стерлингов.

В свою очередь Отдел Государственных услуг Великобритании регулярно применяет бенчмаркинг процессов в управлении человеческими ресурсами. Его опыт показывает, что бенчмаркинг позволяет более эффективно развивать и обучать сотрудников, что, в свою очередь, улучшает качество предоставляемых услуг⁴¹. Эффект обучения в бенчмаркинге может возникнуть лишь при соответствующих организационных и культурных предпосылках. Это, прежде всего, необходимый уровень децентрализации управления, делегирование полномочий, отсутствие вертикальной иерархии и наличие средств горизонтальной координации. В то же время сам по себе бенчмаркинг играет подчиненную роль в рамках общей стратегии обучения организаций. Необходимым элементом этой стратегии является обучение тому, как следует обучаться. Дело в том, что многие организации все еще не адаптированы к новым усло-

виям, требующим непрерывного и постоянного процесса обучения, и их способность к обучению находится ниже необходимого уровня. В связи с этим в программах обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих целесообразно предусматривать специальные тренинги, нацеленные на использование новых методов менеджмента в государственном и муниципальном управлении, а также тренинги, развивающие у государственных и муниципальных служащих способности к обучению и самообучению.

Однако исследование опыта Великобритании показывает, что хотя бенчмаркинг процессов является одной из наиболее длительно используемых в государственном секторе технологий менеджмента, он может быть использован только в условиях наличия достаточно большого количества организаций со сходными процессами и часто требует высоких трудозатрат. Поэтому он используется в сравнительно небольшом количестве случаев. Тем не менее при определенных условиях применение бенчмаркинга процессов в государственном стратегическом управлении может привести к очень эффективным результатам.

В свою очередь бенчмаркинг результативности, используемый примерно с 1992 года, может применяться достаточно широко, особенно при оценке качества государственных услуг. Российский опыт применения данного вида бенчмаркинга достаточно подробно описан в статье К. И. Головщинского, С. А. Никифорова и В. Ф. Елисеевко «Опыт проведения бенчмаркинга качества государственных услуг». По мнению К. И. Головщинского, С. А. Никифорова и В. Ф. Елисеевко, можно обозначить несколько факторов целесообразности данной формы бенчмаркинга для ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления⁴²:

- минимизация удельных издержек в случае многократного (циклического) применения. Эта форма бенчмаркинга может проводиться на ежегодной основе без существенного пересмотра условий и механизмов, другие формы бенчмаркинга предполагают, что в каждом цикле все элементы должны быть созданы заново;
- структурированность и единообразие подходов к анализу различных видов деятельности в государственном управлении, делающих возможным привлечение к процедурам бенчмаркинга всех заинтересованных лиц. Эта возможность обусловлена тем, что описание активности происходит не в сложной, сугубо профессиональной форме, а через систему показателей результативности, которые более понятны и осязаемы;
- формализованность выражения качества предоставления услуг в виде набора показателей результативности, которая предостав-

ляет всем участникам процесса бенчмаркинга ясные и неопровержимые данные о достигнутых результатах деятельности и возможностях ее улучшения на основе применения лучших практик.

Следует отметить, что бенчмаркинг результативности широко используется в мировой практике государственного управления. Так, например, в 2009 году в Австралии был реализован проект улучшения качества предоставления государственных услуг на основе бенчмаркинга⁴³. В Канаде достаточно широкую известность приобрела система бенчмаркинга муниципальных услуг провинции Онтарио (Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative), в рамках которой анализировалась информация об эффективности, экономичности и общественном восприятии оказания целого ряда услуг: от социального обслуживания на дому до уборки мусора. Важно, что информация собиралась и анализировалась в разрезе каждого конкретного процесса оказания услуг. В США значительные проекты в области бенчмаркинга предпринимала Северная Каролина (совместный проект 35 муниципальных образований штата), а также Орегон (Oregon Options), Миннесота (Minnesota milestones), Флорида (Florida benchmarks). Общим для этих проектов являлась фокусировка на бенчмаркинге финансовых показателей — экономичности и удельной себестоимости⁴⁴.

Однако следует отметить, что слепое копирование технологий бенчмаркинга, применяемых за рубежом, в Российской Федерации, скорее всего, не принесет положительных результатов. В свою очередь в России существует лишь небольшое количество исследований, посвященных данной проблеме. На практике же бенчмаркинг результативности применяется в государственном управлении еще реже. Соответственно, необходимо проведение новых исследований в данной области.

Еще одним видом бенчмаркинга является *стратегический бенчмаркинг* — совмещение процесса бенчмаркинга и методологии стратегического планирования с целью выявления уникальных возможностей для завоевания предприятием конкурентных преимуществ⁴⁵.

В государственном управлении проведение стратегического бенчмаркинга перед началом стратегического планирования позволит повысить эффективность управления, осуществить проекты, основанные на результатах бенчмаркинга с учетом главных направлений и ближайших перспектив развития. Целью данного вида бенчмаркинга должно стать отыскание таких методов управления, которые способствовали бы проведению стратегических изменений.

Стратегический бенчмаркинг охватывает самый широкий круг проблем, начиная с выработки стратегии развития и модернизации и заканчивая распределением ресурсов. В этот круг входит изучение воз-

возможностей, которые позволят повысить качество государственного управления, и анализ деятельности различных подразделений с целью оптимизации их функционирования.

Основными объектами изучения стратегического бенчмаркинга в государственном управлении являются:

- применяемые другими странами, территориями или подразделениями, а также частным бизнесом стратегии ведения деятельности и распределения ресурсов;
- альтернативные структуры управления;
- решения в области реорганизации и инвестиций в НИОКР;
- внедрение новых стратегий управления изменениями при применении программных средств управления или таких стимулирующих организационные изменения методов, как системы менеджмента качества и т. п.

Следующим видом бенчмаркинга является *территориальный (региональный) бенчмаркинг*. Он подразумевает под собой в первую очередь сравнение одного города или региона с другими с целью получения информации о сравнительных преимуществах и недостатках. Критерий сравнительного анализа зависит от решаемой задачи, но в любом случае он зависит от условий конкуренции и необходимости улучшить либо свои показатели, либо свое относительное положение.

В исследованиях Н. М. Гусевой и Г. Б. Медведева анализируются возможности и особенности применения бенчмаркинга в государственном управлении, а также отмечены преимущества применения данного метода в органах государственной власти по сравнению с бизнес-структурами⁴⁶. Как отмечают авторы, бенчмаркинг в бизнесе в силу своей сущности и преимущественного внимания к процессам, часто включает использование промышленного шпионажа. В условиях конкуренции (как в бизнесе, так и в геополитике) получить информацию о процессах наиболее эффективных предприятий бывает объективно крайне затруднительно. Если данные о конечных результатах деятельности конкурента во многих случаях легко получить из годовых отчетов, непосредственные результаты — путем глубокого анализа характеристик продукции конкурента, то данные о процессах получить крайне затруднительно. Для этого потребуются согласие конкурента (по крайней мере, на период действия соответствующих патентов). В случае же патентной защиты полученные незаконным путем сведения использовать не получится. Но в государственном управлении отмеченные обстоятельства не являются препятствием. Целью деятельности органов государственной власти не является получение прибыли. В теории деятельность органов государственной власти направлена на удовлетворение потребно-

стей граждан, которые не могут быть эффективно удовлетворены в чисто рыночных условиях⁴⁷. Поэтому между органами государственной власти не возникает конкуренции за потребителя их услуг. Это означает, что у органа государственной власти отсутствует мотивация скрывать от других органов власти порядок осуществления ими процессов, а также результаты деятельности. На практике же возникают проблемы оппортунистического поведения и ненадлежащего исполнения государственными служащими своих обязанностей, коррупции, что приводит к сокрытию ими реального положения дел с результативностью и протеканием организационных процессов. Но такое поведение, естественно, не является нормальным. Отметим, что проблема приведения фактического поведения госслужащих к нормальному не будет здесь нами раскрываться подробно, поскольку требует дополнительных исследований. Но для бизнеса поведение, направленное на сокрытие от конкурентов данных о результативности (если это не противоречит законодательству) и о процессах, является нормальным и желательным для успешной деятельности.

Приведенные рассуждения доказывают наличие широких возможностей по применению бенчмаркинга в государственном секторе, снимают отдельные важные ограничения его применения по сравнению с конкурентной бизнес-средой в связи с различием в целевой ориентации деятельности.

Следует остановиться на некоторых сложностях при внедрении данного метода в государственном управлении. Как отмечают Н. М. Гусева и Г. Б. Медведев, в случае слабой системы государственного финансового контроля органы государственной власти будут заинтересованы скрывать реальные результаты работы и обусловившие их достижение процессы. В атмосфере бесконтрольности отчетные данные по результатам будут необъективны, результативность преувеличена. В этом случае внедрение инструментов менеджмента, направленных на повышение эффективности работы органов власти, включающие бенчмаркинг, а также управление по результатам, не принесет существенного эффекта. Однако, как отмечают авторы, при условии одновременного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и создания эффективной системы государственного и муниципального финансового контроля бенчмаркинг становится выгодным для применения органами государственной власти. При этом преимущества применения бенчмаркинга в государственном управлении сводятся к следующим основным моментам, которые будут рассмотрены ниже⁴⁸.

Во-первых, применение бенчмаркинга позволит органам государственной власти обмениваться между собой «лучшими практиками». Конечно, можно говорить о ведомственном нежелании делиться «луч-

шими практиками» с другими, чтобы не давать им преимуществ в борьбе за бюджетные средства. Такого рода обмен возможен только на взаимовыгодных условиях, то есть развитие процессов и методов работы в разных ведомствах должно находиться на более или менее одинаковом уровне, чтобы обмен не превращался в простое заимствование аутсайдером процессов лидера, за чем может последовать соответствующее перераспределение финансового обеспечения в связи с повысившейся эффективностью работы организации- аутайдера. Однако в современных условиях, в случае сопоставимого уровня развития сотрудничающих в обмене знаний и процессов организаций, существует понимание невозможности развития и повышения эффективности деятельности только собственными силами.

Во-вторых, возникает мотивация переосмысливать и перенимать передовой опыт других стран, о котором проще узнать, так как в связи с тенденцией развития бюджетирования, ориентированного на результат, и систем государственного и общественного контроля объем информации в публикуемых в развитых странах отчетах о результатах деятельности органов государственной власти будет увеличиваться, а качество такой информации — повышаться. Развивается также международный обмен специалистами и знаниями.

В-третьих, само по себе применение бенчмаркинга будет способствовать повышению эффективности системы государственного финансового контроля. Это связано с тем, что в случае применения бенчмаркинга увеличиваются публичность и открытость работы органов государственной власти, без чего невозможен обмен опытом. Более того, важной особенностью бенчмаркинга является повышенное внимание к организационным процессам. В условиях обмена опытом и открытого распространения информации об организационных процессах органу власти будет затруднительно приукрасить результаты своей деятельности, а также выдать какие-либо положительные изменения во внешней среде за собственные достижения, так как в этом случае не будет подтверждена связь фактически достигнутых результатов деятельности с протеканием организационных процессов. Еще одним важным обстоятельством является предоставление и анализ в процессе бенчмаркинга информации о деятельности и результативности органа власти не просто заинтересованным представителям общественности, но и экспертам в каждой конкретной области деятельности из других органов власти и организаций. Другие организации получают возможность на деле проверить эффективность тех или иных мероприятий.

Таким образом, применение бенчмаркинга позволяет повысить объективность, тщательность и качество анализа информации об эффективности деятельности органов власти.

Известна практика применения бенчмаркинга в государственном управлении в других странах. В работе Имаи М. «Кайдзен: ключ к успеху японских компаний» названы десять организаций, наиболее активно и эффективно занимающиеся бенчмаркингом⁴⁹:

- «Ксерокс»;
- армия США;
- «Корниг» (производство стекла и керамики, США);
- Служба США по налогам и внутренним доходам;
- «Юнайтед технолоджис» (производитель широкого спектра высокотехнологичной продукции — от лифтового оборудования до авиадвигателей, вертолетов и решений в области альтернативных источников энергии, США);
- «Баттелле» (крупнейшая организация, обеспечивающая внедрение открытий и результатов исследований в практику предоставления услуг и производства товаров, консультант по организации управления НИОКР и прикладными научными исследованиями, США);
- «ДинМакДермотт» (организация, управляющая стратегическим запасом нефти в США);
- военно-морской флот США;
- муниципалитет Дубай;
- дубайская торгово-промышленная палата.

Из приведенного списка организаций половина — это организации, которые представляют правительственные структуры.

Применение бенчмаркинга в государственных структурах США началось в Министерстве обороны, откуда вышли многие управленческие методы, применяемые в настоящее время (например, бюджетирование, ориентированное на результат). В настоящее время эти методы (включая и бенчмаркинг) распространяются и в гражданских ведомствах США. В ряде государственных структур США осуществляется проведение сравнения их деятельности с успешным опытом ведения бизнеса в схожих областях. Для реализации данного требования сформированы группы оценки эффективности деятельности органов государственной власти, включающие в себя работников различных государственных структур. Образцы лучших решений сохраняются в соответствующих базах данных и доступны специалистам при решении возникающих проблем с помощью бенчмаркинга. Примером такого рода деятельности является Центр военно-морского флота США по «наилучшим практикам» промышленного производства⁵⁰. Одной из целей деятельности Центра является повышение качества продукции, производительности

и эффективности деятельности фирм-поставщиков американской армии и флота, что позволит повысить эффективность государственных расходов на закупки для нужд данных организаций. Признанные «лучшие практики» сохраняются в базе данных и могут быть использованы организациями — членами центра для экономии времени на поиск собственных вариантов решения проблем. Использование отмеченных мер дало возможность выявить, документировать и распространить значительное число ранее неизвестных «лучших практик», создать систему их мониторинга и фиксации. Как отмечают авторы статьи Н. М. Гусева и Г. Б. Медведев, работа по сбору и распространению «лучших практик» ведется на государственном уровне и в других развитых странах, таких как Австралия и Великобритания⁵¹. Например, в Великобритании проводилось исследование, охватившее более 100 ведомств государственной власти. Работа по бенчмаркингу проводилась в местных органах власти, сферах здравоохранения, правопорядка и образования. Почтовая служба Великобритании провела бенчмаркинг цепочки поставок и обработки корреспонденции. Активную роль в осуществлении бенчмаркинга играет высший орган государственного финансового контроля Великобритании — Национальная служба аудита. Наиболее распространенной тематикой бенчмаркинга в Великобритании являются межстрановые сопоставительные исследования эффективности функционирования налоговых служб, служб здравоохранения и социального обеспечения, обеспечения правопорядка, пенсионных служб и т. п., которые проводятся чаще всего в сравнении с другими наиболее развитыми странами Запада. Из сказанного можно сделать вывод, что бенчмаркинг является рабочим инструментом государственного контроля и управления в государственном секторе США и Великобритании⁵².

Бенчмаркинг также пользуется большой популярностью в странах Азии. Его применению, как в коммерческом, так и в государственном секторах экономики способствует целенаправленная деятельность правительств стран региона. На начальных этапах внедрения бенчмаркинга важную роль играют правительственные премии в области качества (например, премия им. Мэлколма Болдриджа в США, премия Деминга и премия Синго в Японии). Такого рода премии имеют практически все страны азиатского региона, пропагандирующие бенчмаркинг. Эффективность премий качества снижается по мере развития экономики страны, как только устанавливаются сложившиеся связи между экономическими субъектами в области бенчмаркинга⁵³.

В результате такого развития экономические субъекты ощущают выгоды бенчмаркинга и не нуждаются больше во внешних стимулах. При этом роль государства остается важной в обеспечении инфраструктуры и содействия процессу обмена «лучшими практиками». Также органы

государственной власти часто сами обладают «лучшими практиками» и при соблюдении условий их мотивированности на эффективную работу и наличие адекватного контроля более склонны к открытию и распространению своих достижений, чем бизнес в конкурентной среде.

Как уже было отмечено ранее, современное направление развития бенчмаркинга как инструмента менеджмента включает исследование процессов, которые приводят к достижению наилучших результатов. Процессы требуют графического описания. Наиболее известные инструменты графического описания процессов, применяемые в Японии, — «диаграмма спагетти», диаграмма Исикавы «причина — следствие» (или «рыбий скелет») и др.⁵⁴

Однако следует согласиться с мнением Н. М. Гусевой и Г. Б. Медведева⁵⁵, что бенчмаркинг процессов — самый сложный для осуществления вид бенчмаркинга. В конкурентной среде никто не захочет делиться с конкурентом самым главным, а именно технологией процессов и ноу-хау в этой области. Совсем другое дело государственный сектор, где отсутствует конкуренция организаций за потребителя. Приведенные доводы показывают широкие возможности использования бенчмаркинга процессов в государственном управлении. Важно создать условия, поощряющие органы власти и государственные организации не на сокрытие внутренних процессов, а, наоборот, на их открытость и обмен с целью увеличения и объективной демонстрации собственных результатов. Следует выделить два условия: во-первых, наличие системы управления по результатам (включающей в себя и систему мотивации сотрудников органов власти на долгосрочную результативность); во-вторых, наличие эффективной системы государственного финансового контроля. Регулярное применение бенчмаркинга способствует использованию потенциала опыта и знаний сотрудников различных государственных структур, обмену и внедрению «лучших практик». Такое взаимодействие специалистов позволит повысить прозрачность деятельности государственных организаций, объективно оценить продуктивность и результативность их деятельности. Это означает, что можно говорить о бенчмаркинге как об обязательной практике деятельности государственных организаций и необходимости его применения для повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации⁵⁶.

Наиболее эффективным и целесообразным является применение бенчмаркинга в государственном стратегическом управлении. Для этого показатели результативности и процессы, их обеспечивающие, должны формироваться исходя из стратегий органов государственной власти и сравниваться с «лучшими практиками», существующими в аналогичных организациях.

Во многих странах бенчмаркинг был признан мощным инструментом для улучшения и проведения мероприятий по совершенствованию сферы государственных услуг. Так, в Германии был организован конкурс городов для оценки качества их административных реформ, что делалось путем сравнения их с тремя городами-эталоном. Чтобы получить стандарт для сравнения эксперты определили критерии, которые позволили оценить качество административных реформ. Исходя из этих критериев стало возможным выбрать города, имеющие наилучший мировой опыт в этих областях. В данном случае технология бенчмаркинга не только позволила определить четкий набор критериев для оценки уровня конкуренции, но и дала возможность рассмотреть уровень прогресса в проведении административной реформы в городах Германии⁵⁷.

При проведении бенчмаркинга территории необходимо ответить на следующие важные вопросы:

- каковы задачи, стоящие перед территорией, и принимают ли они во внимание такие виды конкуренции, как экономическая, резидентная, социальная, окружающей среды, издержек и налогообложения?
- какие территории являются основными конкурентами?

Ответы на эти вопросы позволят определить факторы, которые будут способствовать повышению конкурентоспособности. Развитие тех или иных направлений деятельности требует четких оценок конкурентоспособности каждого сектора и взвешенного определения специализации города в перспективе. Поэтому при проведении бенчмаркинг-исследования необходимо провести сравнение сильных и слабых сторон сопоставимых регионов. Далее данные стороны ранжируются и составляется комплекс мер по улучшению конкурентоспособности региона. Следует отметить, что в данном случае сравнение также может идти как с отечественными, так и с мировыми регионами.

Как мы видим из вышеизложенного, бенчмаркинг является известной и широко применяемой во всем мире технологией, в том числе и в государственном управлении. Использование различных видов бенчмаркинга позволяет улучшить контроль за деятельностью государственных учреждений, повысить качество государственных услуг, использовать материальные и человеческие ресурсы более эффективно. Все это в целом является одной из важных частей государственного стратегического управления.

Таким образом, следует отметить достаточно небольшое количество российских исследований, посвященных данной теме. Многие из них анализируют только некоторые виды бенчмаркинга или просто копируют зарубежные исследования.

3.2.4. Управление рисками

Финансово-экономический кризис, начавшийся в России в 2008 году, показал необходимость введения в теорию и практику государственного управления на федеральном и региональном уровнях определение такого понятия, как «региональный риск», а также необходимость учета региональных рисков в процессе внешнего и внутреннего управления регионами. Необходимость учета рисков развития и предвидения возможных траекторий поведения социально-экономических систем в зависимости от особенностей внутренней и внешней среды обозначена и в нормативных актах, которые были приняты в России в мае 2009 года в разгар финансово-экономического кризиса⁵⁸.

Мониторинг социально-экономического развития регионов России в период кризиса 2008–2009 годов показал, что кризисные процессы в регионах происходили с разной скоростью и в разной степени воздействовали на финансовую, экономическую и социальную сферу в регионах с разным уровнем социально-экономического развития, принадлежащих к различным типологическим группам⁵⁹. Взяв за основу типологию регионов по уровню и особенностям социально-экономического развития, составленную Министерством регионального развития РФ, и проанализировав исследование рейтингового агентства «Эксперт» по антикризисной устойчивости регионов России, можно увидеть, что среди регионов, более устойчивых к кризису (Группа А (рост) — 10 регионов и Группа В (стагнация) — 11 регионов), только два региона принадлежат к подтипу «опорные регионы — сырьевые», остальные же относятся к подтипам «депрессивные кризисные» и «депрессивные фоновые». Группа С (умеренный спад) включает 20 регионов, из которых только два региона — Московская и Ленинградская области — относятся к подтипу «регион — локомотив роста, центр федерального значения» и пять регионов — к подтипу «опорные регионы — старопромышленные». Группы D1 (значительный спад) и D2 (глубокий спад) включают соответственно 20 и 22 региона, из которых 25 регионов (что составляет для 44 регионов 60%) относятся к регионам первого и второго типов («регионы — локомотивы роста» и «опорные регионы»), а значит, имеют высокий потенциал развития и особую значимость для развития соседних регионов и государства в целом. Сравнение регионов России по уровню социально-экономического развития (тип региона) и индексу антикризисной устойчивости в первом квартале 2009 года подробно представлено в приложении.

Проведенный Независимым институтом социальной политики анализ показателей социально-экономического развития в субъектах Федерации, имевших значительный и глубокий спад в экономике, позволил

обобщить показатели и выделить социально-экономические процессы, которые обусловили и усугубили кризисные явления, а также статистические показатели, которые являются ключевыми для анализа таких социально-экономических процессов:

- *риски специализации* (спад/прирост промышленного производства за период, процент);
- *бюджетные риски*:
 - ♦ доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, процент;
 - ♦ долг субъекта Федерации к доходам бюджета, процент;
 - ♦ доля занятых в промышленности, процент;
- *риски безработицы*:
 - ♦ доля занятых в промышленности от общей численности занятых, процент;
 - ♦ число монопрофильных городов и их доля в городском населении, процент;
 - ♦ доля занятых в малом бизнесе, включая ПБОЮЛ, процент.

В регионах разных типов степень воздействия кризисных явлений на социально-экономические процессы колебалась от низкой до максимальной и наименее устойчивыми к воздействию кризиса оказались регионы, лидировавшие по уровню социально-экономического развития (табл. 16).

Данные, представленные в табл. 16, свидетельствуют о том, что при определении перспектив развития регионов, при принятии решений, определяющих стратегию развития регионов, не были учтены опасности (региональные риски), которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при изменениях внешней и внутренней среды.

На основе анализа воздействия финансово-экономического кризиса на динамику показателей социально-экономического развития регионов России, принадлежащих к различным типологическим группам, можно дать определение понятию «*региональный риск*» как риску возникновения негативных тенденций в процессах развития экономики и социальной сферы региона в результате ошибок, допущенных при принятии решений, определяющих стратегию развития региона (стратегическое управление) и выражающихся в отсутствии учета или недостаточном учете возможных опасностей, которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при неправильном или недостаточно обоснованном определении перспективных направлений развития.

