

ОБЩИЙ  
И  
СПЕЦИАЛЬНЫЙ  
**МЕНЕДЖМЕНТ**



Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

ОБЩИЙ  
И  
СПЕЦИАЛЬНЫЙ



МЕНЕДЖМЕНТ

УЧЕБНИК

Под общей редакцией

А.Л. Гапоненко,  
доктора экономических наук, профессора

А.П. Панкрухина,  
доктора экономических наук,  
профессора



Москва • Издательство РАГС • 2001

*Одобрено в качестве учебника для слушателей РАГС  
Учебно-методическим советом  
Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации*

**Авторский коллектив:**

*Белоусов Р.А. — д.э.н., проф., Гапоненко А.Л. — д.э.н., проф.,  
Дульщиков Ю.С. — д.э.н., проф., Омаров А.М. — д.э.н., проф., Панкрухин А.П.  
— д.э.н., проф., Мельников С.Б. — д.э.н., проф., Уколов В.Ф. — д.э.н., проф.,  
Алексеев Ю.П. — к.э.н., доц., Алисов А.Н. — к.э.н., проф., Барышников Ю.Н.  
— к.э.н., доц., Захаров Н.И. — к.э.н., доц., Корниенко В.И. — к.э.н., доц.,  
Лазарев В.В. — к.э.н., доц., Николаев В.А. — к.э.н., доц., Мацнев Д.А. — к.э.н.,  
доц., Орлова Т.М. — к.э.н., доц., Игнатущенко В.Н. — к.э.н., Коломийцев С.П.  
— к.э.н., Макарова И.К. — к.э.н., Хурсевич С.Н. — к.э.н., Еремихин Б.М.*

**Общий** и специальный менеджмент: Учебник/Общ. ред.  
О-11 А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. — М.: Изд-во РАГС, 2001.  
— 568 с.

ISBN 5-7729-0057-9

Учебник соответствует программе учебного курса, разработанного кафедрой общего и специального менеджмента для слушателей академии.

Впервые курс "Общий и специальный менеджмент" был опубликован в 1997 — 1998 гг. Это издание послужило основой кардинально переработанного и дополненного новыми темами программы учебного курса по специальности "Государственное и муниципальное управление", раскрывающими принципы и технологии управления регионами и муниципальными образованиями в России.

Для изучающих проблемы управления в системе подготовки и переподготовки кадров госслужащих.

ISBN 5-7729-0057-9

ББК 65/05

© Издательство РАГС, оригинал-макет, 2001  
© Гапоненко А.Л., общ. ред., 2001  
© Панкрухин А.П., общ. ред., 2001

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебник подготовлен коллективом кафедры общего и специального менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте РФ и предназначен для слушателей и аспирантов, проходящих подготовку, переподготовку и повышающих квалификацию по специальности “Государственное и муниципальное управление”, для студентов других вузов, изучающих курс менеджмента, для государственных и муниципальных служащих Российской Федерации, а также для широкого круга специалистов по управлению, менеджеров-практиков.

Первые четыре раздела отражают основную проблематику менеджмента в целом с учетом специфики обучения государственных служащих. Здесь раскрываются основные понятия и технологии менеджмента, а также специфика менеджмента в условиях современной России и его особенности в сфере государственной службы. Содержание этой части учебника структурировано по четырем основным разделам:

- Современный менеджмент и его особенности в государственной службе.
- Стратегический менеджмент.
- Управление персоналом.
- Маркетинг.

В последнее время появилось множество отечественных учебников по менеджменту. Данный учебник отличается от других изданий тем, что он, во-первых, дает довольно краткое и в то же время достаточно полное изложение всех базовых идей и технологий современного менеджмента и, во-вторых, раскрывает особенности менеджмента в государственной службе. Аспекты применения принципов и технологий современного менеджмента в

практике государственной службы сегодня особенно актуальны в России.

Разделы V—VI являются по существу первым отечественным опытом рассмотрения в учебной литературе современных методов и технологий управления развитием регионов и муниципальных образований.

Социально-экономическое состояние российских регионов определяется как объективными факторами (макроэкономическими условиями, положением региона в общественном разделении труда, отраслевой структурой, географическим положением, природными ресурсами), так и субъективными факторами, в первую очередь кадрами местных администраций и методами регионального управления. В сложных условиях выхода из кризиса преимущество имеют прежде всего те регионы, в которых используются адекватные методы и инструменты управления их развитием.