Таблица 16
Региональные риски по типам субъектов Федерации в 2009 году и система показателей их оценки⁶⁰

Типы регионов	Риски специализации	Бюджетные риски		Риски безработицы		
		спад/прирост промышленного производства за период, %	доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, %	долг субъекта Федерации к доходам бюджета, %	доля занятых в промышленности, %	число монопрофильных городов и их доля в городском населении
1. Монопрофильные металлургические						
Липецкая область	- 16	43		23		15
Челябинская область	- 12	34		31	5/24	14
Вологодская область	- 12	37		26	1/36	16
Свердловская область	- 8	32		31	17/38	15
Кемеровская область	- 8	24	14	30	3/9	13
Мурманская область	- 4	30		22	7/28	11
Красноярский край	2	42		21	4/18	13

Таблица 16 (продолжение)

Типы регионов	Риски специализации	Бюджетные риски		Риски безработицы		
		доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, %	долг субъекта Федерации к доходам бюджета, %	доля занятых в промышленности, %	число монопрофильных городов и их доля в городском населении	доля занятых в малом бизнесе, %
Иркутская область	4	21	13	20	8/38	13
Республика Хакасия	4	20		19	3/41	24
Респ. Саха (Якутия)	12	16	23	19	3/24	11
2. Нефтегазовые						
Ямало-Ненецкий АО	-2	28		25	4/68	8
Тюменская область	0	42		23		13
Ханты-Мансийский АО	1	38		28	13/79	9
3. Диверсифицированные с сырьевыми и обрабатывающими отраслями						
Пермский край	-7	23		27	6/24	12

Типы регионов	Риски специализации	Бюджетные риски		Риски безработицы		
		доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, %	долг субъекта Федерации к доходам бюджета, %	доля занятых в промышленности, %	число монопрофильных городов и их доля в городском населении	доля занятых в малом бизнесе, %
Республика Коми	-5	26		21	4/35	19
Республика Удмуртия	-4	26		27		11
Самарская область	0	31	27	28	4/34	19
Оренбургская область	2	34		19	3/15	21
Республика Татарстан	5	28	19	23	7/23	17
Республика Башкортостан	9	24		20	7/19	29
4. Импортозамещающие						
Нижегородская область	-14	26		26	5/10	23
Ярославская область	-9	22	27	29		16

Таблица 16 (продолжение)

Типы регионов	Риски специализации	Бюджетные риски		Риски безработицы		
		доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, %	доля субъекта Федерации к доходам бюджета, %	доля занятых в промышленности, %	число монопрофильных городов и их доля в городском населении	доля занятых в малом бизнесе, %
Калининградская область	-8	13		23		36
Владимирская область	-8	15		34		15
Ульяновская область	-4	12		28		21
Ивановская область	-1	8		31		16
5. Крупнейшие агломерации						
Москва	-1	66	12	14		30
Московская область	6	24	57	25		20
Санкт-Петербург	-9	31		19		36
Ленинградская область	5	28		25	7/31	23

Финансово-экономический кризис показал, что важнейшей составляющей системы государственного и регионального стратегического управления должна стать система управления рисками социально-экономического развития⁶¹:

- должны быть конкретизированы теоретико-методологические, методические и практические аспекты процессов управления региональными рисками, включающие понятийный аппарат, методику анализа региональных рисков, классификацию региональных рисков, оценку эффективности управления региональными рисками, систему мониторинга региональных рисков;
- разделы по анализу, управлению рисками должны стать обязательной составляющей стратегий развития федеральных округов, регионов, муниципальных образований;
- необходим учет региональных рисков при формировании региональной политики, включая направления мониторинга, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо проанализированных методов менеджмента в государственном стратегическом управлении началось активное внедрение в пределах территорий таких управленческих инновационных методов, как территориальный маркетинг, управление конкурентоспособностью, контроллинг, управление стратегическими разрывами, антикризисное управление, финансовый менеджмент, аудит эффективности государственного сектора экономики, оценка регулирующего воздействия. Однако их применение не носит постоянного системного характера, частично внедрено в систему государственного управления, находится в стадии перспективных разработок и обязательно должно быть учтено при разработке концепции модернизации государственного стратегического управления.

Примечания

¹ *Куприяшин Г. Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения. Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 1. 23 сентября 2003 г. // <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/kupriaschin.pdf>.

² *Куприяшин Г. Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 1. 23 сентября 2003 г. // <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/kupriaschin.pdf>.

³ *Цыганков Д. Б.* Агенификация в административной реформе: достижения и дефициты политико-управленческого цикла. Из материалов VII международной научной конференции «Модернизация экономики и государство», Факультет государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ 4–6 апреля 2006 г. // http://www.nisse.ru/business/article/article_152.html?effort=

- ⁴ Там же.
- ⁵ См. об этом: *Harberger A. C., Gwartney J. D., Vedder R. K., Douglas R., Scott G. C. et al.* Policies for economic growth. International experience. М.: Financial publishing house «Business Expert», 2001.
- ⁶ *Парисон Н.* Приоритеты для модернизации системы государственного управления на уровне субъектов РФ: международная перспектива / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005. С. 23.
- ⁷ Там же. С. 25–26.
- ⁸ Там же. С. 30.
- ⁹ См.: *Harberger A. C., Gwartney J. D., Vedder R. K., Douglas R., Scott G. C. et al.* Policies for economic growth. International experience. М.: Financial publishing house “Business Expert”, 2001.
- ¹⁰ Government Performance Results Act of 1993 // <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>;
- ¹¹ RBM in UNDP. Technical Note, Operations Evaluation Department, World Bank, 1997 // http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/MandE/UNDP_RBM_technical_note.doc.
- ¹² *Кларк Я. Д., Суэйн Г.* Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика. 2006. № 3.
- ¹³ *Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: Пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006.
- ¹⁴ *Селиверстов В. Г.* Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011 // http://www.ceninauku.ru/info/page_22955.htm.
- ¹⁵ *Селиверстов В. Г.* Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011 // http://www.ceninauku.ru/info/page_22955.htm.
- ¹⁶ *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
- ¹⁷ *Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. Пер. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006.
- ¹⁸ Там же.
- ¹⁹ *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
- ²⁰ *Ковени М., Генстер Д., Хартлен Б., Кинг Д.* Стратегический разрыв: Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь: Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
- ²¹ *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.

- ²² *Scheer A. W., F. Abolhassam, Jost W., Kirchner M.* Business Process Change Management. ARIS in Practice. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2003 Germany, New York.
- ²³ *Шатигузов С. М., Синягин А. К., Сотов А. И., Лексин В. Н., Швецов А. Н. и др.* Проекты нормативных правовых актов и методических документов для обеспечения реализации Стратегии проведения комплексной реформы системы управления социально-экономической сферой г. Казани. М., 2009.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
- ²⁶ *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. — М.: КомКнига, 2005.
- ²⁷ *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
- ²⁸ *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. М.: КомКнига, 2005.
- ²⁹ *Пири А.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: достижения и перспективы на федеральном уровне / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005. С. 1.
- ³⁰ Там же.
- ³¹ Там же.
- ³² *Гусева Н. М., Медведев Г. Б.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
- ³³ «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года». Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р.
- ³⁴ Asian Productivity Organization (APO). New Delhi. October 2000 seminarreport Benchnet // <http://www.benchnet.com>.
- ³⁵ Там же.
- ³⁶ *Camp R.* Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. NY: Quality Resources, 1998.
- ³⁷ Performance Benchmarking in the Public Sector: The United Kingdom Experience by Jeremy Cowper and Dr. Martin Samuels. // <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf>
- ³⁸ *Елисеенко В. Ф., Головицкий К. И.* Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
- ³⁹ *Koellreuter Ch.* Regional Benchmarking as a tool to improve regional foresight // Paper for STRATA — ETAN Expert Group Action. Brussels, 2001.
- ⁴⁰ *Воеводина Н. А., Кулагина А. В., Логинова Е. Ю., Толберг В. Б.* Бенчмаркинг — инструмент развития конкурентных преимуществ // <http://www.booksss.ru/n/book/20086-213487.html>.
- ⁴¹ *Гапоненко А. Л.* Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. М.: Российская академия гос. службы при Президенте РФ, 2007.

- ⁴² Performance Benchmarking in the Public Sector: The United Kingdom Experience by Jeremy Cowper and Dr. Martin Samuels. // <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf>.
- ⁴³ *Елисеенко В. Ф., Головицкий К. И.* Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. // <http://vgmu.hse.ru/2008--2.html>
- ⁴⁴ Подробнее см.: Отчет компании KPMG «Benchmarking Australian Government Administration Performance», 11, 2009.
- ⁴⁵ *Nyhan R. C., Martin L. L.* Comparative performance measurement: A primer on data envelopment analysis // Public productivity and management review. 1999. N 3. Vol. 22. P. 348–364; Poister Th. H. Measuring performance in public and non-profit organizations // Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.
- ⁴⁷ *Ватсон Г. Х.* Стратегический бенчмаркинг стимулирует развитие предприятий // Деловое совершенство. 2006. № 9.
- ⁴⁸ *Гусева Н. М., Медведев Г. Б.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
- ⁴⁹ *Moore M. H.* Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press, 2003. // <http://www.bmpcoe.org/>.
- ⁵¹ *Гусева Н. М., Медведев Г. Б.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
- ⁵² *Имаи М.* Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- ⁵³ *Moore M. H.* Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press, 2003. // <http://www.bmpcoe.org/>.
- ⁵⁵ *Гусева Н. М., Медведев Г. Б.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
- ⁵⁶ Там же.
- ⁵⁷ Asian Productivity Organization (APO). New Delhi. October 2000 seminar report Benchnet // <http://www.benchnet.com>.
- ⁵⁸ *Имаи М.* Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- ⁵⁹ *Гусева Н. М., Медведев Г. Б.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
- ⁶⁰ Там же.
- ⁶¹ *Koellreuter Ch.* Regional Benchmarking as a tool to improve regional foresight // Paper for STRATA – ETAN Expert Group Action. Brussels, 2001.
- ⁶² «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Указ президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537; «Об основах стратегического планирования в РФ». Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536; Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (в ред. Постановления Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1045). Утверждены Постановлением Правительства Россий-

- ской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». Проект Федерального закона. 2009 г.
- ⁶³ *Анохина Е. М.* Формирование системы государственного и регионального стратегического управления в России: уроки кризиса // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: проблемы управления модернизацией экономики: Материалы международной научно-практической конференции. Ч. II. СПб.: ЭФ СПбГУ, 2011. С. 18–21.
- ⁶⁴ *Зубаревич Н. В.* Влияние кризиса на регионы России: мониторинг. Интернет-сайт Центра социально-консервативной политики // <http://www.cscpr.ru/analytics/10944/>.
- ⁶⁵ *Анохина Е. М.* Региональные риски в системе стратегического управления регионами России // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Стратегии модернизации и модернизация стратегий: Доклады участников IX Общероссийского Форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 18–19 октября 2010 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2011. С. 97–99.

Глава 4.

Влияние теорий неинституционализма на современные процессы развития государственного управления

4.1. Модернизация государственного управления в контексте теорий общественного выбора и согласований

Для нашего исследования целесообразно рассмотреть важное *неинституциональное* направление в экономической науке, которое сформировалось в середине XX века на стыке политических и экономических наук, — *теорию общественного выбора* (Public Choice Theory). Его сторонники изучают процесс принятия правительственных решений¹, различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в собственных интересах². Они обосновывают возможность существования множества точек равновесия и строят концепцию новой рациональности, подчеркивая рост нестабильности и разнообразие предпочтений граждан при принятии решений, необходимость учета трансакционных издержек. Государство представляется ими как особая монополия, действия которой во многом схожи с действиями любой другой монополии на рынке. Это почти неизбежно приводит к расширению государственных и региональных структур и их функций (приходит в действие так называемая модель Левиафана³). В настоящее время эта теория стала по преимуществу эмпирической наукой и оперирует прежде всего эконометрическими моделями, занимаясь обработкой огромного массива фактических данных. Она сформировалась как влиятельная исследовательская парадигма в зарубежной экономической науке⁴. Р. М. Нуреев в своем фундаментальном учебнике отмечает, что выражение «выбор граждан» (*public choice* — дословно «публичный выбор») еще не прижилось в нашей стране; мы вынуждены употреблять термин «общественный выбор», имея в виду не

выбор обществом социально-экономического устройства, а выбор, который осуществляют граждане, народ⁵. основополагающей теоретической посылкой этой теории является концепция «экономического человека» (*homo oeconomicus*). Он в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром или услугой, стремится принять такие решения, которые максимизируют значение функции полезности. Его поведение рационально. Эта рациональность имеет универсальное значение: все — от избирателей до президента — руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, то есть сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (и прежде всего, выгоды и издержки, связанные с принятием решений)⁶. При этом, обосновывая ограниченную рациональность, предполагается дополнить список ограничивающих факторов чисто человеческими «ограничителями»: ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила (власть) и склонность «удовлетвориться» принятием решений (*settle for decision*), которые просто «достаточно хороши». Эти выводы в развитии системы управления страной и регионами поставили под сомнение (или как минимум значительно ограничили) классическую концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой теоретической модели чиновника-управленца — модели «административного человека», ограниченно рационального в принятии решений. Это, безусловно, связано с ролью исполнительных структур в управленческой практике. Кроме того, данное направление экономической теории предлагает отказаться от тезиса о стабильности субъективных предпочтениях индивидов. Здесь также можно провести параллели с синергетическим подходом, обосновывающим разнообразие и нестабильность как на организационном, так и на индивидуальном уровне.

Другой ракурс исследований механизмов и способов координации индивидуальных действий демонстрирует *теория согласований*, которая стала развиваться во второй половине 1980-х годов XX века, после публикации работы Л. Тевено и Л. Болтянски (1987) «Экономика значимого». Авторы считают, что рыночная рациональность выступает в качестве лишь одной из множества возможных интерпретаций мотивов поведения индивидов. Формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции невозможно свести к индивидуальной рациональности и стратегиям оптимизации. Они стали основными объектами исследования сторонников теории согласований, пытающихся кроме всего прочего определить роль институтов государства в условиях рыночной экономики, избежав при этом крайних позиций преуменьшения или преувеличения роли государства как экономического и политического агента⁷. Представители теории согласований иначе трактуют поведение «экономического человека». Они заменяют тер-

мин «рациональное действие» понятием «обоснованное действие», которое включает в себя специфику социального контекста, где реализует свою стратегию действующий индивид. Два ключевых момента данной концепции выделяет А. В. Сморгун⁸. Во-первых, не просто исследуется обращение к правилам и нормам, а выявляются их интерпретации и определяются некоторые общие основания этих интерпретаций участниками обмена ресурсами в ситуации, когда прямой информационный обмен невозможен. Во-вторых, использование термина «стратегии поведения» позволяет избежать детерминистской позиции, заключающейся в предопределении поведения индивида социальной структурой, в которую он вписан. Сторонники указанного направления пытаются определить общее основание для анализа и принятия управленческого решения, чтобы сделать его понятным для различных институциональных подсистем, признавая при этом, что каждая из них обладает собственным специфическим набором принципов⁹.

В работах отечественных исследователей (например, таких ученых, как С. Б. Авдашева, А. А. Аузан, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко и др.) с позиций неинституциональной экономики поднимаются вопросы необходимости проведения политики децентрализации управления на уровне государства. Наш анализ опубликованных исследований показывает, что они в основном сосредоточены преимущественно на проблемах адаптации к российским условиям институциональной теории и методологии макроуровня: синтез общеэкономической и институционально-эволюционной теорий; институциональный подход к стратегии поведения на уровне федеральных органов исполнительной власти России в целом, условия и результаты формирования публичных институтов.

Вместе с тем разработка управленческих аспектов использования институционального подхода к проблемам стратегического управления в регионах России находится еще на начальной стадии. В этой связи можно выделить работу, где в общем виде речь идет о необходимости создания общегосударственных институциональных структур, учитывающих сущность территориального аспекта развития для Российской Федерации¹⁰, — монографию С. Э. Желаяевой, В. Е. Сактоева и Е. Д. Цыреновой, исследующих институциональные особенности устойчивого развития социоэкологоэкономических систем различных типов¹¹, а также упомянутое исследование Ю. А. Спиридонова, *предлагающего концепцию институционального подхода к управлению регионом.* Указанная концепция содержит ряд необходимых требований и условий, которые следует принять при формировании концепции стратегического регионального управления:

- включение в предмет исследования институтов, определение «правила игры» и мотивацию деятельности социальных субъектов;

- учет закономерной взаимосвязи политических (административно-территориальное деление государства, властная вертикаль органов регионального управления во главе с Центром) и экономических институтов;
- детальный анализ эндогенных факторов (собственно экономических факторов развития хозяйственных систем разного уровня, прежде всего экономической эффективности технического прогресса) и экзогенных факторов формирования институциональной среды (внеэкономических социальных и политических факторов территориального развития, имеющих определяющее значение для формирования общественных институтов);
- учет взаимосвязи и противоречий форм и неформальных институтов при выборе стратегии регионального развития.

В нашем исследовании мы предприняли попытку разработать на основе имеющейся теоретической базы методологию государственного стратегического управления, которое могло бы учитывать ценности граждан, бизнеса, других регионов и стран.

4.2. Менеджмент роста ценностей как основное направление современного стратегического управления регионом

4.2.1. Концепция общественной ценности

Работы неинституционалистов отличаются от традиционных исследований тем, что в них центральное место принадлежит особенностям психологии человека, а его поведение следует индивидуальным (личным) убеждениям, ценностям и неформальным правилам. В конце 1980-х годов теоретическое предположение о том, что деятельность государства или бизнеса должна отвечать жизненным ориентирам индивида, тогда он будет заинтересован в приобретении производимых благ в рыночной экономике, привело ряд исследователей к различным ответам на вопрос: как усовершенствовать управление частными компаниями, чтобы их деятельность не противоречила ценностям своих клиентов (покупателей) и иных заинтересованных лиц? В этот период была создана концепция ценностно-ориентированного менеджмента. Среди ее основоположников можно выделить научные труды Т. Коллера, Т. Коупленда, Дж. Муррена, А. Раппопорта, Б. Стуарда и других зарубежных ученых¹².

Позже результаты научных исследований и практика ценностно-ориентированного менеджмента была апробирована в государственном

секторе. Более двадцати лет назад появилась концепция общественных ценностей государственного управления. Ее создатель, американский ученый из Школы государственного управления им. Кеннеди Гарвардского университета Марк Мур, изложил свои идеи в фундаментальном труде «Создавая общественную ценность: стратегический менеджмент в правительстве»¹³. В нем он подробно раскрыл главный фундаментальный тезис — предположение о том, что существование организаций как государственного, так и коммерческого секторов имеет общую природу: для всего общества, всех граждан они представляют и создают определенные ценности¹⁴.

В научной литературе понятие «ценность» понимается двояко. Термин в широком смысле в управлении на уровне страны, региона или муниципалитета означает важность объекта, значимость которого определяют сами граждане или потребители, если его характеристики соответствуют их жизненным ориентирам, формирующим их поведение, цели и ограничения, мотивы принятия решений¹⁵.

В узком смысле этот термин понимается как тождественный понятию стоимости. В данном случае «ценность» — общий набор таких характеристик, свойств объекта или результатов деятельности, приносящих доход потребителям. Например, для акционеров компания будет представлять собой ценность, если в результате усилий работы менеджмента будут выплачиваться дивиденды и расти ее рыночная стоимость¹⁶. Таким образом, от целей управления зависит, связывать ли ценность организации только с ее рыночной стоимостью или философией менеджмента, его корпоративной культурой, характеристиками бренда.

В итоге, если работники будут повышать ценность своей компании, она будет существовать и в будущем. Как уже было нами отмечено ранее в предыдущих главах данной монографии, опыт лучшей практики стратегического менеджмента имеет много заимствований для реализации в целом ряде примеров в неприбыльной сфере и в области управления регионами и муниципалитетами. Целесообразно, на наш взгляд, опираясь на доводы М. Мура, в рассматриваемой нами концепции общественной ценности показать их на примере управления частными компаниями, которые продемонстрировали за рубежом начиная с середины 1990-х годов возможности для максимизации собственных ценностей в процессе деятельности. Как утверждает ученый, развивая неинституциональный подход в стратегическом государственном управлении: когда потребители добровольно покупают продукцию частной коммерческой фирмы по цене и в таком количестве, которых достаточно для получения прибыли, это сигнализирует о ценности фирмы для своих клиентов¹⁷. Если индивид пришел к выводу, что продукция фирмы стала для него менее предпочтительной и он не станет приобретать ее,

то потеря покупателя будет означать, что фирма стала менее ценной для населения. У успешной компании растут экономические результаты, рыночная стоимость, а также увеличивается ценность. В результате, если работа менеджмента привела к росту прибыли фирмы, можно предположить, что она повысила свою ценность для потребителей. Таким образом, ценность коммерческого сектора напрямую зависит как от представлений клиентов, так и от усилий работников компании, которые складываются на основе действий каждого из них в отдельности.

Теперь рассмотрим ситуацию в государственном управлении, делая поправку на то, что организации общественного сектора работают в условиях развитой демократии. В данном случае у потребителей нет права отказаться от оплаты стоимости производства благ и услуг общественного сектора, но есть право его не потреблять. Поэтому довольно сложно определить ценность работы органа государственной власти. Однако выбор того блага, которое требуется обществу, все же осуществляется, а на его основе можно сделать вывод о ценности функционирования государственной организации. Но здесь действуют, в отличие от бизнеса, иные механизмы. Выбор блага, а следовательно, и ценность его производителя определяются при помощи методов коллективного принятия решений. Для государственных организаций сведения о созданной ценности общественных благ в прошлом, и ожидания, касающиеся будущей деятельности, будут учитываться в ходе принятия коллективных решений. Такие решения принимаются, как правило, на основе мнения большинства; другие граждане могут выступать против них, но вынуждены при этом оплачивать реализацию принятых планов. Таким образом, результат дискуссий может быть недостаточно ценным. Несмотря на это, коллективному решению придается максимальная ценность из всех иных альтернативных вариантов стратегического государственного управления. Поэтому всем участникам процесса исполнения решений и планов, включая работников государственных структур, подразделений, организаций и учреждений, необходимо, чтобы результат их работы фактически соответствовал тому образу, который был сформирован и принят большинством. Кроме того, можно продемонстрировать реализуемые результаты ценности не только общественных благ и услуг, но и деятельности органов власти всем недовольным гражданам. В таком случае результат стратегического управления на уровне страны или региона будет более ценным, чем это подразумевалось в ходе принятия коллективного решения, и вероятность того, что затраты оправдают себя, будет выше. Общие издержки в государственном управлении, как известно, складываются из налогов, которые носят обязательный характер, части прав и свобод граждан. Граждане не могут отказаться от уплаты налогов, даже если они не потребляют общественные блага.

Следовательно, можно делать вывод о действительно созданной общественной ценности в случае, если граждане уверены, что результаты деятельности государственного органа власти более ценны, чем ценность затраченных налогов, прав и свобод. Тогда реализация стратегии или отдельного решения на уровне страны, региона или муниципалитета осуществилась успешно. Схематично этот процесс иллюстрирует рис. 16.



Рис. 16. Схема создания общественной ценности

Стратегии социально-экономического развития, как правило, содержат в себе планы по производству общественных благ, на которые будут опираться в своей работе политики, что в конечном счете должно быть общественно ценным для граждан. Таким образом, чрезвычайно важно в процессе стратегического государственного правления и выбора стратегических приоритетов осмыслить, определить роль общественных благ и услуг в общественной ценности и их соотношение с полезностью¹⁸. Наш анализ научной литературы в области этих терминологических соотношений (см. рис. 16) показал, что понятие «общественная ценность» шире понятия «общественное благо», так как включает в себя не только само благо и его потребительские свойства,

но и все, что связано с процессом разработки, производства, доставки, приобретения этого блага. Общественные интересы формируются на государственном уровне, выражаются в государственной политике действиями правительства. Общественная ценность реализуется не только в деятельности всей системы федеральных и региональных органов власти, но и внутри самой системы организаций общественного сектора, включая уровень местного самоуправления, а также во взаимоотношениях с потребителями в процессе приобретения и потребления общественных благ и услуг; тем самым она содержит в себе общественные интересы.

Понятие «полезность» — это способность или свойство блага удовлетворять потребности индивида. Общественная ценность — это значимость, важность общественного блага или услуги, которая включает их потребительские свойства, возможность получения доступа к нему и цену приобретения. Взаимосвязи понятий «общественное благо», «полезность», «общественный интерес» и «общественная ценность» показаны на рис. 17.

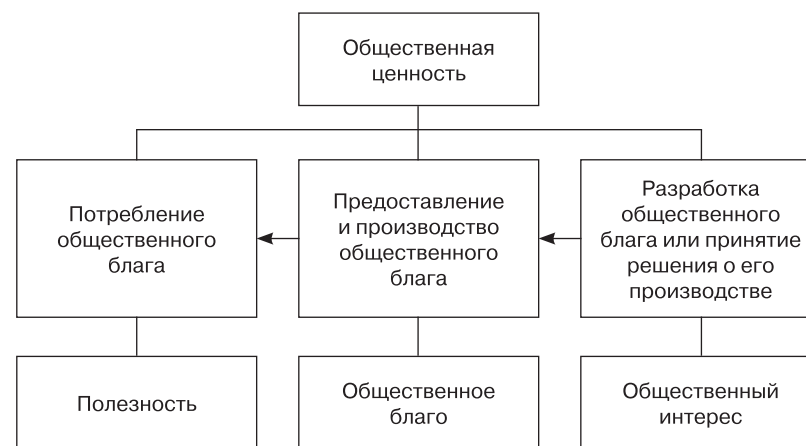


Рис. 17. Соотношение понятий «общественная ценность», «общественное благо», «общественный интерес» и «полезность»

В итоге общественную ценность можно охарактеризовать как сумму ценности всех общественных благ и услуг, а также способов их производства и «реализации» конечным потребителям, созданных какой-либо государственной организацией за определенный промежуток времени¹⁹.

Поэтому делать выводы об общественной ценности отдельной государственной организации, основанные только на результатах коллективного принятия решений, будет недостаточно объективным. Во-первых,

такие общественные дебаты осуществляются периодически, иногда с достаточно большими промежутками времени. Во-вторых, часто общественное обсуждение носит выраженный популистский характер, преследует цели или интересы узкой группы лиц. В-третьих, общественная ценность может быть завышена или занижена участниками. В-четвертых, имеет место процесс, когда цели и задачи, поставленные перед государственными служащими, могут формулироваться некорректно или быть изначально невыполнимыми. В итоге принятое решение будет зависеть от распределения информации между участниками дискуссии, их способности повлиять на его исход и метода организации данного процесса. Следовательно, одним из ключевых моментов в общественном выборе является асимметрия распределения информации между участниками: гражданами, политиками и государственными служащими, где у последних ее будет существенно больше, однако их способность повлиять на ход дискуссий достаточно мала. В результате могут быть приняты решения, которые способствуют удержанию власти в руках политиков, тем самым снижая ценность общественности сектора после выборов.

При этом государственная организация *всегда* должна максимизировать свою общественную ценность — иными словами, реализовывать принятые решения, которые несовершенны. Поэтому исполнители должны будут их совершенствовать, чтобы повысить реальную ценность такой организации. Следовательно, как указывает М. Мур, на служащих возложена обязанность наиболее точно определять характеристики общественного блага и своей внутренней работы. Они должны быть максимально общественно ценными, что аналогично целям стратегического управления в коммерческой сфере, когда исходя из пожеланий совета директоров, предпочтений клиентов и поставщиков формируется стратегический план компании²⁰.

Однако нужно указать на важное различие в деятельности организаций частного сектора и неприбыльной сферы, общественного сектора. Когда коммерческая фирма функционирует успешно, растут показатели ее прибыли и стоимости. Как правило, растет ее доля на рынке — иными словами, для менеджмента рост рыночной доли является положительным явлением. Но в случае общественного сектора, с одной стороны, государственная организация может быть монополистом, а с другой — конкурировать с иными организациями, в том числе с частными. Тем не менее традиционно считается, что рост размеров общественного сектора — явление негативное. Поэтому, по мнению приверженцев рассматриваемой нами концепции, руководители государственной организации, повышая ее ценность, не должны преследовать цель увеличивать ее долю на рынке подобных благ или усиливать монопольное положение²¹. В итоге исследо-

ватели вполне допускают рост полномочий государственных служащих. Это, по их мнению, одновременно говорит о растущей ответственности за принимаемые решения, успех которых будет зависеть от того, насколько высоко их ценит общество в своих ожиданиях и какую ценность они представляют в действительности. Таким образом, если желания потребителей и общества совпадают с выбранными стратегическими приоритетами на высшем уровне государственной власти, то в изменениях нет необходимости. Если же наблюдается разрыв между желаниями, требованиями общества и реальной общественной ценностью предлагаемого блага или услуги, то корректировка целей, задач и, возможно, способов производства таких благ будет необходима.

Поэтому сотрудники органа публичной власти в отношении своей работы должны следить за переменами настроений общества, на которые, в свою очередь, влияют политические, технологические, экономические и другие факторы. Таким образом, по аналогии с изучением предпочтений потребителей в коммерческой сфере поставщики общественных благ и услуг наряду с политиками должны изучать потребности общества.

В результате концепция общественной ценности заостряет внимание управленцев на ценности результатов их работы и способах их повышения. Им необходимо отчитываться перед вышестоящими организациями, изучая свое политическое окружение, и исследовать внутренние процессы организаций, имеющих отношение к достижению желаемых результатов. Следует отметить, что в данной концепции стратегическое государственное управление связано с политикой и они оказывают влияние друг на друга²². Таким образом, в сфере государственного стратегического управления, как и в стратегическом менеджменте при поиске поддержки планов в совете директоров, возможные изменения характеристик коллективного решения будут требовать согласия тех, кто его принимал. В обоих случаях необходимо наиболее полно информировать всех заинтересованных участников не только о будущих планах, но и о достигнутых результатах в прошлом, анализировать причины неудач. Следовательно, государственным служащим необходима стратегия достижения поставленных перед ними целей. Если общественная ценность охватывает всю цепочку создания и потребления общественного блага, то успешная реализация стратегии будет тождественна ее росту. Мы считаем, что данные положения могут быть полезны в сфере государственного стратегического управления и позволят оценить деятельность некоммерческих организаций с иной стороны. Далее мы более подробно остановимся на методе создания стратегии в рамках концепции общественной ценности, который необходимо учитывать в государственном и региональном стратегическом управлении.

4.2.2. Разработка стратегии государственного управления в рамках концепции общественной ценности

Как уже было нами отмечено ранее, результаты коллективного принятия решений могут представлять собой цели, которых необходимо достичь обществу, при этом достижение данных целей возлагается на органы государственной власти. Эти цели могут быть самыми разными: разработать или реализовать стратегию социально-экономического развития, создать или усовершенствовать общественное благо и т. д. В любом случае для того, чтобы поставленные задачи были выполнены, необходимо определить, как они будут достигаться. К примеру, если государственным служащим или менеджменту требуется обеспечить поддержку своих намерений, необходимо представить политикам (в случае общественного сектора) или совету директоров (в случае корпорации) подробную информацию о том, как будет осуществляться управление организацией в отчетном периоде. Таким образом, возникает необходимость в разработке стратегии как плана взаимосвязанных действий по управлению организацией, направленных на достижение поставленных целей.

Марк Мур в своей монографии «Создавая общественную ценность: стратегический менеджмент в правительстве» определяет стратегию как план управления организацией, который содержит в себе миссию и цели, способ обеспечения политической и правовой поддержки, проект оптимизации внутренних процессов²³. Наглядно ее содержание изображено нами на рис. 18.

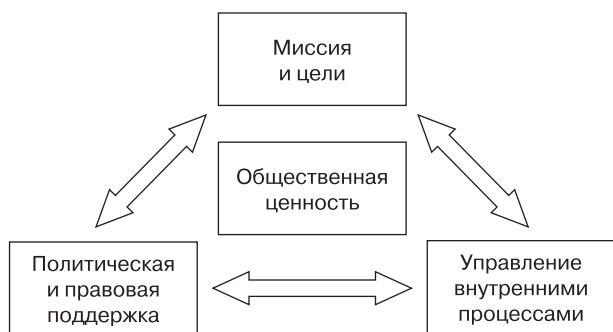


Рис. 18. Элементы стратегии в рамках концепции общественной ценности

На рис. 18 миссия — это причина существования организации в данный момент, а цели — результаты, которых необходимо достичь в будущем для осуществления этой миссии. Политическая и правовая поддержка предполагает согласование интересов государственных слу-

жащих с мнением заинтересованных лиц. Управление внутренними процессами подразумевает организацию работ по реализации стратегии. Поэтому общественная ценность увеличится только в том случае, если все три элемента стратегического треугольника, изображенного на рис. 18, будут учтены в стратегических решениях руководства²⁴.

Как и в коммерческой сфере, в стратегическом государственном управлении, ориентированном на максимизацию общественной ценности, разработку стратегии следует начать с формулировки миссии и главной цели. В теории общественного выбора политики от имени граждан принимают решения о необходимости производства государством благ, услуг или задают направления социально-экономического развития. Поэтому миссия определяется исходя из документов, которые были приняты в ходе дискуссий, посвященных созданию данного органа власти.

Кроме того, политики дают органу публичной власти задание, для выполнения которого требуется ставить стратегические цели. В рамках исследуемой концепции они должны соответствовать ценностям общества, для чего необходимо определить различия между ними, показанные нами в табл. 17.

Таблица 17

Различия между ценностями и целями²⁵

№ п/п	Ценности	Цели
1	Бесконечны	Конечны
2	Воображаемое будущее	Планируемое будущее
3	Приближение к ним оценивается в сравнении с другими	Достижение их можно оценить с помощью определенных показателей
4	Эмоциональны	Рациональны
5	Соотносятся с эмоциями, чувствами	Имеют объективные показатели достижения
6	Есть прежде, чем процесс	Есть исполнение, завершение

Привести стратегические цели в соответствие с ценностями можно в ходе дискуссий, которые организуются органом публичной власти. Важное значение имеет устранение противоречий между мнениями участников, чему способствует классификация и систематизация ценностей, пример которой показан на рис. 19.



Рис. 19. Классификация ценностей заинтересованных лиц

Для систематизации общественных ценностей граждан, которые станут известны в результате дискуссий, руководство любого органа государственной власти может в процессе планирования и организации обсуждений с обществом использовать следующую формулу: **max выгоды + min издержки = общественная ценность**. Эта формула говорит о том, что привлечение граждан к публичным обсуждениям и их последующее участие является дополнительными издержками, которые должны быть компенсированы достаточным увеличением общественной ценности.

Как мы видим, успешное функционирование органа публичной власти зависит от постоянного диалога с гражданами, которых следует рассматривать в качестве заинтересованных лиц наравне с государственными служащими, экспертами, бизнесом и средствами массовой информации. При этом привлечение общественности должно быть не просто демонстрационным процессом, а в действительности способствовать повышению качества принимаемых решений.

Таким образом, мы солидарны с мнением ряда исследователей: чем лучше организованы публичные обсуждения и больше привлечено граждан, тем более общественно ценным будет полученный результат²⁶.

После того как сформулированы основные стратегические цели, возникает необходимость разбить их на задачи²⁷. Принцип декомпозиции выбирается в зависимости от стиля руководства. К примеру, вверху иерархии целей могут быть поставлены долгосрочные задачи, а внизу —

краткосрочные; или сверху будут цели, а снизу — инструменты для их достижения. Возможны и иные варианты деления. В конечном счете задачи и цели на более низких уровнях будут в точности описывать последовательность действий, а на высоком уровне — делать это намного абстрактнее²⁸. В результате будет определен план действий, который необходимо выполнить для достижения общественно ценной цели и который не должен противоречить мнениям заинтересованных лиц. Поэтому необходим анализ политической и правовой поддержки.

В общественном секторе политики одновременно с выражением мнений своих избирателей осуществляют контроль деятельности государственных организаций, по итогам которого они предоставляют им ресурсы. Поэтому анализ политического окружения принято начинать с отбора группы заинтересованных лиц, контролирующую работу государственных служащих. Далее возникает необходимость в анализе характеристик электората, а также механизмов, через которые он выражает свои коллективные предпочтения о деятельности организаций общественного сектора. Таким образом, если граждане прибегают к выражению собственных интересов через политиков, то в дальнейшем потребуется усилить позиции организаций общественного сектора среди политического окружения. Если орган публичной власти самостоятельно изучает предпочтения граждан, касающихся общественных благ, — роль политиков окажется не столь значительной, так как у их избирателей не будет необходимости сообщать о существующих проблемах, связанных с данной организацией²⁹.

После того как были определены основные заинтересованные лица (поставщики ресурсов и клиенты), требуется определить, как их деятельность влияет на общественную ценность и реализацию стратегии. Для этого изучаются слабые и сильные стороны государственной организации, а также возможности и угрозы³⁰. На основе полученных выводов разрабатываются решения, направленные на адаптацию органа публичной власти к меняющемуся окружению, что подразумевает согласование собственных интересов с мнениями и функциями заинтересованных лиц, для чего может возникнуть необходимость в ряде мер (табл. 18)³¹.

Рассмотрим содержание представленных нами в табл. 18 действий более подробно.

1. Лоббирование политического курса.

Сущность лоббирования заключается в поддержке отдельных организаций, политиков, сфер деятельности, поэтому применяется, когда известно, что необходимо лоббировать и насколько оно общественно ценно. Предполагается следующий алгоритм действий. Во-первых, определить, по каким правилам и кем принимается предпочитаемое

Таблица 18

Направления согласования интересов государственной организации с заинтересованными лицами при определении общественной ценности в государственном стратегическом управлении

Осведомленность о стратегических решениях в государственном стратегическом управлении	Варианты определения общественной ценности при принятии стратегических решений	
	Общественная ценность принимаемых решений известна	Общественная ценность принимаемых решений неизвестна
Известно, что необходимо сделать для согласования интересов между органом публичной власти и заинтересованными лицами	Лоббирование политического курса. Проведение переговоров с заинтересованными лицами	Маркетинг в общественном секторе
Неизвестно, что необходимо сделать для согласования интересов между органом публичной власти и заинтересованными лицами	Управление процессом принятия решений заинтересованными лицами	Публичные дискуссии

решение; во-вторых, собрать группу лиц, которые могут повлиять на результат (к примеру, это могут быть другие органы публичной власти, тоже заинтересованные в таком исходе событий); в-третьих, разработать стратегию лоббирования и взаимодействия с конкурентами.

2. Управление процессом принятия решений заинтересованными лицами.

Данная мера применяется, когда неизвестно, как согласовывать интересы государственной организации со своим окружением, но можно довольно точно спрогнозировать, насколько тот или иной результат будет ценным для общества. В таком случае можно оказать целенаправленное влияние на ход разработки или принятия заинтересованными лицами решения, для чего предоставляется необходимая информация, которую можно получить из самостоятельно организованных публичных дискуссий по данному вопросу.

3. Проведение переговоров с заинтересованными лицами.

Если имеется стратегия взаимодействия органа публичной власти со своим окружением и общественная ценность ожидаемых результатов известна, а реализовать все эти планы можно только с согласия другой

организации, то требуется разработать тактику ведения переговоров. В данном случае известна цель и необходимо выбрать способ ее достижения, который зависит от того, предпринимает ли оппонент аналогичные действия, то есть осуществляет ли подготовку к дискуссии или нет. В первом случае определяются интересы другой стороны и прогнозируется набор возможных ответных действий, после чего отбираются те, которые будут наиболее выгодны и устойчивы. Практическим инструментом может служить теория игр. Во втором случае вместе с вышесказанным приемом целесообразно привлечь дополнительных участников со схожими интересами.

4. Маркетинг в общественном секторе.

Когда известно, что будет делать государственная организация для приобретения поддержки со стороны заинтересованных лиц, но неясно, насколько общественно ценными будут те или иные стратегические решения, становится необходимым проводить маркетинг собственных идей с целью доказательства их значимости для граждан. Для этого создаются каналы взаимодействия с обществом: к примеру, совершенствование собственного сайта в сети Интернет, публикация планов и отчетов организации в СМИ, а также ее успехов и неудач. При этом необходимо обеспечить возможность комментирования людьми процесса работы органа власти³².

5. Публичные дискуссии.

К публичным дискуссиям прибегают в случае, когда не известна ни общественная ценность планируемых действий, ни то, как они будут согласовываться с заинтересованными лицами. Как правило, такая мера применяется в случае форс-мажорных обстоятельств. Процесс по их устройству и участию в ней организации аналогичен тому, который был сделан в ходе разработки стратегии. Различие состоит в том, что собрать большое число граждан будет значительно сложнее. Поэтому государственным служащим нужно подготовить готовые решения проблемы и корректировать их с учетом мнения тех, кто принял участие.

В итоге работы необходимо связать цели и задачи, изложенные в стратегии, с результатами анализа окружения организации. Так, на одну задачу могут приходиться несколько политиков различного уровня, среди которых потребуется выделить наиболее влиятельных. В другом случае выполнение задачи может быть не связано напрямую с политиками, тогда потребуется определить, какие иные результаты повлияют на заинтересованных лиц. Более того, на одну цель или задачу могут влиять несколько заинтересованных лиц равного уровня; в этом случае необходимо определить регламент взаимодействия с ними³³. В результате число политиков, как и остальных заинтересованных лиц,

станет оптимальным — останутся те из них, которые смогут оказать достаточную поддержку для успешного воплощения стратегии в жизнь.

Если постановка разработки стратегии определяла план будущих действий, а анализ правовой и политической поддержки был необходим для того, чтобы обеспечить планируемые действия органа публичной власти необходимой поддержкой, то в данном случае требуется организовать внутреннюю работу государственных служащих так, чтобы поставленные цели были достигнуты.

В концепции общественной ценности управление осуществляется на основе процессного подхода, который мы рассматривали в параграфе 3.2.2 «Бюджетирование, ориентированное на результат».

Реализуя стратегию, орган публичной власти повысит свою общественную ценность в том случае, если не только его услуги будут отвечать требованиям общества, но и управление внутренними процессами также не вызовет возражений со стороны общества.

Руководству в ходе разработки проекта оптимизации внутренних процессов необходимо учитывать ценности, которых придерживаются служащие государственной организации. Поэтому в исследуемой нами концепции управление осуществляется на принципах децентрализации: максимально учитываются мнения линейных работников для координации их интересов; схематично данная ситуация показана на рис. 20.

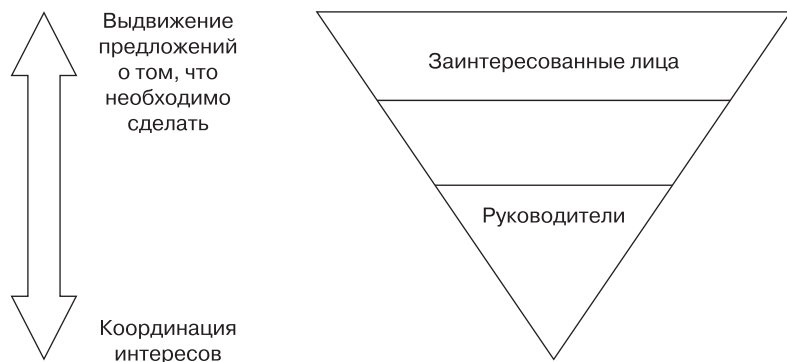


Рис. 20. Взаимоотношения руководителей и работников в рамках реализации концепции управления общественной ценностью

Сотрудники сами по себе будут представлять ценность для общества, их предложения окажут влияние на качество создаваемых общественных благ и услуг. Однако возникает необходимость в контроле деятельности персонала, что осуществляется благодаря организационным функциям и властным полномочиям руководства, а также за счет воз-

можности найма и увольнения работников. Несмотря на учет ценностей в процессном подходе, алгоритм его внедрения остается традиционным. Вначале требуется отделить результаты от процессов.

Шаг первый. Определяется, какие блага производятся. Любая государственная организация выполняет ряд функций, которые приводят к какому-либо результату — общественному благу. Как правило, информация о нем изложена в уставе или положении об органе публичной власти.

Шаг второй. Описывается взаимосвязанная последовательность действий в процессе производства общественных благ и услуг (формируются функции организации, внутренние регламенты, уточняются трактовки нормативно-правовых актов).

Шаг третий. Изучается движение информации об отзывах потребителей. Если первые два шага затрагивали материальные потоки, то в данном случае необходимо принять во внимание обратную связь руководства с клиентами с целью учета полученных данных в процессном описании деятельности всей организации³⁴.

Полученное процессное описание текущей деятельности имеет вид блок-схем, где блоки — это процессы, а связи между ними — результаты; описываются все функции государственной организации. Оптимизация внутренних процессов будет сопровождаться ростом общественной ценности только тогда, когда проводится серия обсуждения планируемых изменений для приведения их в соответствие с ценностями персонала и заинтересованных лиц. Организационная структура органа государственной власти (государственной организации) формируется исходя из процессов, а не процессы описываются, опираясь на нее³⁵. Выявленные функции для каждого сотрудника позволяют определить индивидуальные задачи для категорий занятых в данной организации. Эти задачи сверяются с теми, которые были определены по результатам разработки стратегии на первом этапе.

Рассмотренные нами три этапа разработки стратегии в рамках концепции общественной ценности отображены в табл. 19.

Практическая реализация стратегии требует рассмотрения еще одного важного вопроса — этики государственной службы. Так, зачастую лоббирование предоставляет широкие возможности для следования собственным интересам, противоречащим ценностям общества. В результате доверие граждан к эффективности механизмов коллективного принятия решений может снижаться. Поэтому в работе государственных служащих отдельное место принадлежит такой общественной ценности, как честность. Руководству публичного органа власти следует постоянно учитывать ее в своей работе, даже если об этом никто не говорит в ходе дискуссий³⁶.

Таблица 19

**Последовательность и содержание разработки стратегии
в рамках концепции общественной ценности в стратегическом
государственном управлении**

Основные этапы	Определение миссии, стратегических целей и задач	Поиск поддержки действий органа публичной власти у заинтересованных лиц	Оптимизация внутренних процессов
Первый	Формулирование миссии	Выбор заинтересованных лиц, чья поддержка будет необходима	Описание существующих внутренних процессов
Второй	Анализ ценностей общества и на его основе выбор стратегических целей	Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз организации	Формирование «идеальной» схемы внутренних процессов
Третий	Декомпозиция целей на задачи	Осуществление мер по обеспечению одобрения стратегии у заинтересованных лиц	Оптимизация текущих процессов. Изменение в случае необходимости организационной структуры, функций персонала
Результат	План необходимых действий для увеличения общественной ценности	Обеспечение уверенности в том, что в окружении государственной организации минимизированы угрозы и защищены слабые стороны	Распределение задач в соответствии с новыми функциями персонала

Подводя итог, следует отметить, что исследуемая нами концепция за двадцать лет своего существования стала классикой теории стратегического государственного управления в западной науке, однако не была лишена недостатков.

Во-первых, отсутствует точная трактовка понятия «ценность», что делает его достаточно абстрактным.

Во-вторых, не рассматривается проблема предотвращения оппортунистического поведения государственных служащих, что приводит к дополнительным трудностям ее реализации на практике.

Поэтому общественная ценность воспринимается скорее как философия, чем строгое руководство к действию. Однако ценность органа публичной власти не может быть увеличена только благодаря рутинному исполнению стандартных функций, на которые делает упор направление «нового государственного управления» (NPM). Потребности граждан и цели заинтересованных лиц меняются, что следует учитывать в деятельности государственной организации, поэтому именно стратегический подход реально отвечает на новые вызовы в государственном и региональном управлении. В пользу приведенного аргумента говорит изложенная в данном разделе концепция и ее применение в практической деятельности, отдельные примеры которой будут приведены в следующем разделе.

4.3. Ценность как измеритель результатов регулирующего воздействия в региональной политике (опыт Европейского союза и Соединенных Штатов Америки)

В данном разделе мы рассмотрим примеры применения концепции общественных ценностей в реальной управленческой практике в странах с развитыми демократическими институтами, в основном это страны Западной Европы и Соединенные Штаты Америки.

Для уровня городского управления эти идеи с середины 1990-х годов нашли применение в США. Так, администрация города Шарлотт, вводя усовершенствования, сформулировала видение и миссию города в системе стратегического управления (табл. 20).

Представленные заявления для города Шарлотт устанавливают общие цели и направления деятельности администрации. С точки зрения стратегического управления и территориального маркетинга миссия и видение города помогают инвесторам, бизнес-сообществу, населению и сотрудникам администрации понять, что представляет собой городская среда и чего город намеревается достичь.

В этом примере видно, что затронуты основные общественные ценности города:

- качество жизни населения;
- безопасность;
- условия для укрепления здоровья;
- сотрудничество органов власти с обществом и бизнесом.

Таблица 20

**Подход администрации г. Шарлотт (США)
к разработке видения и миссии города³⁷**

Вид деятельности в стратегировании	Формулировка
Видение	Город Шарлотт станет образцом совершенства, который в центре своих интересов видит жителей города. Высококвалифицированные и заинтересованные специалисты предоставляют всевозможные услуги и ценности. Мы станем основанием жизненно важной экономической деятельности, которая обеспечит городу конкурентное преимущество на рынке. Мы станем сотрудничать с гражданами и бизнесом, чтобы Шарлотт превратился в образцовый город для жизни, работы и отдыха
Миссия	Город Шарлотт обеспечивает предоставление качественных общественных услуг, которые повысят безопасность, улучшат здоровье и качество жизни жителей. Город определяет потребности сообщества и пытается удовлетворить их: создавая и поддерживая эффективные партнерства; привлекая и удерживая профессиональных мотивированных сотрудников; используя стратегическое бизнес-планирование

Среди заинтересованных лиц затронуты все основные участники процесса управления городом:

- граждане;
- бизнес;
- эксперты — профессиональные специалисты;
- служащие администрации города.