Управление развитием региона может осуществляться с помощью широкого спектра действий, посредством которых местная администрация стимулирует развитие экономики региона, создает новые рабочие места, увеличивает налоговую базу, расширяет возможности для тех видов экономической активности, в которых заинтересовано местное сообщество.

Как управлять развитием региона, района, города? Какова специфика региона как объекта реформ? Ответы на эти вопросы содержатся в предлагаемой книге.

Темпы общественно-политических и экономических преобразований в нашей стране опережают темпы изменений в практике управления регионами, городами и районами. Поэтому качественно новые проблемы развития зачастую решаются устаревшими и неадекватными методами.

Научные исследования в области управления в последние годы также отставали от запросов жизни. Практика территориального управления в настоящее время требует соответствующих обобщений. Авторы учебника предприняли попытку ответить на этот вызов современности.

Региональные и городские администрации стараются шире использовать новые виды управленческой технологии, среди которых:

- стратегическое планирование развития региона;

- инструменты региональной промышленной политики, включающие в себя методы привлечения инвестиций в регион;
- методы проведения реформы жилищно-коммунальной сферы;
- приемы регионального маркетинга;
- формирование новых оргструктур, используемых в региональном административном управлении;
- новые виды финансовой технологии, позволяющие привлекать в регионы относительно дешевые финансовые ресурсы и перераспределять финансовые потоки.

Коренные изменения в сфере формирования нового регионального мышления, овладение навыками эффективного управления развитием областей, краев и республик, городов и районов неизбежны. Сдерживающим фактором в данном случае является недостаток профессионально подготовленных работников, обладающих современными знаниями в области государственного и муниципального управления. Речь идет о сотнях тысяч специалистов управления, над которыми до сих пор довлеют стереотипы, доставшиеся в наследство от устаревшей практики работы администрации городов и районов, усиливающиеся нехваткой финансовых средств, отсутствием системных основ распространения передовой практики регионального управления. При формировании дееспособной администрации целесообразно позаботиться о непрерывном повышении ее квалификации, используя инновационные семинары и стажировки. Повсеместно следует внедрять приемы так называемого бенчмаркинга, т.е. целенаправленного использования передового опыта других регионов и городов.

Многие региональные проблемы современной России превращаются в тормоз для реформ, становятся угрозой целостности Российского государства. Критической отметки достигла степень различия в уровне экономического и социального развития регионов. По прожиточному минимуму дифференциация субъектов РФ превысила пороговое значение более чем в 3 раза. Среднедушевой доход жителей Москвы превышает аналогичный показатель в Тверской области в 7 раз, в Ивановской области – в 8 раз и в Дагестане – в 10 раз. В то же время в США максимальный разрыв в среднедушевом доходе жителей столицы и одного из отстающих штатов – Миссисипи – составляет около 2 раз. Рыночные отношения объективно усиливают дифференциацию регионов.

Поэтому требуется механизм, в том числе государственного регулирования, чтобы не переступить предел, за которым наступают размывание экономических основ федерализма и распад территориальной организации общества.

В Российской Федерации принята концепция перехода на модель устойчивого развития, в основу которой положены экологические ограничения и соответствующие рекомендации ООН. Но для устойчивого развития России, ее регионов, городов и районов важны не только экологические факторы. Спад производства, неплатежи, обострение социальных проблем представляют угрозу для большинства регионов, их будущего. Участвовавшие технологические и экологические катастрофы настоятельно требуют учета факторов надежности регионов в условиях чрезвычайных ситуаций, т.е. создания необходимого механизма управления, резервов и других предпосылок для адаптации хозяйства к быстро изменяющимся внешним и внутренним условиям.

Поиск путей решения проблем реформирования России и ее региональной системы разворачивается на фоне масштабных геополитических, этносоциальных и административно-территориальных изменений в мире. В частности, субъекты Российской Федерации все более включаются в систему отношений собственности на природные ресурсы, средства производства, готовую продукцию, а также в мирохозяйственные связи и др. Это позволяет регионам разрабатывать активную стратегию, укреплять свою целостность, повышать эффективность экономики и социальной сферы. Позиция ученых кафедры общего и специального менеджмента РАГС по этим вопросам излагается в данном учебнике.