Поэтому представленные заявления для Шарлотт устанавливают общие цели и направления деятельности его администрации. С точки зрения ценностно-ориентированного управления миссия и видение города помогают инвесторам, бизнес-сообществу, населению и сотрудникам администрации понять, что представляет собой пространственная среда и чего намеревается достичь город³⁸.

Основными стратегическими целями развития города являются:

- самый безопасный город в Америке;
- преуспевающий город для всех жителей;

- город с благоприятной окружающей средой;
- город с развитым жилищным комплексом и кварталами.

Исходя из установленных ориентиров наряду с показателями инфраструктурного развития администрация города Шарлотт провела анализ оценки жителями деятельности органов местного самоуправления за пятилетний период. Его результаты показаны в табл. 21.

Таблица 21

**Оценка населением деятельности органов местного самоуправления
г. Шарлотт за 2006–2010 годы³⁹**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010
Численность преступлений на 1 тыс. человек, %	7,74	6,959	8,088	6,263	5,213
Средняя продолжительность ожидания медицинской помощи, полиции и пожарных служб, мин	5,18	5,17	5,03	4,49	4,51
Удовлетворенность населения работой полиции, %	70	70	74	73	75
Ощущение безопасности населением в городе, %	74	74	77	73	77
Удовлетворенность населения качеством питьевой воды, %	56	63	59	68	74

Представленные в табл. 21 показатели (например, количество преступлений, увеличение времени обслуживания) позволяют местной власти корректировать свои действия для достижения целей развития. Администрация постоянно нуждается в объективной информации, необходимой для обеспечения процесса социально-экономического развития, что приводит к активному использованию статистических методов или проведению социологических исследований. С другой стороны, можно использовать конкретные операционные методы (например, систему сбалансированных показателей (BSC)) для конкретизации стратегических целей социально-экономического развития города. Они будут рассмотрены нами более подробно в следующем разделе.

В следующем примере рассмотрим ситуацию формирования эффективного механизма взаимодействия между различными органами власти с целью повышения общественной ценности территории города. В начале 2000-х годов в американском городе Чилликотэ (штат Огайо) си-

стема управления качеством работы местной администрации была хаотичной и не регламентировалась необходимыми нормативно-правовыми актами. Например, к должности мэра не предъявлялось никаких квалификационных требований. В результате многие из тех, кто занимали эту должность, не имели опыта руководства ни общественными организациями, ни бизнесом, несмотря на значимость решений этого ранга должностей в муниципалитете.⁴⁰ Отсутствовала единая стратегия развития города, оценка удовлетворенности жителей деятельностью местной администрации не проводилась. Управленческие функции мэрии зачастую бессистемно передавались различным отделам администрации.

После того как Маргарет Плантон получила должность мэра, она узнала, что граждане не участвуют в обсуждении проблем управления городом. Взаимодействие в цепочке «коллективное принятие решений — их реализация — оценка обществом полученных результатов» отсутствовало. В результате у городского сообщества не было возможности объективно оценить деятельность администрации. Было принято решение объединить политиков, государственных служащих с мэрией для совместной разработки единого стратегического плана развития и показателей для осуществления контроля за его выполнением. Тем самым у государственных служащих и политиков появились причины для совместной работы, обмена опытом и информацией о создаваемых ценностях в их деятельности и во внешнем окружении.

Подготовленная стратегия развития города была опубликована, и ее направления стали открытыми для обсуждения между различными группами и отдельными гражданами. Это впоследствии привело к росту активности участия населения в управлении городом. Таким образом, были созданы общественные механизмы, при помощи которых стало возможным узнать ценности проживающего населения в городе.

Приведем пример анализа части стратегического плана развития города Чилликотэ более подробно, рассмотрев один из его разделов, посвященный пожарной безопасности.

Главной стратегической целью этой части плана было предотвращение и предупреждение пожаров на территории. Повышение уровня пожарной безопасности и более кратковременная реакция пожарной службы сказывались на увеличении общественной ценности администрации города. Стратегия развития противопожарной службы была проанализирована с трех сторон:

- число пожаров на тысячу жителей, временной промежуток между поступлением сигнала тревоги и приездом сотрудников службы и др.;
- политическая и правовая поддержка была обеспечена за счет большого числа положительных отзывов о работе службы, информи-

рования граждан о противопожарной стратегии в рамках предвыборной кампании кандидатов на пост мэра и проведения для детей обучающих мероприятий, посвященных правилам противопожарной безопасности;

- оптимизация внутренних процессов касалась совершенствования должностных инструкций и правил безопасности труда. Сотрудники службы сами участвовали в предложениях по дальнейшему развитию противопожарной службы.

В результате мэр и городская администрация смогли более объективно рассуждать о реализации программ, привлекать дополнительные ресурсы. Местные власти в процессе повышения ценности своей работы уделили много внимания взаимодействию с населением. Поэтому они смогли получить представление о ценностях всех заинтересованных лиц и правильно определить стратегические цели⁴¹.

Рассмотренные нами два примера показывают возможность реального применения методики реализации концепции общественной ценности, которую мы рассмотрели в предыдущем разделе. Но ее последователи в дальнейшем предприняли некоторые усовершенствования, о чем свидетельствуют другие примеры из зарубежной практики.

В 2002 году в одном из административных районов столицы Великобритании Лондона — Харроу проживало 215 тыс. человек. Уровень безработицы в нем составлял 2,8%. На фоне других муниципальных образований в районе жили представители в основном среднего класса (78% домашних хозяйств либо являлись собственниками жилья, либо намеревались его приобрести). Чистый доход муниципалитета в 2002–2003 годах составлял 202,1 млн фунтов. Доля сборов, платежей и других доходов составляла 46% от общего дохода, другая их часть формировалась за счет налогов и субсидий. Расходы бюджета района распределялись следующим образом: около 40% на оплату служащих муниципалитета, 60% — на оплату производства общественных благ и услуги, а также трансферты населению⁴².

Муниципалитет Харроу обеспечивал жителей всеми необходимыми общественными благами и услугами. В его управлении с общим штатом около 5600 человек были задействованы исполнительный директор, три руководителя отделов и финансовый директор. Стратегические цели ставились по результатам дискуссий между заинтересованными лицами и муниципальными служащими, где в основном обсуждались вопросы распределения ресурсов. Следование требованиям мэрии Лондона к услугам и целям этого муниципалитета проверялись уполномоченными городскими комиссиями. Но в 2002 году было обнаружено, что, несмотря на хорошие показатели оценки деятельности, между подразделениями администрации существует излишняя кон-

куренция за предоставление дополнительных средств, что сказывается на качестве среднесрочного и долгосрочного финансового планирования. Современная ИТ-стратегия и эффективная система поощрения персонала в Харроу не применялась, что привело к необходимости реинжиниринга всех внутренних процессов деятельности муниципалитета. По очевидным причинам это было одобрено заинтересованными лицами, к тому же не предполагались массовые увольнения сотрудников. Преобразования преследовали цель снижения затрат на управленческие функции и увеличения эффективности предоставления всех видов услуг для населения.

Для решения проблемы оптимальности управления внутренними процессами привлекли стороннюю организацию в качестве партнера муниципалитета Харроу. В связи с отсутствием сильного давления со стороны контролирующих органов муниципалитет намеревался заключить на десять лет контракт, который дал бы достаточно большую свободу действий его руководству. В результате у муниципалитета появлялась возможность осуществлять свои функции и проводить внутренние изменения за счет собственных ресурсов, а в случае их нехватки — привлекать ресурсы организации-партнера.

Муниципалитету требовалось реализовать три проекта, один из которых включал в себя ERP⁴³ и внедрение информационных технологий в управление, для чего обратились к услугам консалтинговой компании. Отбор консультантов проводился в форме открытого аукциона, исход которого зависел от предложенного участниками варианта решения проблемы. В итоге для заключения контракта была выбрана фирма под названием «Капита Груп» (*The Capita Group Plc*)⁴⁴.

Для получения права заключить контракт «Капита Груп» провела обширное исследование состояния местного управления. Оно привело к трем главным выводам: во-первых, ценность предлагаемых благ в муниципалитете Харроу могла бы быть выше, если снизить издержки их производства; во-вторых, в реализации целей на будущее существует множество заинтересованных лиц с различными интересами, которые необходимо согласовать; в-третьих, оптимизация внутренних процессов в администрации требует дополнительных ресурсов. Поэтому для снижения риска потери ценности в ходе преобразований муниципалитету было предложено усилить взаимодействие с населением, проживающим на территории Харроу, при помощи развития сети интернет-коммуникаций. Для этого предлагались следующие действия:

- создание информационного центра сбора запросов граждан и панели управления для распределения звонков по соответствующим отделам;

- установка оборудования по всему району для связи с муниципалитетом;
- разработка системы управления информацией о пользователях услуг муниципалитета при помощи центральной системы CRM (Customer Relations Management) для интернет-магазина и отдела по работе с заказами.

В итоге рост общественной ценности муниципалитета мог быть достигнут за счет экономии издержек в долгосрочном периоде, более удобном способе взаимодействия с заинтересованными лицами и гражданами. Например, чтобы сообщить о смене адреса, жителю достаточно было выйти в Интернет и отправить уведомление в муниципалитет.

Для реализации разработанных предложений необходимо было получить одобрение всех заинтересованных лиц. Это было сделано на этапе отбора компании-партнера муниципалитета. Фирме — участнику аукциона необходимо было не только предложить рекомендации по оптимизации внутренних процессов для администрации, но и объяснить, как будут согласовываться ее намерения с заинтересованными лицами: местными профсоюзами, общественными группами, политиками, государственными служащими, бизнесом. От того, насколько эффективно можно будет найти компромисс, зависела победа в конкурсе. «Капита Груп» в рамках своего исследования контактировала и влияла на заинтересованных лиц, предоставив им необходимую информацию о текущей ситуации в этом районе Лондона. Итоги содержали следующие основные выводы⁴⁵:

- граждане предпочитают обращаться к муниципалитету в основном по общим вопросам, таким как сбор налогов, чистота улиц, состояние окружающей среды, библиотеки и освещение;
- только 17,6% опрошенных жителей предпочитают открыто обсуждать качество муниципального управления, связанного с предоставлением более чем одного вида предоставляемого общественного блага или услуги;
- телефон является наиболее предпочитаемым способом осуществления простых запросов, а личное общение касается более сложных ситуаций;
- 60% проживающих жителей предпочитают посещать муниципалитет по интересующим их вопросам, остальные обращаются в иные организации⁴⁶.

Поэтому муниципалитет совместно с компанией-партнером смог обосновать необходимость изменений. В конце требовалось определить способы оценки работы «Капита Груп» и хода реализации стратегии изменений управления для Харроу. Они были сформированы в процес-

се заключения контракта. Были определены случаи для санкций к консультанту в виде значительных денежных штрафов. Среди них:

- некачественность сформулированных целей стратегии и верификации прогнозов развития в предложенном для реализации пакете мер. Представители компании должны были за свой счет исправлять сделанные ошибки и просчеты;
- снижение достигнутых показателей социально-экономического развития, предусмотренных в стратегии, по сравнению с их нормативными (запланированными) значениями. Если полученные результаты значительно отличались, партнер вынужден был платить штраф;
- отклонение от запланированных сроков осуществления работ.

Весь комплекс предложенных для Харроу мер был реализован, и значительного отрицательного изменения ключевых показателей деятельности муниципалитета по результатам не последовало.

Приведенные примеры показывают, что внедрение концепции общественной ценности приводит к положительным результатам в стратегическом управлении, однако руководители муниципалитетов или иных некоммерческих организаций должны обладать многими возможностями для ее использования. В значительной степени это зависит от модели деятельности государственной и муниципальной службы, принятой в той или иной стране. Тем не менее наше исследование показало, что эта концепция может применяться для территорий большего масштаба, а именно государств и регионов, как будет показано в следующем разделе.

4.4. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении регионом

Концепция общественных ценностей обладает рядом отличий от традиционных приемов, применяемых в региональном управлении. Они часто носят диаметрально противоположный характер (табл. 22).

Как видно из таблицы, данный подход основан на том, что будущее той или иной территории неопределенно, однако на него можно влиять совокупностью действий, цель которых заключается в достижении нового состояния территории, отвечающего потребностям рынка. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении регионом основан на описанной выше концепции общественной ценности. Ее идеи исходят из менеджериальных приемов, активно популяризированных в зарубежной практике начиная с середины 1980-х годов,

Таблица 22

Сравнительный анализ традиционного и ценностно-ориентированного подходов в стратегическом региональном управлении

Критерии	Традиционный подход	Ценностно-ориентированный подход
Оценка деятельности администрации	По объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач	По результатам, представляющим ценность для населения
Обратная связь	Формальная	Консенсус, диалог
Управленческие действия	Однонаправлены, односторонние	Неформальные связи и контакты, сетевые связи

когда наметился переход от администрирования и бюрократического принуждения к «сотрудничеству и пониманию»⁴⁷ как на фирме, так и на территории, с учетом изменений в управленческой парадигме конца XX века. Здесь уместно, на наш взгляд, напомнить о том, что система управления, ориентированная на увеличение ценности фирмы, так называемый ценностно-ориентированный менеджмент, впервые была описана в 1986 году А. Раппапортом⁴⁸, а сам термин «управление, ориентированное на ценность» (VBM, Value Based Management) предложен Дж. Мактаггартом. В основе менеджмента, ориентированного на ценность, лежит ценностное мышление, которое предполагает, что все аспекты управления фирмой должны быть подчинены единой цели; при этом главная цель менеджмента — максимизация ценности капитала фирмы. Ценностно-ориентированное управление требует знания менеджерами факторов ценности, то есть тех переменных, которые влияют на ценность фирмы. Эти переменные описывают различные управленческие решения в фирме — инвестиционные, финансовые, операционные (в области производства, снабжения, маркетинга, персонала и пр.). Следует отметить, что ценность — термин, широко используемый в философской и социологической литературе для указания на человеческое, социальное и культурное значение определенных явлений действительности. Способы и критерии, на основании которых производятся оценки этой значимости, находят свое выражение в нравственных принципах и нормах, в установках, в идеалах и целях. Она определяется не их свойствами самими по себе, а их вовлеченностью в сферу человеческой жизнедеятельности, интересов и потребностей, социальных отношений; критерий и способы оценки этой значимости, выраженные в нравственных принципах и нормах, идеалах, установках, сопряжены с понятием «цель»⁴⁹. «Ценности» в системе

стратегирования региона (Public Values — эталоны, требования, выработанные обществом) — это:

- основа социальных стандартов и норм;
- вовлеченность людей в процесс коллективных действий и выбора;
- ориентиры стратегических моделей развития региона;
- не простая совокупность статичных общественных благ и услуг, а некий положительный поток («движение совокупности благ») для каждого жителя;
- детальная дезагрегация и выражение стратегических целей регионального развития.

В выработке той или иной региональной политики проблемы целеполагания и их связь с ценностно-ориентированным подходом также заслуживают особого внимания, так как понятие цели и связанные с ним категории целесообразности, целенаправленности, ценности лежат в основе развития любой системы. Важнейшим стал переход от долгосрочного к среднесрочному плану на территории, где учтены финансовые условия. Для этого требуется прогноз доходов и расходов бюджета на среднесрочный период, оценка стоимости и распределения затрат по основным проектам развития. Но и этого недостаточно. Необходимо еще один шаг: определение стратегических приоритетов. Это означает необходимость увязывать стратегические цели с планированием ресурсов (бюджетированием). Такие цели разрабатываются на основе имеющегося видения и стратегии и имеют статус решающих и ключевых. В корпоративной среде видение представляет собой краткий четко сформулированный внутренний документ, который определяет средне- и долгосрочные (от трех до десяти лет) цели организации, имеет внешнюю ориентацию, сфокусирован на рынок. Это видение образно и «доходчиво» дает ответы на вопрос: какой хочет видеть себя организация глазами окружающего мира? Поскольку система сбалансированных показателей призвана обеспечить преобразование видения и стратегии в пакет конкретных стратегических мероприятий, Р. Каплан и Д. Нортон ввели понятие «перевода стратегии в действия» (Translating Strategy to Action!)⁵⁰. Имея краткое описание направлений самого высокого уровня (миссии, видения), можно приступить к решению задач развития, для чего потребуются разъяснение базовой стратегической ориентации и представление ее в измеримом виде. Чтобы спланировать и обеспечить процесс реализации целей, для каждой из них разрабатываются соответствующие финансовые и нефинансовые показатели, по которым, в свою очередь, определяются целевые и фактические значения. Их достижение возможно в ходе реализации стратегических мероприятий, по каждому из них определяются сроки, бюджет, устанавливается сфера и круг ответственности. Как

правило, для городских подсистем используются четыре основные перспективы — «бюджет», «население», «внутренние процессы» и «потенциал»⁵¹. К достижению разработанных целей призвана реализация стратегических мероприятий. По каждому мероприятию определяются сроки его реализации, бюджет и четкая ответственность. На рис. 21 видно, что при разработке стратегических целей предлагается оперировать четырьмя основными перспективами — «бюджет», «население», «внутренние процессы» и «потенциал». Стратегические цели, измеряющие их индикаторы, целевые значения индикаторов и стратегические мероприятия взаимосвязаны. В сбалансированной системе показателей стратегические цели увязываются между собой причинно-следственной цепочкой в форме так называемых «стратегических карт» (Strategy Maps). Термином «стратегическая карта» Каплан и Нортон предложили называть причинно-следственные связи между отдельными элементами стратегии организации. После составления стратегической карты необходимо выбрать показатели для четкого и однозначного выражения стратегических целей, а также для определения степени достижения целей. С целью обеспечения однозначного понимания для каждой стратегической цели обычно используется не больше двух (в редких случаях — трех) показателей. Причинно-следственные цепочки графически отражают логику стратегии — как реализация одной стратегической цели будет способствовать достижению других стратегических целей в сбалансированной системе целей. Идентификация и отображение стратегических взаимосвязей между отдельными целями — важнейшие элементы сбалансированной системы показателей. Только наличие взаимосвязей между отдельными стратегическими целями позволяет полностью описать стратегию региона.

Внедрение сбалансированной системы показателей с использованием современных информационно-технических средств позволяет сделать разработку целей, перспектив и методов удобными при представлении пользователям данных благодаря использованию графического модуля, позволяющего строить различные диаграммы и отображать их наглядно. В системе существующих и основополагающих документов стратегического планирования развития региона данная концепция может быть реализована в Программе социально-экономического развития региона (см. ее фрагмент в табл. 23). Преследуя цель применить концепцию общественной ценности, необходимо определить ее противоречия с существующей системой управления. Возможно, будет необходима отдельная стратегия, направленная на преобразование нормативно-правовой базы. Кроме того, в системе регионального управления, в отличие от отдельно взятого органа публичной власти, становится важным выбрать метод оценки достигнутых результатов; часто это система сбалансированных показателей (BSC).

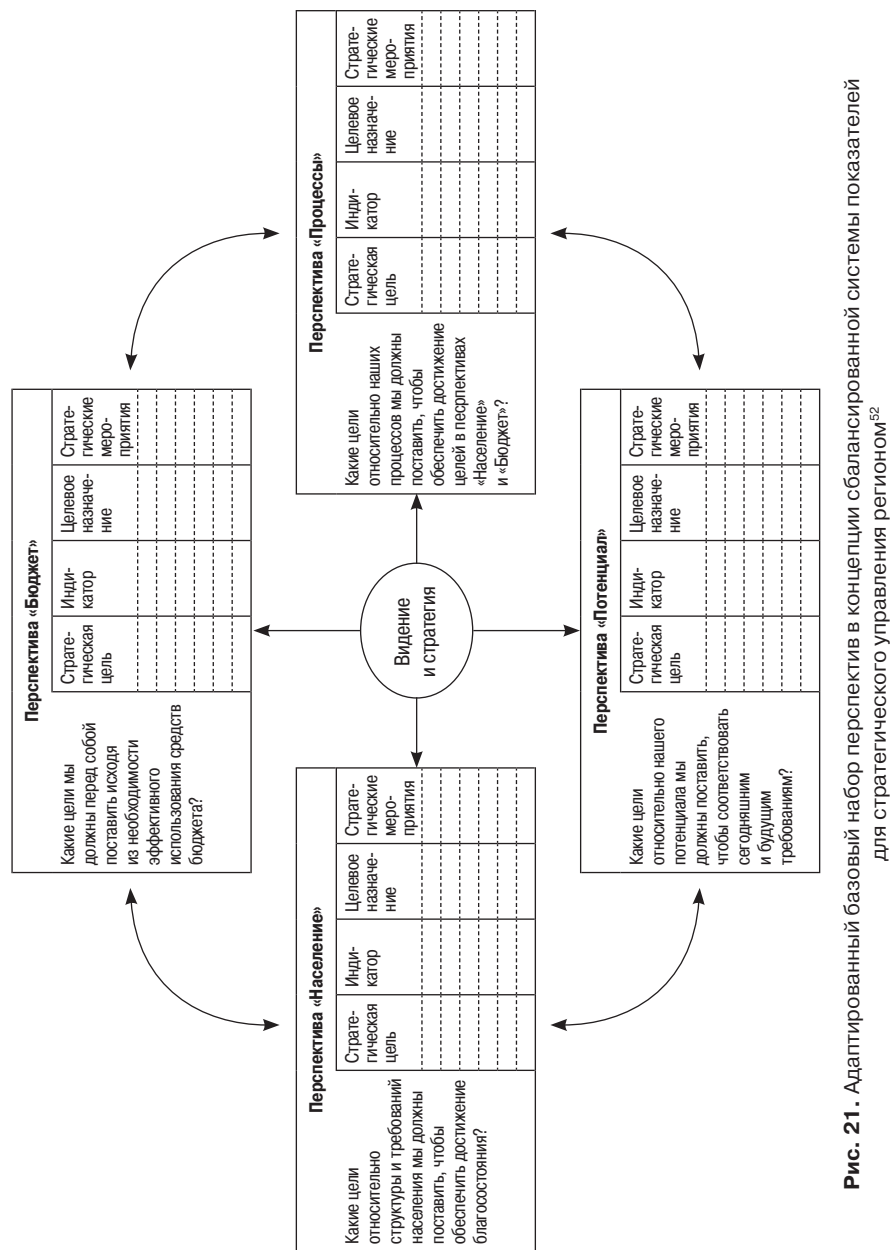


Рис. 21. Адаптированный базовый набор перспектив в концепции сбалансированной системы показателей для стратегического управления регионом³²

Таблица 23

Фрагмент реализации концепции ценностно-ориентированного подхода на примере Программы социально-экономического развития региона

Критерии, элементы	Традиционный подход	Ценностно-ориентированный подход
Блок-схема документа	Определяется содержанием Типового Паспорта	Определена перечнем стратегических инициатив в содержании
Целевой блок	Основная цель детализируется задачами	Стратегическая карта города как способ отражения причинно-следственных связей
Прогнозно-аналитический блок	Общий анализ и прогноз развития по секторам экономики	Анализ и прогноз развития по секторам экономики и по каждой цели отдельно и расширенно по целевым показателям
Организационный блок (мероприятия)	Специальные разделы для каждого сектора экономики с указанием исполнителей	Для каждой стратегической цели мероприятия разрабатываются отдельно, с указанием исполнителей, системы их оценки; мероприятия ранжируются
Вид связи со стейкхолдерами на территории	Формальная обратная связь	Реально действующая

Данная мера необходима по той причине, что в процессе применения концепции власть будет децентрализована, а ввиду масштаба изменений необходим эффективный и объективный метод контроля. В остальном она будет полезной для целей развития территории, так как в ее центре не организация, а человек с его ценностями.

Подводя итог, следует отметить, что в этой главе монографии мы рассмотрели неинституциональное направление в экономической науке и его влияние на современное государственное и региональное стратегическое управление. Поскольку главная теоретическая предпосылка сторонников этого направления об ограниченной рациональности поведения человека привела к необходимости анализа формальных и неформальных институтов, которые определялись Д. Нортоном как

«правила игры» в обществе, у исследователей возник интерес к психологии человека. За этим последовало рассмотрение человека (гражданина, потребителя, клиента, избирателя, инвестора) в качестве центра новых теорий, в том числе и в среде исследователей проблем управления на уровне страны и ее территорий. Поэтому жизненные ориентиры, внутренние убеждения и ценности людей стали играть существенную роль в управленческой науке, а в практической деятельности они уже давно де-факто учитывались руководителями различных уровней.