В последние годы принят ряд законов, регламентирующих работу местных органов управления и самоуправления. В первую очередь это Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в основу которого легли принципы Европейской хартии о местном самоуправлении, а также постановления Государственной Думы РФ “О ходе исполнения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения”. Приня-

ты федеральные законы “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, “Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации”. Правительство реализует федеральную Программу государственной поддержки местного самоуправления.

Созданные правовые гарантии позволили юридически и организационно оформить более 14 тыс. муниципальных образований, избрать в представительные органы местного самоуправления свыше 100 тыс. депутатов, а также должностных лиц местного самоуправления. Интенсивно создается законодательная база субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

По мере становления рынка в регионах и муниципальных образованиях возникает необходимость использования новых видов управленческой технологии. Отличительной чертой практики муниципальных преобразований, прежде всего в городах и районах, становится поиск своей идеи и формулы развития, выявление ресурсов устойчивого обеспечения условий достойной жизни людей. Более конкретно об этом – в предлагаемом учебнике.

Местная власть начинает рассматриваться как институт социального обслуживания населения. Все более осознается необходимость смены целей и приоритетов муниципального менеджмента. Абсолютизация экономических критериев и показателей понемногу смягчается и заменяется целями, характеризующими положительную динамику уровня и качества жизни населения посредством сбалансированного и устойчивого воспроизводства экономического, социального, ресурсного и экологического потенциала городов, районов и регионов в целом. Возможно, это означает начало коренного перелома в отношениях между органами власти и жителями, усиление реального контроля со стороны населения, которое все активнее включается в решение задач городов и районов, сел и поселков.

Отечественной науке и практике еще предстоит последовательное формирование современной парадигмы управления терри-

ториальным развитием – на основе познания новых явлений, обоснования соответствующих технологий. На это направлена научная и учебно-методическая работа, проводимая кафедрой общего и специального менеджмента РАГС. Наш учебник в значительной мере обобщает исследования последних лет в области регионального и муниципального менеджмента.

В числе авторов данного учебника – члены коллектива кафедры общего и специального менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте РФ, доктора экономических наук, профессора Р.А.Белоусов, А.Л.Гапоненко, Ю.С.Дульшиков, С.Б.Мельников, А.М.Омаров, А.П.Панкрухин, В.Ф.Уколов, кандидаты экономических наук, доценты Ю.П.Алексеев, А.Н.Алисов, Ю.Н.Барышников, Н.И.Захаров, В.Н.Игнатущенко, В.И.Корниенко, В.В.Лазарев, Д.А.Мацнев, В.А.Николаев, Т.М.Орлова, а также кандидаты экономических наук С.П.Коломыйцев, И.К.Макарова и С.Н.Хурсевич.

Научная редакция учебника осуществлена заведующим кафедрой доктором экономических наук, профессором А.Л.Гапоненко и заместителем заведующего кафедрой доктором экономических наук, профессором А.П.Панкрухиным при участии кандидата экономических наук доцента Т.М.Орловой.

Авторский коллектив благодарит сотрудников кафедры А.Р.Викулову, Т.А.Коровкину, И.В.Тимошенко за техническое содействие при подготовке издания. Программную и методическую помощь в подготовке настоящей книги оказал кандидат физико-математических наук С.М.Коновалов. Особой благодарности заслуживают слушатели и аспиранты, чьи замечания, рекомендации и суждения заметно обогатили предлагаемый материал. Авторы благодарят кандидатов экономических наук В.И.Корниенко и Г.Я.Фролова за поддержку в организации работы над учебником. Многие идеи и темы настоящей книги были апробированы на семинарах, проходящих в рамках Морозовского проекта при непосредственном руководстве и участии академика Академии менеджмента и рынка, доктора экономических наук В.И.Кушлина, академика Академии менеджмента и рынка, доктора исторических наук Б.Т.Пономаренко и академика Академии менеджмента и рынка, кандидата исторических наук М.В.Никорука.