В результате в 1980-х годах XX века была разработана концепция ценностно-ориентированного менеджмента, а уже через десять лет концепция общественных ценностей стала внедряться в государственном и региональном стратегическом управлении. В своем исследовании мы предположили, что государственное и региональное стратегическое управление максимизирует ценности жителей данной территории. Вот почему для этого требуется более тесное участие населения в разработке стратегии в процессе обязательных публичных дискуссий и обсуждений. Кроме того, государственные организации становятся новым институтом, который отражает предпочтения граждан об общественных благах и услугах. Более того, и работа всех сотрудников в органах публичной власти должна отвечать их внутренним ценностям, тем самым повышая престиж и привлекательность государственной и муниципальной службы. Для более эффективной реализации современных стратегий на уровне государства и регионов реализуются специальная методика и система инструментов, которые отвечают сущности концепции общественных ценностей и ее базовым установкам. Однако повышение общественной ценности невозможно без профессиональных кадров, которые следуют этическим принципам в своей работе. Все же мы считаем, что рассмотренные нами идеи жизнеспособны, особенно там, где население отличается разнообразием культурных и исторических традиций.

Примечания

- ¹ Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 18.
- ² Там же. С. 38.
- ³ Занадворнов В. С., Ильина И. П. Теория экономики города. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 1999.
- ⁴ Основные фундаментальные научные труды зарубежных ученых — экономистов по теории общественного выбора во второй половине XX века в основном были написаны в период 1951–1971 гг. См., напр.: «Социальный выбор и индивидуальные ценности» (К. Эрроу, 1951), «Экономическая теория демократии» (Э. Даунс, 1957), «Теория объединений (сообществ) и выборов» (Д. Блэк, 1958), «Расчет со-

гласия. Логические основания конституциональной демократии» (Гордон Таллок, Джеймс Бьюкенен, 1962), «Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп» (Мансур Олсон, 1965), «Бюрократия и представительное правление» (У. Нисканен, 1971) и др.

- ⁵ Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 47.
- ⁶ Нуреев Р. М. Указ. соч. С. 40.
- ⁷ См.: Теоретическая концепция экономики соглашений представлена в основном в работах французских социологов и экономистов Л. Тевено, Ф. Эмар-Дюверне, Л. Болтянски, а также в работах представителей постмарксистской «теории регуляций» М. Аглиетта, Р. Буайе (см. об этом подробнее: Олейник, 1997).
- ⁸ Сморгунюв Л. В. Государственная политика и управление: В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.
- ⁹ Там же. С. 138.
- ¹⁰ См.: Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. кол. и отв. ред. А. Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000. С. 134–135, 204.
- ¹¹ См.: Желаяева С. Э., Сактоев В. Е., Цыренова Е. Д. Институциональные аспекты устойчивого развития социоэкологоэкономических систем различных типов. Улан-Удэ: Ид-во ВСГТУ, 2005.
- ¹² См. подробно: Кайсарова В. П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2008. № 4. С. 128.
- ¹³ Mark H. Moore. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 480.
- ¹⁴ Mark Moore, Sanjeev Khagram. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management // Working Paper of Corporate Social Responsibility Initiative. No. 3. March 2004. P. 224–225.
- ¹⁵ Кайсарова В. П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2008. № 4. С. 129.
- ¹⁶ Mark H. Moore. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 28–29.
- ¹⁷ Mark H. Moore. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- ¹⁸ Alford J., O'Flynn J. Public Value: A Stocktake of a Concept. Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, 2008. P. 6.
- ¹⁹ Alford J., O'Flynn J. Public Value: A Stocktake of a Concept. Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, 2008. P. 8.
- ²⁰ Moore M., Khagram S. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management // Working Paper of Corporate Social Responsibility Initiative. No. 3. March 2004. P. 224–265.
- ²¹ Moore M. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004. P. 36.
- ²² Кайсарова В. П. Теория и практика управления сферой публичных услуг // Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2010. № 4. С. 88–97.
- ²³ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 20.

- ²⁴ Horner L., Fauth R., Mahdon M. Creating Public Value: Case Studies. L.: The work Foundation, 2006 // http://www.cihm.leeds.ac.uk/new/wp-content/uploads/2009/08/work-foundationcase_studies.pdf
- ²⁵ Составлено по материалам: *Приложин А. И.* Качество целей // *Общественные наука и современность*, 2010. № 1. С. 121.
- ²⁶ Parston G., Goodman J. High-Performance Government Organizations: Principles for Creating Public Value Accenture. High Performance Delivered, 2008.
- ²⁷ См. подробно: *Кайсарова В. П., Птахин Д. И.* Методологические основы создания эффективных организационных структур для управления сложным муниципальными системами // *Проблемы современной экономики*. 2009. № 2. С. 224–226.
- ²⁸ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 63–76, 239–290.
- ²⁹ *Кайсарова В. П.* Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // *Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика*. 2008. № 4. С. 127–135.
- ³⁰ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995. P. 118–126.
- ³¹ Ibid.
- ³² Horner L., Lekhi R., Blaug R. Deliberative democracy and the role of public managers Final Report of the Work Foundation's public value consortium, 2006 // [http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative democracy and the role of public managers.pdf](http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf)
- ³³ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 239–292.
- ³⁴ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. P. 211–212.
- ³⁵ Ibid. P. 219–232.
- ³⁶ Ibid. P. 293–294.
- ³⁷ Официальный сайт города Шарлотт (Северная Каролина, США) // <http://www.charmeck.org>.
- ³⁸ *Кайсарова В. П.* Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // *Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика*. 2008. № 4. С. 130.
- ³⁹ *Источник:* Официальный сайт администрации города Шарлотт // www.charmeck.org/cibudget.
- ⁴⁰ Sherman H., Weinberg M., Lewis M. Measuring Public Value Creation. Voinovich Center for Leadership and Public Affairs, Ohio University, USA, 2002.
- ⁴¹ Horner L., Lekhi R., Blaug R. Deliberative democracy ad the role of public managers: Final Report of the Work Foundation's public value consortium, 2006 // [Foundation's public value consortium, 2006 // http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative democracy and the role of public managers.pdf](http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf)
- ⁴² Horner L., Fauth R., Mahdon M. Creating Public Value: Case Studies. The work Foundation, 2006 // <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=creating%20public%20value%3A%20case%20studies%E2%80%9D%20the%20work%20foundation&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Ftheworkfoundation.co.uk%2F>

- [assets%2Fdocs%2Fpublications%2F108_pv_case_studies.pdf&ei=JUD-TprQNYPu-gaqqOmcAQ&usg=AFQjCNH0ljg_OFp2_g4mTxkFtE7ZJJz8kw](http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=creating%20public%20value%3A%20case%20studies%E2%80%9D%20the%20work%20foundation&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Ftheworkfoundation.co.uk%2Fassets%2Fdocs%2Fpublications%2F108_pv_case_studies.pdf&ei=JUD-TprQNYPu-gaqqOmcAQ&usg=AFQjCNH0ljg_OFp2_g4mTxkFtE7ZJJz8kw).
- ⁴³ ERP (Enterprise Resource Planning) — система автоматизации бизнес-процессов.
- ⁴⁴ Horner L., Fauth R., Mahdon M. Creating Public Value: Case Studies. The work Foundation, 2006 // http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=creating%20public%20value%3A%20case%20studies%E2%80%9D%20the%20work%20foundation&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Ftheworkfoundation.co.uk%2Fassets%2Fdocs%2Fpublications%2F108_pv_case_studies.pdf&ei=JUD-TprQNYPu-gaqqOmcAQ&usg=AFQjCNH0ljg_OFp2_g4mTxkFtE7ZJJz8kw.
- ⁴⁵ Horner L., Fauth R., Mahdon M. Creating Public Value: Case Studies. The work Foundation, 2006 // http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=creating%20public%20value%3A%20case%20studies%E2%80%9D%20the%20work%20foundation&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Ftheworkfoundation.co.uk%2Fassets%2Fdocs%2Fpublications%2F108_pv_case_studies.pdf&ei=JUD-TprQNYPu-gaqqOmcAQ&usg=AFQjCNH0ljg_OFp2_g4mTxkFtE7ZJJz8kw.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ См. подробно: *Каплан Р., Нортон Д.* Организация, ориентированная на стратегию. М.: Олимп-Бизнес, 2004. С. 143–145.
- ⁴⁸ *Rappaport A.* Creating Shareholder Value: A Guide for Managers and Investors. N. Y.: Free Press, 1997.
- ⁴⁹ *Селин А. Ю.* Формирование эффективной системы регионального стратегирования: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2006. С. 10.
- ⁵⁰ *Каплан Р., Нортон Д.* Стратегические карты: Трансформация нематериальных активов в материальные результаты: Пер. с англ. М.: Олимп-бизнес, 2007. С. 73.
- ⁵¹ Внедрение сбалансированной системы показателей / Horvath&Partners; Пер. с нем. 2-е изд. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 19.
- ⁵² *Источник:* Внедрение сбалансированной системы показателей / Horvath&Partners; Пер. с нем. 2-е изд. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 19.

Глава 5. Эффективность государственного управления и проблемы ее оценки

5.1. Понятие и показатели эффективности и результативности государственного управления и подходы к определению их содержания

Понятия «эффективность» и «результативность» являются неотъемлемыми характеристиками экономической деятельности, и для их определения практически всегда используются значения произведенных затрат и полученных результатов.

В сфере государственного управления определение результатов зачастую превращается в сложную задачу. Традиционно результатом деятельности органа государственной власти становится некий «продукт» — итог оказания государственной услуги или выполнения государственной функции. Причем изменение объема оказываемых государственных услуг (выполнения государственных функций) не всегда соотносится с затратами на содержание государственного органа. Деятельность большинства органов государственной (особенно исполнительной) власти направлена на качественное и своевременное выполнение возложенных на них функций, которые сложно выразить в цифровых показателях и оценках.

Согласно п. 14 и 17 ст. 50 Закона «О государственной гражданской службе РФ»¹ обобщенные показатели эффективности и результативности утверждаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; специфические — правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

Кроме того, показатели эффективности и результативности подразделяются на следующие группы:

- показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов;

- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти должны характеризовать достижение целей и задач, общих для определенного круга субъектов бюджетного планирования; специфические — достижение целей и задач, характерных для конкретного субъекта бюджетного планирования.

На основе показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов должны быть разработаны показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

В силу существования различных трактовок понятий «эффективность» и «результативность государственного управления» необходимо подробнее рассмотреть подходы к определению этих понятий.

В целом, под эффективностью понимают соотношение конечного результата (эффекта) с затратами или используемыми ресурсами, направленными на достижение этого результата. Повышение эффективности характеризуется увеличением конечного продукта (национального дохода) при снижении затрат ресурсов на единицу прироста национального дохода.

Эффективность управления — одна из важнейших категорий качества управления. Она может как характеризоваться конкретными количественными показателями эффективности различных подразделений, так и оцениваться степенью достижения целей управления, соответствия внешней и внутренней среде, наличием социального эффекта и т. д.

Несмотря на различия в формулировках, сутью эффективности является отношение стоимости затрат на обеспечение деятельности к стоимости результатов данной деятельности, при этом проблемным вопросом остается управление эффективностью деятельности органов государственного управления.

Актуальными являются вопросы функционирования системы государственных органов в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты. Бюджетирование, ориентированное на результат, позволяет соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов.

Согласно другому подходу, эффективность измеряется через использование методик оценки того, насколько достигнутые на основе использования определенного объема ресурсов результаты соответствуют прогнозируемым достижениям или тем, которых можно было бы достичь при оптимальном использовании затраченных ресурсов.

Эффективность деятельности органов государственной власти целесообразно подразделять на экономическую и социальную. Для определения социальной эффективности необходимо выяснить получаемый социальный эффект, критериями которого выступают²:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по соответствующим его видам;
- темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;
- уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающими позитивными результатами.

Другой подход — подразделение эффективности государственного управления на техническую и экономическую. Техническая эффективность представляет собой степень достижения целей, поставленных перед субъектами бюджетного планирования, а экономическая эффективность — традиционное соотношение производственных затрат с финансовыми результатами. Другими словами, уровень услуг, который возможно обеспечить при определенных ресурсах.

Экономические затраты на обеспечение государственного управления представляют собой совокупность бюджетных и иных государственных расходов за счет средств децентрализованных фондов государства, а также остальное имущество, выраженное в стоимостной форме, которые были потрачены на содержание государственного аппарата либо задействованы для обеспечения управленческих задач³.

Стоимостная оценка результатов деятельности государственного органа — гораздо более сложная задача. Результат выполнения государственных функций и оказания государственных услуг не всегда может приводить экономическому результату, он может быть социальным, политическим и т. д.

Целесообразно рассматривать результат деятельности органа государственной власти как степень реализации государственной функции (выполнения государственной услуги) в стоимостном выражении, которое показывает полезность деятельности этого органа. Поскольку перечень функций государственного органа обычно достаточно широкий, необходимо установление критериев, которые позволяли бы отобрать наиболее общественно значимые результаты.

В качестве таких критериев можно рассматривать: объективность; измеримость; информационность⁴.

Под критерием объективности следует понимать то, что общественно значимый результат деятельности органа исполнительной власти реально существует. Критерий измеримости означает практическую возможность определения размера общественно значимого результата в стоимостном выражении.

В качестве критерия информационности следует рассматривать возможность использования общественно значимого результата для информирования общества и власти о важности итогов деятельности органа исполнительной власти.

Далее следует обратиться к понятию «результативность деятельности органа государственной власти».

В общем виде под результативностью понимают степень достижения поставленной цели. Результативность управления определяется значениями итоговых показателей объекта управления.

В Положении «О докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» определяется понятие «результативность бюджетных расходов» — соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности⁵.

Таким образом, результативность деятельности органов государственной власти — степень достижения ими запланированных результатов. При этом повышение результативности деятельности государственного органа является условием, инструментом повышения экономической эффективности его деятельности.

Цели деятельности, охарактеризованные конечными показателями, должны устанавливаться как для государственного органа в целом, так и для отдельных структурных подразделений и работников этого органа. Сопоставление результатов с запланированными целями характеризует результативность деятельности государственного органа, а также его структурных подразделений и работников.

В целом, согласно законодательству можно выделить следующие группы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих⁶.

1. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственного органа (показатели конечного эффекта).
2. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие качество принятия и исполнения

управленческих и иных решений (показатели непосредственного результата).

- Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие правовое, организационное и документационное обеспечение исполнения указанных решений (показатели процессов).

Показатели непосредственного результата должны определять объем, основные параметры и качество выполнения мероприятий, направленных на достижение определенной цели государственного органа, а также отражать эффективность исполнения определенных задач, работ и видов деятельности гражданского служащего.

Показатели конечного эффекта должны определять степень достижения определенной цели государственного органа и представлять собой количественно измеренное состояние целевой группы, на которую направлена деятельность государственного органа или гражданского служащего.

Формулировки и целевые значения для каждого показателя эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности могут определяться специальной комиссией, уполномоченной представителем нанимателя. В нее должны входить руководители всех структурных подразделений государственного органа, ответственные за достижение обобщенных и специфических показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа. Следовательно, установленные для конкретных государственных гражданских служащих показатели результативности могут включаться в контракты, в которых можно определить условия и размеры стимулирования гражданских служащих в зависимости от степени достижения показателей результативности.

Таким образом формируется неформальная система показателей, требующая дополнительных усилий со стороны гражданских служащих и мониторинговых служб по обеспечению ее функционирования, реально работающие механизмы, связывающие деятельность гражданских служащих с эффективностью и результативностью работы органа власти и стимулирующие гражданских служащих к эффективной служебной деятельности.

5.2. Оценка регулирующего воздействия

Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment) — это способ оценки позитивных и негативных эффектов существующего

или вводимого регулирования. Она может применяться как в преддверии изменений в регулировании (лат. *ex ante* — оценки предполагаемого воздействия), так и после того, как новая норма регулирования вступила в действие (лат. *ex post* — оценки реального воздействия)⁷.

Способы принятия решений относительно регулирования и/или оценки его последствий можно классифицировать следующим образом:

- экспертный — решение принимается доверенными экспертами;
- консенсусный — решение принимается путем согласования позиций основных акторов;
- политический — политические представители принимают решения, основанные на политических приоритетах;
- эмпирический — решение основывается на анализе фактических данных, определяющих параметры действий в соответствии с заданными критериями⁸.

Оценка регулирующего воздействия является именно эмпирическим подходом к принятию решений, поэтому укрепление эмпирической базы процесса принятия решений все чаще признается необходимым условием повышения его качества. ОРВ достигает этого путем систематического и последовательного изучения потенциального воздействия (положительного и отрицательного) правительственных решений, а также распределением его нагрузки между главными акторами. ОРВ предоставляет лицам, принимающим решения, полную картину как положительных, так и отрицательных факторов, связанных с изменениями в системе регулирования.

Международный опыт показывает, что ОРВ сегодня применяется во многих странах мира. В некоторых из этих стран введение практики ОРВ стало реакцией на сложность государственных регулирующих документов. Кроме того, затраты на соблюдение новых требований регулирования для бизнеса и простых граждан, например затраты на административные формальности, стали превосходить «видимые» затраты для госбюджета. Данные затраты могли оказывать значительное негативное влияние как на бизнес и потребителей, так и на эффективность экономики. Таким образом, ОРВ была разработана для идентификации таких издержек и выгод, а также для определения альтернативных вариантов экономически более эффективного достижения целей государственной политики.

Организация экономического сотрудничества и развития определила десять следующих вопросов, которые должны быть освещены при принятии решения относительно нового регулирования⁹.

- Достаточно ли четко определена проблема, с которой связана новая норма регулирования?

- Оправданны ли правительственные действия для решения данной проблемы?
- Является ли регулирование лучшей формой решения проблемы?
- Существует ли юридическая база для регулирования?
- Какие уровни власти ответственны за решение данной проблемы?
- Оправдывают ли выгоды от введения регулирования его затраты?
- Является ли распределение регулирующего воздействия в обществе прозрачным?
- Является ли регулирование понятным, последовательным, всеобъемлющим и доступным для пользователей?
- Была ли возможность у всех заинтересованных сторон высказать свою точку зрения?
- Как будет осуществляться контроль?

Министерство экономического развития РФ дает следующую трактовку понятия «оценка регулирующего воздействия»: это процедура, в ходе которой проекты нормативных правовых актов федеральных законов исполнительной власти, а также проекты актов, вносимых указанными органами в Правительство Российской Федерации (проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации), анализируются специалистами Минэкономразвития России в целях выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов для субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации¹⁰.

Главная цель — проверка и изучение возможных последствий и рисков введения регулирования, рассчитаны ли положительные эффекты от регулирования и соотносены ли они с затратами для бюджета, субъектов предпринимательской и иной деятельности и потребителей, существует ли причинно-следственная связь между введением регулирования и решением проблемы, для устранения которой такое регулирование предлагается.

Процедура оценки регулирующего воздействия проводится в отношении проектов актов, регулирующих отношения в области организации и осуществления государственного контроля, в области установления, применения, исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ним процессами проектирования, производства, строительства, монтажа, накладки, эксплуатации, хранения, перевозки, ре-

ализации и утилизации; в области оценки соответствия; в области безопасности процессов производства.

Оценка регулирующего воздействия введена в качестве самостоятельного элемента в процесс подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Публичные консультации рассматриваются как элемент процедуры оценки регулирующего воздействия. Они предполагают получение обратной связи от субъектов предпринимательской и иной деятельности по предлагаемым инициативам в целях более точного определения рисков возникновения негативных эффектов от регулирования, а также расчета «издержек соблюдения», которые дополнительно возникнут у указанных субъектов в связи с введением нового регулирования.

Формы публичных консультаций следующие:

- размещение информации о проектах нормативных правовых актов на сайте Министерства экономического развития РФ и предоставление возможности направлять предложения по поставленным вопросам;
- взаимодействие с представителями организаций, представляющих интересы бизнес-сообщества, через функционирование постоянно действующих рабочих групп.

Регламенты публичных консультаций в настоящее время разрабатываются Министерством экономического развития РФ в сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой РФ, Российским союзом промышленников и предпринимателей и общественными организациями «ОПОРА России» и «Деловая Россия». На официальном сайте Минэкономразвития сообщается, что «в ближайшее время механизм публичных консультаций через сайт Министерства экономического развития будет запущен»¹¹.

5.3. Методические подходы Всемирного банка к оценке качества государственного управления и регулирования предпринимательской деятельности

Качество государственного управления (Governance Matters) — глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю качества и эффективности государственного управления.

Рассчитывается по методике Всемирного банка (The World Bank) на основе нескольких сотен переменных, получаемых из различных источников (статистические данные национальных институтов и международных организаций, результаты исследований, осуществляемых на регулярной основе международными и неправительственными организациями). Исследование проводится с 1996 года и на данный момент представляет наиболее полный комплекс показателей качества государственного управления по различным странам мира. Авторы исследования: эксперты Всемирного банка Даниэль Кауфманн, Аарт Краай и Массимо Мастрucci.

В методологии исследования используются шесть индексов (Worldwide Governance Indicators), отражающих различные параметры государственного управления¹²:

- учет мнения населения и подотчетность государственных органов (Voice and Accountability) — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства и других органов власти, степень независимости прессы, оценку уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод;
- политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) — индекс включает показатели, измеряющие стабильность государственных институтов, вероятность резких перемен, смену политического курса, дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия;
- эффективность работы правительства (Government Effectiveness) — индекс включает показатели, измеряющие качество государственных услуг, качество разработки и реализации внутренней государственной политики, уровень доверия к внутренней политике, проводимой правительством, качество функционирования государственного аппарата и работы государственных служащих, их компетенцию, степень их независимости от политического давления и т. д.;
- качество законодательства (Regulatory Quality) — индекс включает показатели, измеряющие способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию. С его помощью фиксируются меры, противоречащие рыночной экономике, такие как неадекватный контроль

уровня цен и банковской сферы, чрезмерное регулирование развития бизнеса, торговых отношений и т. д.;

- верховенство закона (Rule of Law) — индекс включает показатели, измеряющие степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности эффективность и предсказуемость законодательной системы, уровень преступности и отношение граждан к преступлению, отношение к исполнению контрактных обязательств, эффективность работы полиции, судов и т. д.;
- сдерживание коррупции (Control of Corruption) — индекс включает показатели, измеряющие восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды), степень использования государственной власти в корыстных целях, существование коррупции на высоком политическом уровне, степень участия элит в коррупции, влияние коррупции на развитие экономики и т. д.

Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому государственное управление (Governance) понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых государственные органы власти управляют страной. Каждое государство по каждому из шести индексов получает свой рейтинг. Общий итоговый рейтинг не составляется. Подробное описание методологии формирования индексов и источников данных для них приводится в ежегодном докладе Всемирного банка по результатам очередного сравнительного исследования. На сайте проекта имеется доступ к информационной системе Worldwide Governance Indicator, которая позволяет как получать данные в форме графиков и таблиц по всем индексам по одной стране (или группе стран), так и сравнить несколько стран по одному выбранному индексу.

В условиях рыночной экономики для правительства любой страны важнейшей задачей является создание необходимых условий для развития деловой активности — благоприятного предпринимательского климата для страны и регионов. Особое внимание оценке предпринимательского климата должно уделяться в период замедления темпов роста мировой экономики.

Под предпринимательским климатом региона, как правило, понимаются сложившиеся на данной территории (страны или региона) условия и возможности для ведения предпринимательской деятельности и достижения ее целей крупными, средними и малыми предприятиями¹³.

С 2004 года Всемирный банк, ориентируясь в том числе и на издания международных организаций, начал новый проект, посвященный оценке предпринимательского климата в 175 странах мира, в котором анализируются конкретные показатели, связанные с оценкой условий для ведения бизнеса¹⁴. Анализ показателей данного исследования в странах мира позволяет сравнить эффективность функционирования национальных систем государственного регулирования предпринимательской деятельности. За 6 лет реализации проекта количество используемых для исследования предпринимательского климата направлений было увеличено с 4 до 10, а количество используемых для анализа показателей — с 22 до 47.

Важнейшими направлениями для анализа, оценочными факторами, позволяющими сравнивать качество предпринимательского климата в странах мира, являются следующие:

- условия для открытия компании;
- условия для получения лицензии;
- условия найма и увольнения работников;
- условия для регистрации собственности;
- условия для получения кредита;
- степень защиты инвесторов;
- система уплаты налогов;
- условия для внешнеторговой деятельности;
- условия исполнения контрактов;
- условия ликвидации компании.

Каждое направление анализируется на основе ряда частных показателей.

Все эти составляющие предпринимательского климата учитываются предпринимателями, инвесторами при принятии решения об организации бизнеса, открытии филиала, начале реализации нового проекта на территории той или иной страны, на территории того или иного региона страны.

Краткий анализ сравнения эффективности государственного управления и процессов регулирования предпринимательского климата в России и странах ближнего зарубежья по результатам исследований Всемирного банка приведен в табл. 24.

Анализ показателей таблицы позволяет сделать вывод о недостатке в Российской Федерации эффективных мер по регулированию этих процессов, а также о необходимости развития своих систем оценки эффективности государственного управления в стране и в регионах разного иерархического уровня.

Таблица 24

Сравнение эффективности государственного управления и процессов регулирования предпринимательского климата в России и странах ближнего зарубежья

Наименования показателей	Россия	Казахстан	Белоруссия	Украина	Грузия
Место страны по качеству государственного управления из 100 стран (2010) ¹⁵					
Эффективность правительства	45	48	13	24	62
Качество регулирования	35	39	9	31	70
Власть закона	24	35	19	26	50
Контроль коррупции	12	19	23	20	52
Doing Business — место страны из 183 (2011) ¹⁶					
В целом по бизнес-климату	123	59	68	145	12
В том числе по отдельным составляющим:					
<i>Начало бизнеса</i>	108	47	7	118	8
<i>Защита инвестиций</i>	93	44	109	109	20
<i>Соблюдение контрактов</i>	18	36	12	43	41

5.4. Способы оценки эффективности регионального управления в России

Система оценки эффективности деятельности региональных органов власти в России находится в стадии формирования. В переходном к рыночной экономике периоде можно выделить два этапа в развитии этой системы, отличающиеся содержанием и применяемыми методами оценки:

- на основе отчетов органов исполнительной власти перед федеральными министерствами — до 2007 года;
- на основе разработанной системы показателей эффективности процессов социально-экономического развития — с 2007 года.

В течение 2007–2010 годов были приняты четыре документа¹⁷, устанавливающие перечень показателей для оценки эффективности деятель-

ности органов исполнительной власти субъектов РФ. Первый Указ Президента включал перечень из 43 показателей социально-экономического развития, подлежащих оценке. Перечень дополнительных 39 показателей оценки был утвержден менее чем через месяц — 18 июля 2007 года Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия. В указе 2009 года перечень показателей оценки расширен до 289 и предусмотрено конкурсное распределение бюджетных средств (поощрение регионов по степени их активности) на основе выделенных критериев качества регионального управления.

В 2012 году были приняты новые указы Президента и соответствующие им методики по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, включая перечень показателей по оценке предпринимательского климата:

- Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и/или поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»);
- Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 года № 2096-р «О показателях оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благополучных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)».

Внедрение системы показателей оценки явилось важным шагом в оценке деятельности органов власти субъектов Федерации, однако принятая система оценки требует совершенствования на основе внедрения таких интегральных оценок, как качество регионального управления, среди которых важное значение имеют стратегические направления развития региона:

- наличие качественной, отвечающей требованиям стратегии развития региона;
- рост налогооблагаемой базы региона;
- выполнение программ и планов, обеспеченных ресурсами (свидетельство компетентности региональных администраций и умения достигать поставленных целей);
- участие в межрегиональной конкуренции в соответствии с системой показателей (темпы прироста трудовой миграции, количество иногородних абитуриентов в местных учебных заведениях, рост частных инвестиций, количество предприятий малого бизнеса на 1 тыс. жителей и т. д.).

По мнению ряда исследователей, недостаток принятой системы показателей заключается также в том, что они в большей степени описывают развитие объекта государственного и муниципального управления — территории, которая может развиваться и без каких-либо воздействий со стороны органов власти¹⁸.

Отмеченные недостатки существующей системы оценки эффективности государственного стратегического управления (как на федеральном, так и на региональном уровнях) необходимо учитывать при разработке концепции модернизации стратегического управления, поскольку важной составляющей концепции являются именно качество, эффективность управления и критерии оценки этого.

5.5. Подходы к оценке эффективности государственных стратегических инвестиций

Принципы и методы оценки экономических результатов и экономической эффективности государственных стратегий крайне мало освещены в современной литературе. Анализ показывает, что экономические расчеты результатов государственных стратегий и экономической эффективности применяются лишь для отдельных крупных инвестиционных проектов с участием государства (например, нефтегазовых), но проводятся укрупненно и без научного обоснования. Применяемые сегодня

подходы практически не учитывают системные связи факторов, влияющих на анализируемые стратегии.

Существующие подходы к оценкам экономической эффективности стратегических инвестиций можно разделить на следующие виды.

1. *Упрощенный анализ* суммы чистой прибыли за весь анализируемый период. Этот метод позволяет оценить укрупненно приемлемость стратегии или проекта развития, но не дает возможности сделать окончательный выбор, так как учитывает не все составляющие экономического эффекта от применяемой стратегии.

2. *Методы дисконтирования* и расчета чистого текущего дохода (чистой текущей стоимости или ценности NPV), которые основаны на приведении будущих потоков денежных средств к настоящему периоду времени на основе уменьшения потоков будущих периодов на величину $1/(1 + \beta)^t$ (где β — коэффициент, влияющий на снижение ценности будущих денежных поступлений) согласно принципу дисконтирования: чем дальше период получения денежных средств, тем больше методика дисконтирования уменьшает их ценность для настоящего периода.

Эти методы возникли на рынках ценных бумаг, где значимость краткосрочных результатов всегда была выше отдаленных во времени, и были перенесены на проекты производственных и сервис-компаний. В результате их применения оказалось, что стратегически выгодные проекты развития, дающие результаты в будущих периодах, практически всегда будут неэффективными и значительно хуже проектов, ориентированных на краткосрочные результаты. Методика дисконтирования задает всем менеджерам и инвесторам независимо от их приоритетов одинаковые темпы обесценивания денежных потоков и ориентирует их на выбор стратегий, дающих пусть и незначительные результаты, но как можно быстрее. Применение этих методов чрезвычайно обедняет стратегический выбор и искажает реальные экономические результаты.

3. *Метод оценки добавленной ценности.*

Сущность метода в оценке добавленной ценности посредством следующей модели¹⁹.

EVA вычисляется на основании следующей формулы:

$$EVA = NOPAT - K\omega \times C,$$

где *NOPAT* — чистая операционная прибыль за вычетом налогов, но до выплаты процентов (Net Operating Profits After Taxes); *K ω* — средневзвешенная цена капитала (WACC); *C* — стоимостная оценка капитала.

При этом указывается, что «эффективность какого-либо проекта, рассчитанная на основе EVA, должна совпадать с эффективностью, полученной на основе NPV-анализа»:

$$NPV_j = \sum_{t=1}^n \frac{(ROC - WACC) \times II}{(1 + WACC)^t} = \sum_{t=1}^n \frac{EVA_t}{(1 + WACC)^t}. \quad (1)$$

Анализ этого показателя свидетельствует, что данный метод содержит все недостатки, присущие методологии расчета дисконтированной чистой текущей ценности (доходности, NPV). В том числе:

- неполный и искажающий учет экономических результатов;
- несоответствие расчетов реальным денежным потокам и финансово-бухгалтерской документации;
- несоответствие результатов расчетов результатам инвестирования.

Методология дисконтирования применялась во многих странах мира, в том числе в виде методики UNIDO в странах Африки, Латинской Америки и Азии. Везде она привела к отказам от выгодных стратегических проектов, внедрению сомнительных — и в конечном счете к финансово-экономическим кризисам.

Отметим, что на кафедре управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета начиная с 2002 годов разработана и развивается принципиально новая концепция оценки экономических результатов, основанная на расчетах реальных экономических результатов и достоверных результатов финансово-бухгалтерской документации²⁰.

4. *Метод оценки полных экономических результатов стратегий и проектов.* Включает оценку результатов на базе модели:

$$PR_j = \sum_{t=1}^{T_j} \sum_{k=1}^{K_t} \sum_{i=1}^I [(D_{it} - Z_{it}) - NI_{it}] \times (1 - \rho_{ik}) + \sum_{t=1}^{T_j} \sum_{k=1}^{K_t} DP_{kt} + S_t - \sum_{t=1}^{T_j} I_t, \quad (2)$$

где PR_j — полный экономический результат j -го периода ($j = 1, 2, 3$); D_{it} — доходы от i -го вида деятельности (продукта) по проекту в году t ; Z_{it} — расходы по i -му виду деятельности продукту в году t ; NI_{it} — налоговые выплаты по i -му виду деятельности (продукту) проекта в году t ; DP_t — доходы от инвестиции прибыли компании в прошлые годы, полученные ею в году t ; ρ_{ik} — доля прибыли компании, направляемая на k -й вид инвестиционной деятельности в году t ; K_t — общее число видов

инвестиционной деятельности, осуществляемых ею до года t ; S_t — рыночная оценка компании в году t ; I_t — инвестиции по проекту в году t .

Применение этой модели дает возможность обоснованного стратегического выбора и оценки полной экономической эффективности стратегии с позиций системного анализа.

Полный экономический результат (ПЭР) стратегии включает основные компоненты рыночной деятельности фирмы, в том числе:

- чистую прибыль от стратегии за вычетом ее части, реинвестированной в другие направления развития за весь анализируемый период;
- дополнительную прибыль от реинвестирования других направлений развития за анализируемый период;
- изменение стоимости бизнеса в результате стратегии в конце анализируемого периода, что представляет собой тоже реальные средства, но овеществленные в бизнесе.

Таким образом, оцениваются все экономические изменения, которые вызвало применение стратегии фирмы. Причем оцениваются в реальных, а не условных (как методика расчета NPV) денежных показателях.

Следует отметить, что упрощенный анализ и методика дисконтирования этих результатов не оценивают. Расхождение может достигать величин, сопоставимых со стоимостью бизнеса с суммой прибыли по годам; для ряда анализируемых компаний эти расхождения в расчетах между различными методами оказались на уровне в 3–15 и более раз. Это означает, что реальные экономические результаты, особенно в долгосрочном периоде, недооценивались в 3–15 раз.

Рассмотрим оценку экономических результатов стратегий на следующем примере. Руководители должны выбрать стратегию развития с учетом требований собственников, которые установили трехлетний срок для достижения экономических результатов. Менеджеры разработали три альтернативные стратегии, из которых нужно сделать выбор (табл. 25).

Если бы анализ проводился по упрощенному методу или по методике дисконтирования (расчет NPV), то следовало бы выбрать стратегию С1, так как значение NPV в краткосрочном периоде, где понижающее влияние коэффициента дисконтирования сравнительно невелико, существенно больше значений NPV от стратегий С3 и С2. Однако этот выбор ошибочен, так как при этом упускаются значительно более крупные результаты и сужаются стратегические перспективы развития варианта С3.

Расчеты по методологии полных экономических результатов показаны в табл. 26.

Таблица 25

Экономические характеристики альтернативных стратегий развития (пример)

Экономические характеристики стратегий, млрд руб.	Стратегия 1 Рост на основе копирования зарубежных технологий	Стратегия 2 Развитие селективных направлений	Стратегия 3 Концентрация на прорывных технологиях и создание российских инновационных сетей проектов
Чистая прибыль от реализации стратегии	18	14	25
Дополнительная прибыль от реинвестирования в другие направления развития	5	9	18
Изменение стоимости проектов к концу периода	2	16	20
Потребности в инвестициях для реализации стратегии	10	12	17

Расчеты показали, что полный экономический результат стратегии С3 в три раза превосходит результаты С1 и в два раза — С2. Разработав и реализовав стратегию концентрации на прорывных технологиях и создав российские инновационные сети проектов, вместо краткосрочной прибыли менеджеры создают устойчивые конкурентные преимущества, переход экономики на новый уровень развития.

Следует отметить, что широко распространенная на практике односторонняя ориентация на норму прибыли часто приводит к потере эффективности и конкурентоспособности, так как многие эффективные стратегии исключаются из рассмотрения. В отличие от нее расчеты по методологии полного экономического результата дают возможность комплексно оценить экономические результаты и эффективность стратегий.

Стратегический анализ полных экономических результатов и эффективности не требует больших объемов информации и затрат вре-

мени. Он компактен, нагляден, основывается на реальных и осязаемых экономических результатах, учитывает фактор времени, синергию, реальные, а не виртуальные результаты инвестирования. Его применение позволяет планировать экономически обоснованные стратегии развития и определять среди них наиболее эффективные.

Таблица 26

**Стратегическое планирование экономических результатов
и эффективности стратегий**

Экономические результаты и эффективность стратегий	Стратегия 1 Рост на основе копирования зарубежных технологий	Стратегия 2 Развитие селективных направлений	Стратегия 3 Концентрация на прорывных технологиях и создание российских инновационных сетей проектов
Полный экономический результат стратегии (ПЭР), млрд руб. (гр. 1 + гр. 2 + гр. 3 + гр. 4)	15	27	46
Отдача инвестиций (на основе ПЭР), %	150	225	270
Норма прибыли, %	230	191	252
Наиболее эффективная стратегия по критерию полного экономического результата	№ 3		

Анализ методов оценки эффективности государственного управления, которые применяются в России и используются международными организациями, показал, что накоплен отдельный опыт и применяемые различные направления оценки необходимо учитывать при разработке подходов к оценке эффективности государственного стратегического управления.

Примечания

¹ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Ст. 50.

- ² Демидов А. Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. № 15 (48), 2009 // <http://www.roskazna.ru/store/demidov15.pdf>.
- ³ Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. С. 77.
- ⁴ Демидов А. Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти. Национальные интересы: приоритеты и безопасность // <http://www.roskazna.ru/store/demidov15.pdf>.
- ⁵ Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования 22 мая 2004 г. № 249. Ст. 5.
- ⁶ Клищ Н. Н. Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005. // http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/files/HSE_conference.pdf.
- ⁷ Опыт стран организации экономического сотрудничества и развития по оценке регулирующего воздействия. Комитет Российского союза промышленников и предпринимателей по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров // <http://www.goskontrol-rspp.ru/analytical-materials/20-opyt-stran-organizacii-jekonomicheskogo-sotrudnichestva-i-razvitija-po-ocenke-regulirujewego-vozejstvija.html>.
- ⁸ Там же.
- ⁹ Там же.
- ¹⁰ Оценка регулирующего воздействия. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designElements/ria/>.
- ¹¹ Там же.
- ¹² Качество государственного управления — информация об исследовании. Новости гуманитарных технологий // <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>.
- ¹³ Родионова И. А. Региональная политика: Учеб. пособие для студентов экономических специальностей. М.: Изд-во «Экзамен», 2003. С. 343.
- ¹⁴ Doing Business, 2010. Washington: The World Bank, 2010.
- ¹⁵ Worldwide Governance Indicators // <http://worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- ¹⁶ Doing Business // <http://doingbusiness.org/>.
- ¹⁷ 1. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825.
2. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607.
3. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322.

4. «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 806-р.
- ¹⁸ Демидов А. Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти. Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 15 (48). С. 45 // <http://www.roskazna.ru/store/demidov15.pdf>.
- ¹⁹ Степанов Д. Value-based management и показатели стоимости. 2002–2011 // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_20/article_948/#1.
- ²⁰ Об этом см. подробно: Маленков Ю. А. Новые методы инвестиционного менеджмента. СПб.: Бизнес-Пресс, 2002.

Заключение

В современных условиях развития мировой экономики, характеризующихся нарастающими процессами глобализации, растущей конкуренцией между странами, регионами, ростом давления внешних факторов развития — с одной стороны, а также происходящей смены вектора экономического роста, неопределенности перспектив развития мировой экономики, значимость управления социально-экономическими процессами существенно возрастает. Как показывает анализ эволюции государственного и внутрифирменного управления, смена управленческих парадигм происходила именно вследствие нарастания неадекватности составляющих их теорий, концепций, методов, инструментов происходящим переменам в мировой экономике.

Проведенное теоретико-методологическое исследование эволюции и современного состояния государственного управления на федеральном и региональном уровнях, анализ тенденций развития государственного стратегического управления, стратегического менеджмента, недостатков управления позволили сделать вывод о необходимости модернизации системы государственного стратегического управления — дальнейшего развития системы государственного управления на основе доминирования стратегической парадигмы.

Анализируя подходы, теории и концепции государственного управления, можно отметить *существенное влияние на их содержание теорий и концепций менеджмента*, стремление использовать наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса, и системы управления фирмами, корпорациями. Опережающее развитие корпоративного управления всегда оказывало влияние на эволюцию управленческой мысли и, как следствие, на формирование моделей государственного управления. Это утверждение основано на анализе последовательности развития теорий и концепций государственного управления и основных научных школ менеджмента.

Со сменой условий развития экономики происходит и смена управленческих парадигм, отличающихся теориями, концепциями, подходами. Доминирующими подходами, характерными как для государственного, так и для внутрифирменного управления, являлись: *административный, менеджеральный, институциональный*. В соот-

ветствии с доминирующими подходами в государственном управлении можно констатировать, что в течение XX века происходила последовательная смена управленческих парадигм, которые можно предварительно определить по содержанию доминирующих подходов как административную, управленческую (менеджеральный подход), институциональную. В странах с разным уровнем социально-экономического развития эти парадигмы доминировали в разные периоды, в разной последовательности. Основываясь на эволюционных тенденциях развития государственного и внутрифирменного стратегического управления, направлениях их развития в современный период, особенностях развития мировой экономики в условиях увеличивающейся неопределенности, можно предположить, что доминирующей парадигмой развития управления в странах мира будет являться стратегическая парадигма. Теория стратегического внутрифирменного управления (стратегического менеджмента) является ключевой теорией, объясняющей и предсказывающей перспективы развития фирм в условиях рыночной экономики, имеет более чем 40-летнюю историю и динамично развивается, в то время как теория стратегического государственного управления находится только в стадии формирования, поиска основных принципов, закономерностей, подходов, методов управления и т. д.

Теоретико-методологические основы анализа стратегического государственного управления включают систему теоретических положений, концепций, принципов, исследовательских приемов, раскрывающих некую общность подходов ученых, принадлежащих к нескольким отраслям научного знания, с целью более комплексного отображения исследуемого объекта. На основе анализа общенаучных подходов, используемых в стратегическом государственном управлении (системный, элементный, эволюционный, институциональный, кибернетический, функциональный, программно-целевой, акторный подход в теории принятия решений, маркетинговый, процессный, ресурсный, ценностно-ориентированный и др.), а также специальнонаучных (политологического, социологического, юридического и др.) сделан вывод о необходимости в формулировании интегрированного подхода. Интегрированный подход включает в себя преимущества всех рассмотренных подходов к стратегическому региональному управлению. Он дает возможность выстроить стратегию развития с возможностью оперативного управления ее реализацией, опираясь на имеющиеся ресурсы и основываясь на использовании программ, ориентированных на достижение стратегических целей, с применением системы управления по результатам и оценки реализации.

На основе изучения фундаментальных теорий социально-экономического развития (неоклассическая теория государственного регулиро-

вания, новая институциональная экономическая теория, волнообразная концепция государственного регулирования, новые теории устойчивого экономического развития, теория мирового правительства, теория технологий широкого применения и др.), а также теорий стратегического планирования и прогнозирования авторский коллектив монографии делает вывод: во всех указанных теориях признается необходимость существенного влияния государства на процессы развития, но механизм, методы и формы государственного стратегического управления как важнейшего инструментария этого воздействия не разработаны и не предлагаются. Большое влияние на процессы формирования стратегии модернизации управления оказывают и многие другие теории: теория отраслевых рынков; теории пространственного развития; теория региональных рынков; теории конкурентоспособности, теории международной торговли и др., положения и закономерности которых не всегда учитываются при разработке программ модернизации экономики России. Формирование концепции стратегического управления в Российской Федерации должно предусматривать учет основных закономерностей, предложенных принципов, положений основных теорий социально-экономического развития.

Проведенные исследования показали необходимость использования для формирования концепции стратегического управления положений теории бесконечности материи (фрактальная теория), теории государства как квазикорпорации и ряда других, поскольку логика развития многих процессов социально-экономического развития имеет определенные закономерности. Это в полной мере касается и последовательности формирования этапов развития стратегического внутрифирменного и государственного управления.

Существующая система информационных ресурсов не в полной мере используется для потребностей анализа и государственного регулирования развития социально-экономических процессов территории. Для анализа современного состояния социально-экономического развития регионов и отдельных процессов регионального развития необходимо наряду с применением данных официальной российской статистики использовать опыт зарубежных исследований, расширять сферу областей, подлежащих детальному статистическому изучению, совершенствовать систему статистических показателей и методические подходы к проведению статистических исследований. Система статистических показателей, составленная с учетом мировой практики статистических исследований социально-экономических процессов, может стать основой для формирования целевых критериев качества управления в регионах, корректировки существующей системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также анализа и разра-

ботки системы оценки и поиска оптимальных параметров развития региональных социально-экономических процессов.

В монографии авторы в качестве важнейшей наиболее методически разработанной составляющей стратегического государственного управления рассматривают стратегическое планирование. Но, как показал анализ научно-методической литературы, материалов (включая нормативно-правовые акты и официальные интернет-сайты органов власти России), в настоящее время не существует четких различий между понятиями «стратегическое планирование» и «стратегическое управление».

Предложено следующее определение этих важнейших категорий.

Государственное стратегическое планирование представляет собой научно обоснованный процесс разработки стратегических планов развития государства и его регионов на долгосрочные периоды (10, 15, 25 и более лет), содержащих стратегические направления, приоритеты, цели развития, пути их достижения, сроки их достижения, потребности в ресурсах, ответственные организации и лица, политику и инструменты прямого и косвенного воздействия, обеспечивающих:

- жизнеспособность, устойчивость развития и рост потенциала государства и его регионов, способности противостояния глобальным вызовам и угрозам;
- бескризисное жизнеобеспечение, непрерывный рост уровня и качества жизни населения;
- создание благоприятных условий для сбалансированного развития экономики, экологии и социальной сферы;
- де бюрократизацию и непрерывное улучшение всех процессов государственного управления.

Стратегическое управление — научно обоснованный синтез процессов стратегического анализа, прогнозирования, планирования и реализации стратегических целей и задач¹. Важнейшее назначение этого процесса на ключевых уровнях управления — обеспечить в долгосрочном периоде устойчивость развития и высокую конкурентоспособность сложных социально-экономических систем на основе мотивации, инноваций, роста и эффективного использования экономического и человеческого потенциалов, противостояния внешним угрозам, достижения устойчивых конкурентных преимуществ. Является средством определения главных направлений, ключевых результатов, способов их достижения для сложных социально-экономических систем различного уровня (компании, города, региона, государства) в долгосрочном периоде развития.

Стратегическое государственное управление является одним из наиболее важных факторов обеспечения устойчивости и эффективности

развития стран и регионов. На примере многих стран в мире накоплен, но все еще недостаточно используется большой опыт по формированию как эффективных, так и неудачных стратегий развития. Сегодня многие страны Африканского континента и почти все страны Ближнего Востока демонстрируют крайне негативные последствия ошибочных государственных стратегических решений и тщетных попыток государственного аппарата, невзирая на все экономические, политические и социальные кризисы, сохранить старые механизмы и принципы управления, ориентированные на ущербные и ложные цели. Переход к новому качеству государственного управления во всех странах мира, в том числе в Германии и России, крайне необходим, иначе дестабилизация, хаос, гибель многих тысяч людей станут действительностью. Но для этого следует учитывать возможные сценарии развития, разрабатывать стратегии, способные нейтрализовать глобальные угрозы и обеспечить господдержку инноваций в наиболее важных, а не второстепенных сферах. Реализация и государственная поддержка позитивных глобальных трендов развития государственного стратегического управления является главным путем к устойчивому, безопасному и эффективному развитию стран и регионов.

В условиях совершенствования системы государственного управления, перехода к эффективному государству, при реализации концепции стратегического государственного управления система методов дополняется и обогащается прогрессивными принципами, заимствованными и адаптированными из общего и стратегического менеджмента, связанных с внедрением стратегически-ориентированного подхода: оперативный учет изменений внешней среды, обязательность использования сценарного метода прогнозирования, выявление и учет существующих стратегических рисков и др.

Рассмотренные концепции модернизации российской экономики² позволили сделать выводы о том, что сегодня существует целый ряд различных подходов к проблеме модернизации социально-экономического развития России, включая проблемы модернизации государственного регулирования и управления и его отдельных составляющих — политик в области промышленности, инноваций, социальной сферы и т. д.

Определены позиции, по которым отмеченные в монографии системы теоретических взглядов, несмотря на имеющиеся различия, едины:

- признание необходимости новой политики государственного регулирования, которая изменила бы вектор развития российской экономики в связи с ее отставанием от промышленно развитых стран и растущими разрывами в области науки, технологии, уровня жизни. Сегодня уже никто серьезно не утверждает

необходимость ориентации только на механизмы саморегулирования рынка;

- необходимость сильного государственного влияния на процессы регулирования экономики, без чего невозможно совершить прорыв в развитии;
- необходимость комплексного подхода и решению проблем.