Кафедра общего и специального менеджмента – одна из веду-

щих кафедр Российской академии государственной службы при Президенте РФ – готовит слушателей по специализации “Управление развитием региона” (специальность “Государственное и муниципальное управление”). Слушателям академии кафедра предлагает более 10 авторских спецкурсов по актуальным проблемам современной социально-экономической политики и управления. На кафедре работают 32 преподавателя (в том числе 14 профессоров, докторов экономических наук), из них на штатной основе – 16 преподавателей, в том числе 7 профессоров.

С 2000 г. кафедра открыла новую специализацию – «Стратегическое управление социально-экономическим развитием». Осуществлен первый набор слушателей, готовится соответствующее пособие.

Большим спросом у слушателей академии пользуются подготовленный сотрудниками кафедры Сборник компьютеризированных наглядных учебно-методических материалов (1996 г.) и учебное пособие по базовому курсу кафедры “Общий и специальный менеджмент” (1997 г.). Значительная часть аудиторных занятий обеспечена слайдами, компьютерным сопровождением, представляющим лекционный материал в наглядном, структурированном, запоминающемся виде. Преподаватели кафедры приняли активное участие в подготовке развернутых ситуационных задач по проблематике менеджмента и маркетинга в первом отечественном двухтомном сборнике “Российский менеджмент: конкретные учебные ситуации” (1997 г.).

Профессора и доценты кафедры являются авторами многих монографий и учебников, учебных пособий. Наиболее крупные публикации последних лет:

*Белоусов Р.А.* Экономическая история России: XX век: Монография (25 п.л., 5 тыс. экз.);

*Панкрухин А.П.* Маркетинг: Учебник (25 п.л., 10 тыс. экз.);

*Панкрухин А.П.* Маркетинг-практикум: Учебное пособие (10 п.л., 10 тыс. экз.); *Панкрухин А.П.* Осваиваем маркетинг: Цикл статей (10 п.л., 5 тыс. экз.);

*Алексеев Ю.П. и др.* Регион теория и практика устойчивого развития: Спецкурс (11 п.л., 1 тыс. экз.); *Алексеев Ю.П. и др.* Регион: ресурсы местного саморазвития (14 п.л., 1 тыс. экз.);

*Корниенко В.И.* Команда: формирование, управление, эффек-

тивность (14 п.л., 1 тыс. экз.);

*Гапоненко А.Л.* Управление экономическим развитием (5 п.л.);  
*Гапоненко А.Л., Алисов А.Н. и др.* Муниципальный финансовый менеджмент (12 п.л.); *Гапоненко А.Л., Алисов А.Н. и др.* Управление социально-экономическим развитием города (9 п.л.); *А.Л. Гапоненко, Полянский В.Г.* Развитие региона: цели, закономерности, методы управления (7 п.л.) и др.

На кафедре действуют два диссертационных совета по присуждению ученых степеней кандидата и доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. Преподаватели кафедры руководят научными исследованиями более 120 аспирантов, соискателей и докторантов. Исследования ведутся по следующим основным направлениям:

- управление социально-экономическим развитием городов и регионов;
- особенности менеджмента в государственной службе;
- технологии реализации региональной социальной политики;
- управление персоналом, мотивация и организация труда, построение коллективов;
- реализация маркетингового подхода в менеджменте, маркетинг в образовании и других некоммерческих сферах, территориальный маркетинг;
- управление финансовыми потоками.

# Раздел I

## СОВРЕМЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

---

### Глава 1

#### ПРЕДМЕТ, ФУНКЦИИ И МЕТОДЫ МЕНЕДЖМЕНТА

*Что такое менеджмент?*

*Функции и методы менеджмента.*

*Этапы развития теории и практики менеджмента.*

*Направления и тенденции развития современного менеджмента*

#### Что такое менеджмент?

“Менеджмент” – английское слово, в переводе оно означает “управление”. Тем не менее в русском языке слова “управление” и “менеджмент” употребляются в разных контекстах. Обычно мы не говорим: “Я осуществляю менеджмент автомобиля”. Мы говорим: “Я управляю автомобилем”. Мы не говорим: “Они осуществляют менеджмент выплавки стали”. Мы говорим: “Они управляют выплавкой стали”.