Но наряду с этим в концепциях также видны существенные расхождения по следующим направлениям:

- степень и характер влияния государства на экономику;
- соотношение крупного и среднего бизнеса и выбора основной базы развития экономики;
- темпы перехода — медленный, постепенный, эволюционный или трансформационный;
- механизмы их реализации.

На основе проведенного научного исследования авторский коллектив отмечает, что современные концепции переустройства системы государственного управления содержат отдельные рациональные предложения, основанные на определенной системе знаний и практическом опыте авторов, которые могут быть использованы при работе над Концепцией долгосрочного развития России до 2020 года. Они разрабатываются отдельными учеными, коллективами и не содержат анализ уже существующих исследований, не опираются на их рациональные предложения, являясь, по сути, автономными исследованиями; не все теоретические идеи содержат механизм реализации сделанных предложений. В ряде из них отсутствуют методы и инструменты стратегического государственного планирования, в то время как ни один из выдвигаемых в них принципов не может быть решен без применения принципов стратегического управления и разработки взаимосвязанных стратегических планов. Этот вывод очень важен, так как без системы стратегического планирования реализация принципов становится утопией. Это показывает и судьба ряда документов в РФ. Так, концепция «Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации» была в целом сформирована еще в 2003 году. Однако основная часть ее принципов так и не воплотилась в действительность, в том числе в области деюрократизации, изменения финансирования науки и прочих важных направлений. Другим примером является принятая в сентябре 2008 года, в период нарастания финансово-экономического кризиса, Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года, которая стала практически одновременно неактуальной, поскольку сценарные подходы Концепции не предполагали возможно-

сти наступления кризисных ситуаций. Потребовалась переработка всех основных параметров развития Российской экономики, которые были заложены в Концепции. Проект новой Концепции вынесен на обсуждение только в марте 2012 года, но, как показал предварительный анализ проекта, сделанный в подразделе 2.7, отсутствие в России сложившейся системы государственного стратегического управления может оказать негативное влияние на реализацию многих намеченных в проекте Концепции мероприятий.

Внедрение концепции государственного менеджмента, проводимое в России в результате осуществления административной реформы с 2004 года, предполагает значительные изменения не только в подходе к системе и процессу государственного управления, его основным принципам, системе показателей и контролю, но также связано непосредственно с переменами в функционирующих государственных структурах. Следовательно, переход к концепции государственного менеджмента, с рассмотренными в монографии особенностями, предполагает проведение реформ в системе государственного управления.

Россия, заимствуя успешный опыт проведения реформ в других странах, имеет три составляющие следующих преобразований:

- административная реформа: реформы организационных структур, управление по результатам;
- бюджетная реформа: среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат;
- реформа государственной службы: модернизация навыков, условий государственной службы.

Они повторяют (как концептуально, так и по большей части технически) административные реформы, проведенные в зарубежных странах. К настоящему времени в мировой практике накоплен значительный практический опыт реализации реформ такого рода — как положительный, так и отрицательный. Их теоретической основой является рассмотренная в данной монографии модель государственного менеджмента (Public Management), которая содержит четыре основных компонента: 1) бюджетирование, ориентированное на результат; 2) программно-целевое управление; 3) агенсификацию, приватизацию и аутсорсинг государственных функций; 4) частногосударственное партнерство.

На основе анализа процесса реализации концепции государственного менеджмента в странах мира с учетом особенностей государственного устройства и особенностей социально-экономического развития авторы монографии отмечают, что реализация реформы по каждому из перечисленных направлений имела свою специфику. Изучение положительного опыта и возможности его применения при реализации

административной реформы в России может быть одним из направлений исследований в данной области.

Настоящий период развития государственного управления в России (как на федеральном, так и на региональном уровне) характеризуется сменой парадигм: на смену административной парадигме приходит менеджерская с элементами институциональной. Учитывая ограничения менеджериального подхода в государственном управлении, которые выявились в процессе реализации его принципов в развитых странах, необходима ориентация реформы государственного управления в России на доминирование стратегического подхода при использовании рациональных управленческих инноваций менеджерского подхода. Но следует отметить, что активное внедрение таких управленческих инновационных методов, как управление по результатам с учетом системы сбалансированных показателей, процессного подхода и бюджетирования, ориентированного на результат, территориальный маркетинг, управление конкурентоспособностью, контроллинг, управление стратегическими разрывами, антикризисное управление, финансовый менеджмент, аудит эффективности государственного сектора экономики, оценка регулирующего воздействия, анализ внешней среды в государственном управлении, не носит постоянный системный характер. Имеются лишь частично внедренные в эту систему разработки.

Особенности использования методов стратегического внутрифирменного менеджмента на федеральном и региональном уровнях управления в России, выявленные авторами в данном исследовании, обязательно должны быть учтены при разработке концепции стратегически ориентированного управления нового качества. Так, в регионах России разных типов степень воздействия кризисных явлений на социально-экономические процессы колебалась от низкой до максимальной. Наименее устойчивыми к воздействию кризиса оказались регионы, лидировавшие по уровню социально-экономического развития. Это свидетельствует о том, что при определении перспектив развития территорий, при принятии решений, определяющих стратегию развития регионов, не были учтены опасности (региональные риски), которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при изменениях внешней и внутренней среды. Поэтому на основе анализа воздействия финансово-экономического кризиса на динамику показателей социально-экономического развития регионов России, принадлежащих к различным типологическим группам, в монографии дано определение понятию «региональный риск». Это риск возникновения негативных тенденций в процессах развития экономики и социальной сферы региона в результате ошибок, допущенных при принятии решений, определяющих стратегию развития региона (стратегическое управление) и выражающихся в отсутствии

учета или недостаточном учете возможных опасностей, которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при неправильном или недостаточно обоснованном определении перспективных направлений развития.

Финансово-экономический кризис показал, что важнейшей составляющей системы государственного и регионального стратегического управления должна стать система управления рисками социально-экономического развития:

- должны быть конкретизированы теоретико-методологические, методические и практические аспекты процессов управления региональными рисками, включающие понятийный аппарат, методику анализа региональных рисков, классификацию региональных рисков, оценку эффективности управления региональными рисками, систему мониторинга региональных рисков;
- разделы по анализу, управлению рисками должны стать обязательной составляющей стратегий развития федеральных округов, регионов, муниципальных образований;
- необходим учет региональных рисков при формировании региональной политики, включая направления мониторинга, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Разработка управленческих аспектов использования институционального подхода к проблемам стратегического государственного управления в России находится еще на начальной стадии, в то время как в развитых странах мира институциональный подход активно внедряется. Концепция институционального подхода, разработанная в России, содержит ряд необходимых требований и условий, которые следует принять при формировании концепции стратегического регионального управления:

- учет закономерной взаимосвязи политических (административно-территориальное деление государства, властная вертикаль органов регионального управления во главе с Центром) и экономических институтов;
- детальный анализ эндогенных факторов (собственно экономических факторов развития хозяйственных систем разного уровня, прежде всего экономической эффективности технического прогресса) и экзогенных факторов формирования институциональной среды (внеэкономических социальных и политических факторов территориального развития, имеющих определяющее значение для формирования общественных институтов);

- учет взаимосвязи и противоречий форм и неформальных институтов при выборе стратегии регионального развития.

В рамках концепции общественной ценности работа менеджмента сводится не только к поддержанию функций организации, но и к повышению ее общественной ценности, которая не должна сопровождаться увеличением общественного сектора. Концепция общественной ценности за двадцать лет своего существования стала классикой в западной науке государственного управления, однако она не была лишена недостатков. Основным ее достоинством было объединение политического менеджмента, государственного управления и администрирования, что было ближе к практике, чем классическое государственное управление или новый государственный менеджмент. С другой стороны, на нее обрушилась масса критики по двум основным причинам: во-первых, за абстрактность базового понятия — «ценности»; во-вторых, за возможность применения ее в целях следования собственным эгоистическим интересам бюрократии или распространения коррупции. Поэтому ее авторы уделяют достаточно много внимания этическим проблемам государственного управления, однако данные меры являются лишь предупреждением нежелательных действий чиновников.

Важным достоинством концепции является ее универсальность, возможность применения в качестве основы для анализа прошлой деятельности государственных и коммерческих организаций с целью поиска причин неудач и побед. Она важна в процессе разработки как стратегии управления общественным сектором, так и государственного управления социально-экономическими процессами. При этом подразумевается, что управленцы всех уровней обладают достаточным опытом руководства и хорошо осведомлены о процессах, которыми им предстоит руководить.

Эта система теоретических взглядов обосновывает необходимость привлечения общественности не только к разработке политических решений, но и к стратегии управления государственными организациями. Таким образом, государственные служащие становятся подотчетны не только своему руководству, но и обществу, что может укрепить демократию в стране. Кроме того, концепция общественной ценности достаточно хорошо отвечает вызовам современного общества, затрагивает информационные потоки, ее нередко используют в создании электронного правительства. В странах с развитой демократией она получила большее распространение, что было одним из доказательств ее работоспособности. Многие идеи, заложенные в ней, могут быть полезными для российской практики управления на уровне страны, ее отдельных территорий. Междисциплинарность концепции предоставляет много возможностей для разработки эффективной стратегии. Опыт стран Ев-

ропейского союза и США показал, что анализ работы общественного сектора, проведенный через «призму» ценности, способен выявить новые возможности для повышения эффективности работы. Как известно, в России и бизнес и государственная служба ощущают недостаток высококвалифицированных специалистов. Таким образом, для практиков и теоретиков в России становится главным не столько сам факт овладения теорией, сколько то, как она была создана и реализована, то есть развитие особых навыков нового мышления.

Эффективность управления — одна из важнейших категорий качества управления, поэтому она может как характеризоваться конкретными количественными показателями эффективности различных подразделений, так и оцениваться степенью достижения целей управления, соответствия внешней и внутренней среде, наличием социального эффекта и т. д.

В целом согласно законодательству можно выделить следующие группы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих:

- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственного органа (показатели конечного эффекта);
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие качество принятия и исполнения управленческих и иных решений (показатели непосредственного результата);
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие правовое, организационное и документационное обеспечение исполнения указанных решений (показатели процессов).

Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment) — это способ оценки позитивных и негативных эффектов существующего или вводимого регулирования. Она может применяться как в преддверии изменений в регулировании (лат. *ex ante* — оценки предполагаемого воздействия), так и после того, как новая норма регулирования вступила в действие (лат. *ex post* — оценки реального воздействия).

В монографии авторы проанализировали методики Всемирного банка по оценке качества государственного управления и предпринима-

тельского климата, оценки эффективности деятельности органов регионального управления России, подходы к оценке эффективности государственных стратегических инвестиций, рассмотрели направления использования имеющихся методических подходов при разработке по внедрению системы стратегического государственного управления. Это позволило сделать вывод о необходимости модернизации системы государственного стратегического управления — дальнейшего развития системы государственного управления на основе доминирования стратегической парадигмы.

Главный вывод данной работы: необходимость разработки новой концепции государственного управления для России — Концепции государственного стратегического управления.

Основное назначение Концепции следующее.

1. Для совершенствования государственного управления на федеральном и региональном уровнях в России и странах мира, так как, основываясь на проведенных исследованиях теоретико-методологической и прикладной базы существующих систем государственного управления, можно сделать вывод, что в государствах мира сохраняются резервы разной степени повышения эффективности управления.
2. Для создания эффективной системы государственного управления в странах с переходной экономикой, прежде всего в России, где государственное управление в условиях рыночной экономики находится в стадии формирования, поиска путей развития.
3. Для формирования более совершенной системы подготовки кадров в области государственного управления, отвечающей потребностям современной социально-экономической ситуации в России и позволяющей обеспечить высокие темпы экономического роста. Внедрение в практику системы государственного стратегического управления потребует дополнения образовательных программ подготовки кадров для государственной службы новыми дисциплинами, разработки новых образовательных программ, включающих такие дисциплины, как государственный финансовый менеджмент, методика оценки регулирующего воздействия, теория региональных рынков, бенчмаркинг в государственном управлении и др.
4. Концепция государственного стратегического управления предполагает дальнейшее углубленное формирование новых направлений исследований: стратегический территориальный анализ, разработка стратегий развития территорий разного иерархического уровня, управление территориальными (региональными)

- рисками, бенчмаркинг в государственном управлении, управление изменениями в государственном управлении, государственный финансовый менеджмент и т. д.
5. На базе теоретико-методологических положений Концепции государственного стратегического управления необходима корректировка постулатов, положений исследований и соответствующей нормативно-правовой базы в области стратегического планирования, антикризисного государственного управления и управления экономической, продовольственной, экологической и т. д. безопасностью России.
 6. Разработка концепции «стратегического государственного управления» может явиться основой для совместного диалога, организации совместных исследований с зарубежными организациями, вузами, заинтересованными в проведении исследований в области совершенствования управления государством, регионами, поскольку именно стратегический подход (и соответствующие ему методы исследования, инструменты) является актуальным для современного этапа социально-экономического развития и именно этот подход никогда не являлся ключевым в реализовавшихся и реализуемых в странах мира концепциях государственного управления. Имеющийся опыт и предлагаемые подходы российских исследователей могут быть интересными для зарубежных исследователей.
 7. В перспективе исследования в рамках данной концепции совершенствования государственного управления могут составить основу для разработки нового научного направления как синтеза имеющихся знаний в области государственного управления, стратегического менеджмента и пространственной экономики, а впоследствии и экономической кибернетики.

Примечания

- ¹ Стратегический менеджмент: Учебник / Ю. А. Маленков. М.: Проспект, 2009. С. 15.
- ² См. в соответствующих главах рассмотрение следующих систем теоретических взглядов: Концепция промышленной политики Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП); концепция группы ученых институтов Отделения экономики Российской академии наук, возглавляемой акад. Д. С. Львовым; концепция Торгово-промышленной палаты РФ «Государственная промышленная политика России: проблемы формирования и реализации»; концепция проф. экономического факультета СПбГУ В. Т. Рязанова; концепция В. М. Полтеровича «Система интерактивного управления ростом»; концепция «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» и др.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. 1993 // <http://www.constitution.ru>.
2. «О государственном стратегическом планировании». Проект Федерального закона № 143912-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.11.2012) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=100202>
3. «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года». Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 года № 1123-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.
4. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.
5. «О концепции федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах»: Распоряжение Правительства РФ от 5 августа 2006 года № 1086-р (ред. от 28.03.2008) // <http://www.gks.ru/metod/fcp/conception.htm>.
6. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 // http://www.minregion.ru/upload/13_dmio/exec_evaluation/100401-pprf322.doc.
7. «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 // <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.
8. «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 806-р // <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/rprf.rtf?AttachID=2706>.
9. «Об основах стратегического планирования в РФ»: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 // <http://strategy-center.ru/page.php?vrub=inf&vparid=675&vid=1995&lang=rus>.
10. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Указ Президента от 28 июня 2007 года № 825 // http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.
11. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199.
12. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и/или поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). Постановление Правительства Российской Федерации от 03 ноября 2012 года № 1142.
13. «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности». Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 1276.
14. «О показателях оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благополучных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 года № 2096-р.
15. *Акофф Р.* О целеустремленных системах. М.: Эдиториал УРСС, 2008.
16. *Алескеров Ф. Т.* Оценки качества государственного управления. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. – 33 с.
17. *Анохина Е. М.* Информационно-статистическое обеспечение задач регионального управления и стратегического планирования

- в регионах Российской Федерации // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Посткризисный мир и новый этап стратегирования: Доклады участников VIII Общероссийского Форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 19–20 октября 2009 года / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2010. С. 83–86.
18. *Анохина Е. М.* О существующих подходах к определению понятия «мезоэкономика» // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: проблемы внедрения управленческих инноваций в мезоэкономических системах: Тезисы докладов научно-практической конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2009. С. 40–43.
 19. *Анохина Е. М.* Подходы к формированию системы управления антикризисной устойчивостью регионов России // Проблемы системной модернизации экономики России: социально-политический, финансово-экономический и экологический аспекты: Сб. науч. ст. Вып. 9 / Под общ. ред. проф. В. В. Тумалева. СПб.: НОУ ВПО Институт бизнеса и права, 2010. С. 352–357.
 20. *Анохина Е. М.* Региональные риски в системе стратегического управления регионами России // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Стратегии модернизации и модернизация стратегий: Доклады участников IX Общероссийского Форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 18–19 октября 2010 года / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2011. С. 97–99.
 21. *Анохина Е. М.* Формирование институциональной основы экономического и социального развития регионов России // Современное экономическое и социальное развитие: проблемы и перспективы: Сб. науч. ст. Вып. XIV. СПб.: Вольное экономическое общество России, 2010. С. 653–665.
 22. *Анохина Е. М.* Формирование системы государственного и регионального стратегического управления в России: уроки кризиса // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: проблемы управления модернизацией экономики: Материалы международной научно-практической конференции. Ч. II. СПб.: ЭФ СПбГУ, 2011. С. 18–21.
 23. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия. СПб.: Питер, 1999.
 24. *Ансофф И.* Стратегическое управление. М.: Экономика, 2006. — 400 с.
 25. *Ансофф И.* Стратегический менеджмент: классическое издание. СПб.: Питер, 2009.

26. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит, 1997. — 400 с.
27. *Барабашев А. Г., Клименко А. В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.
28. *Баранов И. Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. Т. 10. 2012. № 1. С. 51–64.
29. *Баумгартен Л. В.* Стратегический менеджмент в туризме. — М.: Издат. центр «Академия», 2007. — 352 с.
30. Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия // <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=663862>.
31. В поисках глобальной стратегии выживания // Природа. 1996. № 1. С. 5–8.
32. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Гардарики, 2005. — 320 с.
33. *Виханский О. С.* Стратегическое управление. М.: Изд-во МГУ, 1995.
34. Внедрение сбалансированной системы показателей: Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. — 480 с.
35. *Воеводина Н. А., Кулагина А. В., Логина Е. Ю., Толберг В. Б.* Бенчмаркинг — инструмент развития конкурентных преимуществ // <http://www.booksss.ru/n/book/20086-213487.html>.
36. *Волков О. И., Скляренко В. К.* Экономика предприятия: Курс лекций. М.: Инфра-М, 2002. — 280 с.
37. *Гапоненко А. Л.* Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. М.: Российская академия госслужбы при Президенте РФ, 2007. — 400 с.
38. *Гапоненко А. Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: Изд-во РАГС, 2001. — 223 с.
39. Глобальный мониторинг предпринимательства // <http://www.gsom.ru/files/upload/research/gem/gem2011.pdf>.
40. Государственное регулирование экономики / Под ред. А. Н. Петрова, М. И. Кныша. СПб.: Любавич, 1999. — 31 с.
41. Государственное регулирование экономики / Под общ. ред. Г. Н. Власова и А. М. Желтова // http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GRE_Zheltovg2.htm.
42. Государственное регулирование экономики / Под ред. Т. Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 255 с.

43. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2000. — 165 с.
44. Грегори Х. Стратегический бенчмаркинг стимулирует развитие предприятий // Деловое совершенство. 2006. № 9.
45. Гринчель Т. П. Городской маркетинг — новый подход к концепции развития города // Евроград. 1993. № 1. С. 26.
46. Гурова И. П., Сазанова С. Л. История экономических учений: Учебно-практ. пособие. Ульяновск: УлГУ, 2001. — 100 с.
47. Гусева Н. М., Медведев Г. Б. Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении // Финансы и бизнес. 2011. № 2.
48. Данилов-Данильян В. И. Экологизация народного хозяйства — основа устойчивого развития // Экология. Экономика. Бизнес. М.: ИрисПресс, 1995. С. 32.
49. Дафт Р. Л. Менеджмент: Пер. с англ. / Под ред. Ю. Н. Кантуревского. СПб.: Питер, 2000. — 240 с.
50. Дмитриев М. Э. Система стратегического планирования — масштабный организационный эксперимент // Управление развитием территории. 2009. № 3. С. 10–11.
51. Добролюбова Е. И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
52. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации в 2010 году / Под общ. ред. А. Г. Вишневого и С. Н. Бобылева М.: Сити-Принт, 2010. — 208 с.
53. Елисеенко В. Ф., Головицкий К. И. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
54. Ефремов А. А. Проектно-ориентированное управление социально-экономическим развитием региона: Дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003. С. 184.
55. Жихаревич Б. С. Разговорчики в строю // Управление развитием территории. 2009. № 3.
56. Журавлева Г. П. Экономика. М.: Юристъ, 2001. — 400 с.
57. Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: теория и практика. М.: Аспект Прогресс, 2002. — 415 с.
58. Иванов В. Н. Основы социального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. М.: Высшая школа, 2001.

59. Иванова Т. Б. Принципы организации государственного стратегического управления территориальными системами // Вестник Поволжской академии гос. службы. 2010. № 4. С. 4–10.
60. Ивасенко А. Г., Никонова Я. И., Каркавин М. В. Антикризисное управление. М.: КноРус, 2010. — 580 с.
61. Имаи М. Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. М.: Альпина Паблишер, 2005. — 280 с.
62. Кайсарова В. П. Синтез методов стратегического управления крупным городом: от администрирования к маркетингу // Проблемы современной экономики. 2008. № 2. С. 270–274.
63. Кайсарова В. П., Малеева Т. В. Анализ развития общественного сектора сферы услуг в теории и практике государственного и муниципального управления // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского политехнического университета. 2011. № 114. С. 11–17.
64. Кайсарова В. П. Теория и практика управления сферой публичных услуг // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. 2010. № 4. С. 88–97.
65. Кайсарова В. П. Формирование системы ценностно-ориентированного управления для крупного города // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. 2009. № 4. С. 153–163.
66. Кайсарова В. П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. 2008. № 4. С. 127–135.
67. Кайсарова В. П., Птахин Д. И. Методологические основы создания эффективных организационных структур для управления сложным муниципальными системами // Проблемы современной экономики. 2009. № 2. С. 224–226.
68. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: Пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006. — 320 с.
69. Каплан Р., Нортон Д. Стратегические карты: трансформация нематериальных активов в материальные результаты: Пер. с англ. М.: Олимп-бизнес, 2007. — 512 с.
70. Качество государственного управления — информация об исследовании. Новости гуманитарных технологий // <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>.

71. *Кириченко В.* Уточнение ориентиров экономических реформ // *Экономист*. 2000. № 7. С. 23–27.
72. *Кларк Я. Д., Суэйн Г.* Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // *Экономическая политика*. 2006. № 3.
73. *Клищ Н. Н.* Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих // *Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне*. М.: Алекс, 2005. — 179 с.
74. *Ковалев И. Н.* История экономики и экономических учений. Ростов н/Д: Феникс, 1999. — 543 с.
75. *Ковалева И. А.* Основные задачи стратегического анализа развития региона // *Вестник МГТУ*. Т. 13. 2010. № 1. С. 183–186.
76. *Ковени М., Генстер Д., Хартлен Б., Кинг Д.* Стратегический разрыв: технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь: Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. — 240 с.
77. *Коломийченко О. В., Рохчин В. Е.* Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб.: Наука, 2003. — 235 с.
78. Концепции государственного управления // <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.
79. Концепция промышленной политики России, разработанная Комитетом Российского союза промышленников и предпринимателей по промышленной политике // <http://prompolitika.rsspr.ru>.
80. *Кузнецов Ю. В., Кайсарова В. П.* Теоретико-методологические проблемы модернизации современного стратегического управления в России // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Серия 5: Экономика. Вып. 1. СПб., 2012. С. 149–158.
81. *Кузнецов Ю. В., Мелякова Е. В.* Теория организации: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт-Издат, 2012. — 365 с.
82. *Курьяшин Г. Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // *Государственное управление*. Электронный вестник. Вып. №1. 23 сентября 2003 г. // <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/kurriaschin.pdf>.
83. *Лаеров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению по результатам. М.: КомКнига, 2005. — 300 с.
84. *Лапыгин Д. Ю.* Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2005. № 6. С. 40–51.