Слово “менеджмент” обычно употребляется по отношению к людям, коллективам и организациям: “Менеджмент организации” означает управление этой организацией. Можно говорить о менеджменте как в формальных (законодательно оформленных), так и в неформальных организациях. Чаще менеджмент рассматривают по отношению к формальным организациям, к которым относятся, например:

- общество с ограниченной ответственностью “Иванов и сыновья”;
- компания “Газпром”;
- Сбербанк;
- Министерство обороны;
- отдел народного образования городской администрации;
- Патриархия Русской православной церкви;

- Российская академия государственной службы;
- учебная группа заочного отделения этой академии;
- ЮНЕСКО;
- парламент Великобритании.

Все это – организации, и они управляются определенным образом. Общие закономерности, принципы и методы управления организациями составляют предмет науки общего менеджмента. Слово “менеджмент” имеет устоявшуюся практику употребления в английском языке. Словарь Коллинза (Collins Business English Dictionary. Budapest, 1990) дает два основных толкования этого понятия:

- процесс управления (например: “Менеджмент в условиях неопределенности – очень сложное занятие”);
- группа людей, составляющих орган управления (например: “Менеджмент данной компании в основном состоит из выпускников столичного университета”).

Оксфордский толковый словарь английского языка предлагает более широкую трактовку слова “менеджмент”:

- административные навыки и умение особого рода;
- искусство управления;
- способ обращения с людьми;
- орган управления и люди, его составляющие.

Отечественный Словарь иностранных слов (1955 г.) предлагает рассматривать менеджмент как управление производством и одновременно как совокупность принципов и методов, средств и форм этого управления. Практика употребления слова “менеджмент” в русском языке за последние годы расширилась и обычно предусматривает следующие основные значения. Менеджмент – это:

- процесс управления людьми и организациями;
- наука об управлении, область знаний об управлении социально-экономическими процессами;
- искусство управления, набор управленческих навыков;
- орган управления и люди, его составляющие.

Менеджмент означает, как правило, управление людьми в организациях. В то же время ряд современных терминов расширительно трактует понятие “менеджмент”. Так, например, в словосочетаниях “финансовый менеджмент”, “риск-менеджмент”

слово “менеджмент” употребляется для обозначения управления “технологическими процессами”, в частности управления финансовыми потоками в рамках организации или управления разделением риска и соответствующих страховых премий в страховом деле.

**Общий менеджмент** изучает принципы и закономерности управления социально-экономическими процессами (функции управления, управленческий цикл, стратегическое управление, мотивация, лидерство). Так, например, стандартные функции управления, или менеджмента (планирование, организация, мотивация и контроль), встречаются в жизни любой организации – и в армейском подразделении, и на предприятии, и в коммерческой фирме, и в государственном учреждении, и в различных неформальных организациях.

**Специальный менеджмент** рассматривает управление специфическими объектами, например менеджмент в сфере услуг, муниципальный менеджмент, финансовый менеджмент. В рамках специального менеджмента возможны более детальное дробление с выделением все более специфических объектов управления. Так, например, в рамках муниципального менеджмента можно отдельно и более подробно рассматривать и изучать менеджмент переработки мусора (управление сбором и утилизацией бытовых отходов), в рамках финансового менеджмента – менеджмент наличности (управление денежными потоками, в частности изменением величины так называемого кэш-флоу).

**Объектом** общего менеджмента являются люди в организациях и совокупность отношений между ними, возникающих в процессе управления этими организациями. Объектом специального менеджмента являются особые отношения между людьми в организациях, отражающие специфику последних. Кроме того, объектом специального менеджмента могут быть некоторые виды специальных процессов (например, финансовые потоки, изучаемые финансовым менеджментом, или инвестиционные процессы, изучаемые инвестиционным менеджментом).

**Предметом** менеджмента являются экономический механизм, организационные структуры, маркетинг, персонал, информация, корпоративная культура, поведение людей в организациях и другие составные части системы управления.

## Функции и методы менеджмента

**Функции** менеджмента – это целеполагание, прогнозирование, планирование, организация, координация, принятие решений, мотивация, контроль и учет. Все функции менеджмента взаимно дополняют друг друга. В деятельности любой организации – коммерческой или некоммерческой, большой или малой, формальной или неформальной – присутствуют все функции менеджмента. В ряде случаев бывает полезно провести анализ того, насколько полно в управленческой деятельности выполняются все функции менеджмента. Нередко для повышения эффективности работы организации достаточно выявить те или иные функции, которым не придается должного внимания. Так, например, в ряде некоммерческих организаций недостаточно четко осуществляется целеполагание, в государственных организациях нередко отсутствует должная мотивация, в некоторых государственных и частных организациях не всегда осуществляется должный контроль.

**Методы** менеджмента – это способы выполнения этих функций. Их можно классифицировать по различным признакам: по масштабам применения – общие, относимые ко всей системе, и особенные, обращенные к отдельным составным частям этой системы; по отраслям и сферам применения – в государственном управлении, в бизнесе, в торговле, в промышленности и т.д. Обычно методы менеджмента различаются по содержанию: административные (организационно-распорядительные), экономические и социально-психологические. Данное деление условно, так как четко разграничить каждый метод не представляется возможным: они взаимно проникают друг в друга и имеют немало общих черт. В то же время присущие им различия в способах воздействия на объекты управления позволяют рассматривать каждый из них в отдельности.

Важнейшей отличительной чертой создаваемой рыночной экономики является переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам менеджмента и одновременный рост роли социально-психологических методов. В то же время сохраняется различие между методами, применяемыми в государственном и частном секторах. В государственной службе преобладают административные методы менеджмента, в

то время как в большей части частных организаций преобладают экономические.

**Административные методы.** Деятельность по управлению невозможна без разумного применения административных методов управления, которые нередко называют организационно-административными или организационно-распорядительными. С их помощью формируются основные системы управления в виде устойчивых связей и отношений, положений, регламентирующих права и ответственность подразделений и отдельных работников. Административные методы реализуются путем прямого воздействия руководителей на подчиненных. Такое воздействие может осуществляться на основе заключенных договоров, через административные приказы и распоряжения, правила, нормативы и другие документы, организационно регламентирующие деятельность подчиненных лиц, обеспечивающие надлежащую дисциплину и ответственность. Методы административного воздействия опираются на власть руководителя и представляют собой по существу методы властной мотивации, опирающиеся на реальное принуждение или на возможность принуждения.

**Экономические методы.** Сущность экономических методов состоит в том, чтобы путем воздействия на экономические интересы работников и экономических контрагентов с помощью цен, оплаты труда, кредита, прибыли, налогов и других экономических рычагов создать эффективный механизм работы. Данные методы основываются на использовании экономических стимулов, предусматривающих заинтересованность и ответственность управленческих работников за последствия принимаемых решений и побуждающих работников добиваться инициативного осуществления поставленных задач без специальных на то распоряжений.

При использовании экономических методов начинают результативно функционировать обратные связи, появляется возможность более эффективного контроля. Менеджмент избавляется от необходимости преодолевать инертность персонала в реализации новых задач, управляемые процессы становятся более гибкими и адаптивными. Пропадает нужда в административном контроле. Распространение экономических методов обычно сочетается с относительным обособлением отдельных подразделений и повышением уровня саморегулирования.

Административные и экономические методы менеджмента имеют много общего. В практике управления они дополняют друг друга. Как правило, административные решения – это не просто некие директивы, а решения, обоснованные с точки зрения их экономической целесообразности, в то же время экономические меры воздействия нередко применяются в рамках осуществления тех или иных директив.

**Социально-психологические методы.** Сущность социально-психологических методов состоит в том, чтобы путем воздействия на неэкономические интересы работников и экономических контрагентов с помощью социально-психологического механизма создавать эффективный механизм работы. Данные методы основываются на использовании моральных стимулов, особых способов коммуникации, образов, метафор и других приемов воздействия на эмоции людей. Современная деятельность по управлению невозможна без широкого применения социально-психологических методов управления. Они всегда дополняют как административно-командные, так и экономические методы менеджмента.

### **Этапы развития теории и практики менеджмента**

**Практика менеджмента** насчитывает уже многие тысячелетия. Построение египетских пирамид, функционирование государства шумеров со сложной системой налогообложения, организация военных походов во времена Александра Македонского или в Древнем Риме были бы невозможны без соответствующих комплексных управленческих воздействий. Любое древнее государство предполагало стройную систему управления.