85. *Лопатников Л. И.* Экономико-математический словарь: словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. — 520 с.
86. *Лукьянчиков Н. Н.* Будущее современного мира и России. М.: Экономика, 2010. — 224 с.
87. *Маклаков С. В.* Моделирование бизнес-процессов с AllFusion Process Modeler. СПб.: Питер, 2004. — 240 с.
88. *Малева Т. В., Кайсарова В. П.* Ценностные ориентиры в стратегическом управлении городом при предоставлении местных публичных благ и услуг // *Вестник ИНЖЭКОНа*. Серия: Экономика. 2009. Т. 28. № 1. С. 60–68.
89. *Маленков Ю. А.* Новые методы инвестиционного менеджмента. СПб.: Бизнес-Пресс, 2002. — 208 с.
90. *Маленков Ю. А.* Проблемы управления мезоэкономикой в условиях глобализации // *Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: развитие новых принципов и методов управления мезоэкономикой и проблемы их внедрения в социально-экономических системах: Тезисы докладов научно-практической конференции*. СПб.: ОЦЭиМ, 2008. С. 8.
91. *Маленков Ю. А.* О необходимости перехода на новую модель стратегического менеджмента // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Серия 5. Вып. 4. 2007. С. 142–152.
92. *Маленков Ю. А.* Стратегический менеджмент. М.: Проспект, 2011. — 224 с.
93. *Маленков Ю. А.* Теоретические проблемы современного менеджмента // *Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: перспективы развития теории и практики управления сложными социально-экономическими системами и процессами: Тезисы докладов научно-практической конференции*. СПб.: ОЦЭиМ, 2007.
94. *Малков К. Б.* Управление по результатам в органах государственной власти: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011 // http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/avtoreferat_Malkov.pdf.
95. *Марков В. Д., Кузнецов С. А.* Стратегический менеджмент: Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 1999. — 189 с.
96. *Менеджмент: Учебник / Под ред. проф. Ю. В. Кузнецова*. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. — 503 с.
97. *Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс*. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1995.
98. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. 3-е изд. М.: Дело, 2000. — 704 с.

99. Методы государственного регулирования экономики. М.: ИНФРА-М, 2008. — 400 с.
100. *Мицберг Г., Альстрэнд Б., Лэмтел Д.* Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента. СПб.: Питер, 2000.
101. Научные доклады института экономики РАН: В 4 т. / Рос. акад. наук, Ин-т экономики; общ. ред. и предисл. издания А. Я. Рубинштейн. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. Т. II. Социально-экономическая стратегия России / Отв. ред. Д. Е. Сорокин. С. 15.
102. *Нестерова А. Д.* Государственное регулирование экономики. Калининград: Изд-во Калининградского университета, 1997. — 63 с.
103. Образовательный портал Одри. История экономических учений // <http://oodri.narod.ru/ei34.html>.
104. Общий и специальный менеджмент: Учебник / Под. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М.: Изд-во РАГС, 2001. — 400 с.
105. Официальный сайт Министерства экономического развития // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>.
106. Оценка регулирующего воздействия: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designElements/ria/>.
107. *Панкрухин А. Л.* Маркетинг территорий. М.: Омега-Л, 2002. — 656 с.
108. *Парисон Н.* Приоритеты для модернизации системы государственного управления на уровне субъектов РФ: международная перспектива // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005. С. 23.
109. *Пахомова Н. В., Рихтер К. К.* Экономика отраслевых рынков и политика государства. М.: Экономика, 2009. — 486 с.
110. *Пашинцева Н. И.* Современные проблемы статистики регионов и муниципальных образований. // <http://www.sfr.krd.ru/www/sfr.nsf/webdocs/AA9C8AA480FC9A0AC325723A0025D263.html>.
111. *Перцов Л. В.* Эволюция практики комплексных программ регионального развития в современной России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 1.
112. *Пири А.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: достижение и перспективы на федеральном уровне

- не / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Издательство «Алекс», 2005. С. 1.
113. *Подлесных В. И.* Методология и логика построения механизма социального управления // Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: перспективы развития теории и практики управления сложными социально-экономическими системами и процессами: Тезисы докладов научно-практической конференции. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. С. 24.
114. *Попов В. В.* Стратегии экономического развития. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 336 с.
115. *Портер М.* Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
116. *Портер М.* Конкуренция. М.: Изд. дом «Вильямс», 2000. — 496 с.
117. *Потапова Е. Н., Толкачев С. А.* Промышленная политика и государственное регулирование экономики. 2006 // <http://www.kapitalrus.ru/articles/article/184742/#conceptNPPPRAN>.
118. *Пригожин А. И.* Качество целей // Общественная наука и современность. 2010. № 1. С. 114–125.
119. Проекты нормативных правовых актов и методических документов для обеспечения реализации Стратегии проведения комплексной реформы системы управления социально-экономической сферой г. Казани. М., 2009.
120. *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. М.: Инфра-М. 2001. — 254 с.
121. *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д: ИКЦ «Март», 2007. — 608 с.
122. *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2009. — 384 с.
123. *Родионова И. А.* Региональная политика: Учебное пособие для студентов экономических специальностей. М.: Экзамен, 2003. — 343 с.
124. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2005.
125. Проект Концепции Федерального закона «О государственном прогнозировании, стратегическом планировании и национальном программировании». М.: РАГС, 2007. — 40 с. // <http://www.strategy.newparadigm.ru/zakon.pdf>.
126. *Румянцева Е. В.* Новая экономическая энциклопедия. М.: Инфра-М, 2006. — 437 с.

127. *Рязанов В. Т.* Хозяйственный строй России: на пути к другой экономике: Сборник статей. СПб.: Изд. дом Санкт-Петербургского госуниверситета, 2009. — 409 с.
128. *Савельев Ю. В.* Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике. Петрозаводск: Изд-во Карельского научного центра РАН, 2010. — 516 с.
129. *Саханова А. Н.* Новая парадигма государственного управления «Good Governanse»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом. 2004. № 1.
130. *Сачук Т. В.* Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2009. — 368 с.
131. *Селиверстов В. Г.* Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Автореферат дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011 // http://www.ceninauku.ru/info/page_22955.htm.
132. *Селин А. Ю.* Формирование эффективной системы регионального стратегирования: Автореферат дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2006. С. 10.
133. *Сморгунов Л. В.* Государственная политика и управление: В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. — 375 с.
134. *Соколова С. В.* Технологии управления согласованием экономических интересов (при распределении бюджетных средств). СПб.: ОЦЭиМ, 2002.
135. Социально-ориентированное местное управление: опыт Германии для России. СПб.: Наука, 1999. С. 85.
136. *Старцев Я. Ю.* Система государственного управления: политический анализ: Учебное пособие. Екатеринбург: УРАГС, 2000. — 288 с.
137. Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. Л. И. Абалкина. М.: Издательство «Экзамен», 2004.
138. Стратегическое планирование развития города (Зарубежный опыт 80-90-х годов) / Под ред. Л. Д. Капранова, С. Я. Зарецкой. М.: ЮНИТИ, 1999. — 169 с.
139. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоркина. М.: Проспект, 2009. — 300 с.
140. Стратегия модернизации российской экономики / Отв. ред. В. М. Полтерович. СПб.: Алетейя, 2010. — 424 с.

141. *Полтерович В.* Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 2.
142. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика (Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года) // <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>.
143. Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия / Сост. Б. С. Жихаревич, Е. Г. Белова, Ж. В. Подоляко. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2000. С. 32.
144. *Токаренко И. И., Попова А. С.* Инвестиционное обеспечение устойчивого развития региона. Ставрополь: СГПИ, 2009.
145. *Томсон-мл. А. А., Стрикленд А. Д.* Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа: Пер. с англ. 12-е изд. М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. — 928 с.
146. Управление социально-экономическим развитием России: концепции и механизмы / Рук. авт. кол. Д. С. Львов, А. Г. Поршнева. М.: Экономика, 2002. — 702 с.
147. *Уткин А. И.* Мировой порядок XXI века. М.: Эксмо, 2002. — 512 с.
148. *Фатхутдинов Р. А.* Стратегический менеджмент. М.: Дело, 2008. — 300 с.
149. *Фатхутдинов Р. А.* Управленческие решения. М.: ИНФРА-М, 2002. — 427 с.
150. *Цыганков Д. Б.* Агенсификация в административной реформе: достижения и дефициты политико-управленческого цикла. Из материалов VII международной научной конференции «Модернизация экономики и государство», Факультет государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, 4–6 апреля 2006 г. // http://www.nisse.ru/business/article/article_152.html?effort=.
151. *Цыгичко В. Н.* Прогнозирование социально-экономических процессов. М.: Либроком, 2009. — 284 с.
152. *Черныш Е. А., Молчанова Н. П., Новикова А. А., Салтанова Т. А.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. М.: ПРИОР, 2000. — 318 с.
153. *Шахмалов Ф. И.* Теория государственного управления. М.: Экономика, 2002. — 518 с.
154. *Швецов А.* Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. 2006. Вып. 7.

155. *Шеховцева Л. С.* Концептуальные основы стратегического управления развитием региона // Вестник МГТУ. Т. 9. 2006. № 4. С. 690–693.
156. Экономика устойчивого развития: Учебное пособие / Под ред. Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. М.: Экономика, 2009. — 432 с.
157. Экономические стратегии активных городов / Под ред. Б. М. Гринчеля, К. Шуссмана, Н. Е. Костылевой. СПб.: Наука, 2002. — 493 с.
158. *Ядгаров Я. С.* История экономических учений. М.: ИНФРА-М, 1999. — 480 с.
159. A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards, Councils, and Commissions // Public Management Review. Vol. 3. Issue 1. MAR. 2001.
160. *Andreosso B., Jacobson D.* Industrial Economics and Organization: European Perspective. London; Boston: McGraw Hill, 2005. — 384 p.
161. Asian Productivity Organization (APO). October 2000 seminar report Benchnet New Delhi // <http://www.benchnet.com>.
162. *Camp R.* Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. NY: Quality Resources, 1998. — 299 p.
163. *Costanza R., Daly H.E., Bartholomew J.A.* Goals, Agenda and Policy Recommendation for Ecological Economics // In: Costanza. ed. Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability. New York: Columbia University Press, 1991.
164. *Coats D., Passmore E.* Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. The Work Foundation, 2006 // http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf
165. *Cowper J., Samuels M.* Performance Benchmarking in the Public Sector: The United Kingdom Experience. // <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf>
166. Doing Business, 2010. Washington: The World Bank, 2011. — 231 p.
167. *Duffy W. E.* Comparative economic systems: a decision-making approach. Boston, 1976. — 378 p.
168. Economic Freedom of the World 1995-2012: Ежегодное исследование Джеймса Д. Гвартни и др. под руководством сотрудников Института Фрезера (г. Ванкувер, Канада) // <http://www.cato.org/economic-freedom-world>
169. *Eppink J., De Wool S.* Global Influences in the public sector // Exploring public sector strategy. Pearson Education Ltd, 2001. P. 38.
170. FDI Confidence Index 1998-2012: Ежегодный доклад консалтинговой фирмы «А. Т. Kearney» совместно с журналом «Foreign Policy»,

- США // http://www.atkearney.com/gbpc/foreign-direct-investment-confidence-index/full-report/-/asset_publisher/PHesJ9DLURrR/content/cautious-investors-feed-a-tentative-recovery/10192
171. *George S.* Leur Crise, Nos Solution. Paris: Albin Michele, 2010. P. 21.
172. *Stocker G.* Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? // The American Review of Public Administration 2006. Vol. 36. N 1. P. 41–57.
173. Global Information Technology Report, 1999-2012: Ежегодный доклад Программы по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума // <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>
174. Доклад о глобализации стран мира Швейцарского экономического института (индекс глобализации КОФ) // <http://globalization.kof.ethz.ch/>
175. *Godet M.* From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective. Paris: UNESCO Publishing, 2001. P. 56.
176. Government Performance Results Act of 1993 // <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>.
177. *Gray J.* False Down: The Delusions of Global Capitalism. N.Y., 1998.
178. *Parston G., Goodman J.* High-Performance Government Organizations: Principles for Creating Public Value., 2008.
179. *Sherman H., Weinberg M., Lewis M.* Measuring Public Value Creation. Voinovich Center for Leadership and Public Affairs, Ohio University, USA, 2002.
180. *Harberger A. C., Gwartney J. D., Vedder R. K., Douglas R., Scott G. C. et al.* Policies for economic growth. International experience. М.: Financial publishing house “Business Expert”, 2001.
181. *Index of Economic Freedom 1994–2012:* Ежегодное исследование Фонда «Наследие», США. <http://www.heritage.org/Index/>
182. Industrial Development Report 1985–2012: Доклад специализированного учреждения ООН по промышленному развитию (ЮНИДО) // <http://www.unido.org/idr>
183. *Alford J., O'Flynn J.* Public Value: A Stocktake of a Concept. Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management, 2008.
184. *Koellreuter C.* Regional Benchmarking as a tool to improve regional foresight // Paper for STRATA — ETAN Expert Group Action. Brussels, 2001.
185. *Horner L., Fauth R., Mahdon M.* Creating Public Value: Case Studies The work Foundation 2006 // http://www.cihm.leeds.ac.uk/new/wp-content/uploads/2009/08/work-foundationcase_studies.pdf

186. *Horner L., Lekhi R., Blaug R.* Deliberative democracy and the role of public managers: Final Report of the Work Foundation's public value consortium, 2006 // http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf
187. *Porter M.* Competitive Advantage. N. Y.: The Free Press, 1998. — 446 p.
188. Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories // Journal of Public Administration Research and Theory, 2007. 17 (3). 359 P.
189. *Cowling M.* Measuring Public Value: The economic theory. 2006 // http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/172_measuring_economic.pdf
190. *Moore M. H.* Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. — 480 p.
191. *Moore M. H.* Public Value as the Focus of Strategy // Australian Journal of Public Administration. September 1994. No 3. Vol. 53. P. 296–312.
192. *Moore M., Khagram S.* On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management // Working Paper of Corporate Social Responsibility Initiative. No 3. March 2004. P. 224–265.
193. National Development Strategies: Policy Notes. Release Date: August 2008. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
194. *Nyhan R. C., Martin L. L.* Comparative performance measurement: A primer on data envelopment analysis // Public productivity and management review. 1999. Vol. 22. No 3. P. 348–364.
195. *Poister T. H.* Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.
196. RBM in UNDP. Technical Note, Operations Evaluation Department, World Bank, 1997 // http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/MandE/UNDP_RBM_technical_note.doc.
197. From e-Government to e-Governance: using new technologies to strengthen relations with citizens: Report. Accenture Institute for Health and Public Service Value, Accenture 2009 // <http://www.accenture.com/gb-en/Pages/insight-technologies-strengthen-relationship-citizens.aspx>
198. Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value: Report. Accenture Institute for Public Service Value, 2007 //

- http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/IPSV_ManagingCurrentandFuturePerformance_final.pdf
199. *Blaug R., Horner L., Lekhi R.* Public value, politics and public management: a literature review. The Work Foundation, 2006 // http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf
200. *Scheer A.W., Abolhassan F., Jost W., Kirchmer M.* Business Process Change Management. ARIS in Practice. Springer-Verlag, Berlin. Germany, 2003. 294 p.
201. The Global Competitiveness Report, 1979–2012: Ежегодный доклад Программы по глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума // <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>
202. Worldwide Governance Indicators // <http://worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
203. World Competitiveness Yearbook 1989–2010: Ежегодный доклад Международного института развития менеджмента в г. Лозанна (Швейцария). <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>
204. World Development Indicators, Washington: The World Bank, 2012. — 452 p.
205. World Meier, Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories // Journal of Public Administration Research and Theory. 2007. 17 (3). P. 359.

Приложение

Сравнение регионов России по уровню социально-экономического развития (тип региона) и индексу антикризисной устойчивости (I квартал 2009 года)

<i>Устойчивые</i> Группа А (рост) – 10 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Устойчивые</i> Группа В (стагнация) – 11 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Менее устойчивые</i> Группа С (умеренный спад) – 20 регионов
Сахалинская область	Опорный регион, сырьевой	Амурская область	Депрессивный регион, фоновый	Республика Бурятия
Чукотский АО	Депрессивный регион, фоновый	Воронежская область	Депрессивный регион, фоновый	Московская область
Республика Тыва	Депрессивный регион, кризисный	Магаданская область	Депрессивный регион, кризисный	Ленинградская область
Республика Калмыкия	Депрессивный регион, кризисный	Ставропольский край	Депрессивный регион, фоновый	Забайкальский край
Республика Дагестан	Депрессивный регион, кризисный	Брянская область	Депрессивный регион, кризисный	Астраханская область
Тамбовская область	Депрессивный регион, фоновый	Республика Адыгея	Депрессивный регион, кризисный	Владимирская область
Тверская область	Депрессивный регион, фоновый	Еврейская автономная область	Депрессивный регион, фоновый	Республика Карелия


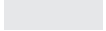


Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D1 (значительный спад) – 22 региона	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D2 (глубокий спад) – 20 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)
Депрессивный регион, фоновый	Ивановская область	Депрессивный регион, кризисный	Новосибирская область	Опорный регион, старопромышленный
Регион – локомотив роста, центр федерального значения	Пензенская область	Депрессивный регион, кризисный	Удмуртская Республика	Депрессивный регион, фоновый
Регион – локомотив роста, центр федерального значения	Республика Марий Эл	Депрессивный регион, кризисный	Новгородская область	Депрессивный регион, фоновый
Депрессивный регион, фоновый	Республика Башкортостан	Регион – локомотив роста, центр федерального значения	Пермский край	Регион – локомотив роста, центр федерального значения
Депрессивный регион, фоновый	Архангельская область	Депрессивный регион, фоновый	Чувашская Республика	Депрессивный регион, фоновый
Депрессивный регион, фоновый	Омская область	Опорный регион, старопромышленный	Москва	Регион – локомотив роста, мировой город
Депрессивный регион, кризисный	Санкт-Петербург	Регион – локомотив роста, мировой город	Республика Алтай	Депрессивный регион, кризисный

<i>Устойчивые</i> Группа А (рост) – 10 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Устойчивые</i> Группа В (стагнация) – 11 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Менее устойчивые</i> Группа С (умеренный спад) – 20 регионов
Тульская область	Депрессивный регион, фоновый	Карачаево-Черкесская Республика	Депрессивный регион, кризисный	Ростовская область
Чеченская Республика	Особый регион	Мурманская область	Депрессивный регион, фоновый	Курганская область
Республика Ингушетия	Особый регион	Тюменская область	Опорный регион, сырьевой	Ульяновская область
		Камчатский край	Депрессивный регион, кризисный	Алтайский край
				Приморский край
				Ямало-Ненецкий АО
				Калужская область
				Республика Хакасия
				Республика Коми
				Кабардино-Балкарская Республика

Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D1 (значительный спад) – 22 региона	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D2 (глубокий спад) – 20 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)
Опорный регион, старопромышленный	Орловская область	Депрессивный регион, фоновый	Оренбургская область	Депрессивный регион, фоновый
Депрессивный регион, фоновый	Иркутская область	Опорный регион, старопромышленный	Волгоградская область	Опорный регион, старопромышленный
Депрессивный регион, кризисный	Республика Мордовия	Депрессивный регион, фоновый	Свердловская область	Регион – локомотив роста, центр федерального значения
Депрессивный регион, фоновый	Костромская область	Депрессивный регион, фоновый	Нижегородская область	Опорный регион, старопромышленный
Опорный регион, старопромышленный	Кировская область	Депрессивный регион, фоновый	Республика Татарстан	Регион – локомотив роста, центр федерального значения
Опорный регион, сырьевой	Кемеровская область	Опорный регион, сырьевой	Калининградская область	Депрессивный регион, фоновый
Депрессивный регион, фоновый	Смоленская область	Депрессивный регион, фоновый	Ханты-Мансийский АО – Югра	Опорный регион, сырьевой
Депрессивный регион, кризисный	Курская область	Депрессивный регион, фоновый	Томская область	Опорный регион, старопромышленный
Опорный регион, сырьевой	Рязанская область	Депрессивный регион, фоновый	Челябинская область	Опорный регион, старопромышленный
Депрессивный регион, кризисный	Ярославская область	Опорный регион, старопромышленный	Белгородская область	Опорный регион, старопромышленный

<i>Устойчивые</i> Группа А (рост) – 10 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Устойчивые</i> Группа В (стагнация) – 11 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Менее устойчивые</i> Группа С (умеренный спад) – 20 регионов
				Республика Северная Осетия – Алания
				Псковская область
				Ненецкий АО

Условные обозначения:

-  Регион – локомотив роста, центр федерального значения
-  Опорный регион, старопромышленный
-  Депрессивный регион
-  Особый регион

Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D1 (значительный спад) – 22 региона	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)	<i>Неустойчивые</i> Группа D2 (глубокий спад) – 20 регионов	Тип и подтип региона по типологии Минрегиона (2008)
Депрессивный регион, кризисный	Хабаровский край	Опорный регион, старопромышленный	Республика Саха (Якутия)	Опорный регион, сырьевой
Депрессивный регион, фоновый	Краснодарский край	Регион – локомотив роста, центр федерального значения	Липецкая область	Опорный регион, старопромышленный
Опорный регион, сырьевой	Саратовская область	Регион – локомотив роста, центр федерального значения	Вологодская область	Опорный регион, старопромышленный
	Самарская область	Опорный регион, старопромышленный		
	Красноярский край	Регион – локомотив роста, центр федерального значения		

The strategic management in public sector: monograph

Reviewers: Dr. of Econ. Sc., Professor *F. Rybakov* (St.-Petersburg State University); Dr. of Econ. Sc., Professor *A. Petrov* (SPbSUE).

Collective of authors: *Y. Kuznetsov, Y. Malenkov, S. Sokolova, V. Kajsarova, N. Kizjan, E. Anokhina, V. Zhigalov, E. Zazdravnyh.*

Printed under the resolution of Publishing council, Faculty of Economics, St.-Petersburg State University.

UDC 65.9(2)0-21
BBK 338.24

Г72 The strategic management in public sector: monograph / Editor Dr. of Econ. Sc., Professor Y. Kuznetsov. — SPb.: Peter, 2014. — 320 p.

ISBN 978-5-4461-0217-4

The collective monograph reflects the most important results of the fundamental scientific research executed at the Faculty of Economic of St.-Petersburg state university at the Dept. of management and planning of socio-economic processes in 2011–2012. It is devoted to the fundamental problems of forming and development of strategic management system at federal and regional levels.

The monograph is written for a wide range of researchers, scientists, specialists in the field of state and regional administration, teachers, post-graduate students and students of higher schools, and also experts and administrative officials participating in development of the major strategic directions at various levels of territorial administration system.

The book is prepared by collective of authors under a scientific guidance of the honoured worker of the higher school of the Russian Federation, Head of Dept. of management and planning of socio- economic processes of the St.-Petersburg state university, Dr. of Econ. Sc., professor Y. Kuznetsov .

ISBN 978-5-4461-0217-4

© Collective of authors, 2014

© Publishing house, 2014

Content

To readers	10
Preface	13
Chapter 1. The basic directions of the public administration theory development as methodological basis of existing system and modernization trends of the strategic management in public sector analysis in Russia at the turn of the XX–XXI centuries.	22
1.1. Role of management for provision of social and economic systems effective development	22
1.2. Organizational and methodological scheme of studies of the current status and modernization of the strategic management in public sector directions in Russia	25
1.3. Research of the Russian and foreign scientists on problems of a current status and directions of the strategic management in public sector modernization.	34
1.4. Stages of formation of theoretical and methodological basics of state management	42
1.5. The development of public management theories and concepts	50
1.6. Interdisciplinary methodological approach and theoretical background of regional management improvement	59
1.7. Formation of the strategic management system of regions	70
1.8. Theoretical and methodological basis of strategic regional management development	78
1.9. Information and analytical basis of the public management processes research in the conditions of globalization	89
Chapter 2. Theoretical and methodological basis and tendencies of the strategic management in public sector development	111
2.1. Theoretical and methodological basis of modern strategic public management	111
2.2. Theories and a current status of strategic planning and forecasting and their role in strategic management development.	127
2.3. Process of strategic management and its features	138

2.4. Global trends of the strategic management development in public sector	144
2.5. Methodology of the strategic management in public sector	150
2.6. Approaches to the strategic management system formation in Russian Federation	157
2.7. The role of the strategic management in public sector in the implementation of the Russian economy modernization concept	165

Chapter 3. The change in the paradigm of public administration: new approaches and methods **179**

3.1. The concept of the public management and administrative reform in Russia	179
3.2. Scientific approaches and management methods in the strategic public administration	188

Chapter 4. Influence of neoinstitutional theories on modern public administration development **226**

4.1. Public administration modernization in the context of public choice and conventions theories	226
4.2. Management of values growth as the basic direction of modern strategic management of region	229
4.3. Value as a measuring instrument of regulating impact results in the regional policy (experience of the European Union and the United States of America)	245
4.4. Value-based approach in strategic management of the region	252

Chapter 5. The efficiency of public management and the problems of its evaluation **262**

5.1. Concept and indicators of government efficiency and effectiveness and approaches to their content determination	262
5.2. Regulatory impact assessment	266
5.3. World Bank methodical approach to the governance and entrepreneurial activity regulation assessment	269
5.4. Methods of regional government efficiency estimation in Russia	273
5.5. Approaches to the state strategic investments efficiency estimation	275

Conclusion 283

The list of used sources 295

Appendix. Comparison of Russian regions in terms of socio-economic development (a type of a region) and the index of anti-crisis stability 312