Становление **теории менеджмента** проходило постепенно; отдельные фрагменты этой теории можно найти в Библии, в Коране, в трудах Конфуция, Платона, Макиавелли, а также в трудах теоретиков военной науки Нового времени.

Современная целостная теория менеджмента – относительно молодая наука и насчитывает всего лишь около ста лет. Ее развитие происходило вместе с изменением практики менеджмента в XX столетии.

Изменение практики менеджмента в течение XX столетия схематично представлено в табл. 1. В конце XIX – начале XX в. наи-

более распространенной моделью управления была автократическая. Управление в ней основывалось на власти хозяина или менеджера, авторитете руководителя, прямой директиве; существовала сильная персональная зависимость каждого работника от своего непосредственного начальника; ценилась в первую очередь исполнительность. Эта модель получила название тейлоризма по фамилии ее основного разработчика – Ф.Тейлора.

Т а б л и ц а 1

## Модели управления организацией

Автократическая	Экономическая	Новая
Власть	Экономическое принуждение	Творческое участие
Авторитет, директива	Материальное поощрение, экономические стимулы	Коллективизм, моральные стимулы в сочетании с экономическими
Персональная зависимость	Мотивация	Приверженность
Исполнительность	Инициатива	Тотальное творчество

На смену автократической системе управления в середине XX в. пришла экономическая система, базирующаяся не столько на власти, сколько на экономическом принуждении, не на авторитете и директиве, а на материальном поощрении, не на персональной зависимости, а на мотивации. Она характеризуется не простой исполнительностью каждого работника, а инициативой наиболее активных. Эволюция от автократической модели к экономической проходила в первую очередь в фирмах с высокими показателями деятельности, для которых нововведения выступали мощным самостоятельным фактором развития.

К середине 60-х годов в практике менеджмента развитых стран сложилась обстановка, в которой ни автократическая, ни экономическая модель управления не могла привести фирму к успеху. Более того, применение любой из этих двух моделей управления, как правило, вело организацию или фирму к поражению в

конкурентной борьбе. В 90-х гг. эти модели управления в значительной мере отошли в прошлое. В обстановке конкурентной борьбы утвердилась новая модель управления. Она основана на творческом участии, на сочетании экономических и моральных стимулов, на коллективизме и приверженности своей работе, собственному коллективу и фирме в целом. Для этой модели управления характерно тотальное творчество (т.е. творчество каждого). Каждый работник участвует в деятельности организации, не только выполняя непосредственно круг своих обязанностей, но и постоянно находясь в поиске и разработке новых методов работы, новых видов услуг, новых социальных технологий. Другими словами, каждый участвует в деятельности организации, активно мобилизуя свой интеллект, внося предложения по поводу улучшения методов работы, повышения качества услуг, развития организации или фирмы. Эта модель сложилась в конце XX в. в лидирующих фирмах индустриальных стран Запада и Востока.

Характеристики разных моделей управления, представленные в табл. I, весьма относительны. Менеджмент любой организации, как правило, несет в себе элементы всех трех моделей. Однако можно выделить ту модель, к которой в большей степени тяготеет данная организация. Общей закономерностью последних десятилетий стало то, что успешные инновационные фирмы управляют все в большей мере в соответствии с новой моделью. Постепенно новая модель становится доминирующей в практике менеджмента не только коммерческих, но и некоммерческих организаций.

Новая модель управления – не изобретение досужих профессоров от менеджмента; она – реальный ответ на вызов времени, необходимый элемент поведения в условиях современного рынка.

Почему столь сильно изменился менеджмент в течение XX столетия? Это произошло в значительной мере вследствие того, что изменилась сама жизнь. В начале века на предприятиях, в коммерческих фирмах, в государственных учреждениях она шла как бы по кругу, повторяя одни и те же условия бизнеса и любой другой деятельности, повторяя однажды найденные методы и приемы управления. В этих условиях наилучшей, наиболее эффективной моделью менеджмента была авторитарная.

Во второй половине XX столетия жизнь уже не шла по кругу: каждый последующий момент жизни не похож на предыду-

щий, любая деятельность происходит в постоянно меняющихся условиях. Адаптация, приспособляемость стали жизненно важными, необходимыми свойствами любой организации. Новая модель управления больше соответствует быстрым и подчас непредсказуемым изменениям внешней среды, позволяя быстро приспособляться к постоянно меняющимся условиям.

В настоящее время каждая организация или фирма испытывает непрерывные удары внешней среды, которые могут иметь различные причины: конкуренты оказывают ту же самую услугу по новой технологии, с меньшими издержками; появилась новая аналогичная услуга, обеспечивающая потребителю больший эффект; изменился курс валют; инфляция обесценила всю полученную прибыль; учетная ставка процента внезапно повысилась и т.д. В таких нестабильных условиях важно сформировать неформальные группы, дееспособные команды, развить индивидуальную предприимчивость, обеспечить эффективную эволюцию личности каждого. Другими словами, необходимо средствами менеджмента обеспечить гибкость организации, ее адаптивность и эффективную приспособляемость.

По мере изменения практики менеджмента его теория проходила разные этапы своего формирования. В начале века получили развитие теоретические основы авторитарной модели управления, которые впоследствии утвердились в качестве основ общего менеджмента. Первая фаза развития менеджмента связана с работами американского исследователя и фактического основателя науки менеджмента Ф.Тейлора. Базовые положения тейлоризма нашли отражение в его работе «Принципы научного менеджмента» (1914). В основе системы Тейлора лежит использование наблюдений, замеров, хронометрирования и анализа операций ручного труда с целью рационализации действий работника. В ряде отраслей система Тейлора позволила повысить эффективность в несколько раз. Уже в начале века М.Кук попытался применить систему Тейлора к работе университетов и муниципалитетов, показав таким образом определенный универсализм принципов тейлоризма. К числу последователей Ф.Тейлора принадлежат отечественные ученые А.К.Гастев и П.М.Керженцев, разрабатывавшие вопросы научной организации труда в 20 – 30-х гг.

Примерно в то же время, что и работы Ф.Тейлора, в свет выходят труды немецкого социолога и философа М.Вебера (1864–

1920), посвященные анализу бюрократических систем. М.Вебер построил систему так называемой идеальной бюрократии, в рамках которой сформулировал основные принципы работы жестко регламентированной иерархической структуры. Он исходил из того, что в рамках идеальной бюрократии пребывание в должности зависит от компетентности, в основе принятия решений лежат правила и процедуры, а рационально действующий менеджер должен быть хорошо информирован.

В начале XX в. сформировалась так называемая классическая школа менеджмента, родоначальником которой является французский ученый и менеджер-практик А.Файоль. Он и его последователи изучали такие функции менеджмента в крупных организациях, как прогнозирование, планирование, организация, руководство, координация и контроль. Целью классической школы было создание универсальных принципов и методов менеджмента. Сформулированные А.Файолем принципы управления сохраняют свою актуальность и сегодня. Среди них – разделение труда, единство полномочий и ответственности, дисциплина, единоначалие, подчиненность личных интересов общим, вознаграждение персонала, стабильность рабочих мест, инициатива и корпоративный дух. Приверженцы классической школы, разрабатывавая принципы организации и функции управления, не придавали большого значения развитию социальной стороны менеджмента, т.е. той области знаний, которая впоследствии получила название “управление персоналом”.

Изменения в практике менеджмента, в частности становление и развитие новой модели управления, вызвали соответствующее развитие теории менеджмента. По сравнению с классической теорией более глубокому изучению были подвергнуты человеческие отношения, поведение людей в процессе менеджмента и их мотивация. Одним из первых исследователей этой сферы менеджмента был Э.Мэйо, который в 30-х гг. проводил знаменитые хоторнские эксперименты. Э.Мэйо и его сотрудники на заводе фирмы “Уэстерн электрик” в американском городе Хоторн изучали влияние условий труда на его производительность. Результатом исследования, в частности, стал вывод о том, что не меньшее, а подчас большее влияние на результаты работы людей оказывают не материальные условия труда (запыленность, загазованность, освещенность и пр.), а нематериальные условия: бла-

гоприятный климат в коллективе, наличие и эффективность действий неформальных лидеров, общественное признание результатов труда каждого работника и пр.

В 40 – 50-х гг. многие закономерности человеческого поведения в менеджменте были исследованы американским психологом, классиком менеджмента А.Масловым (в русскоязычной литературе часто – А.Маслоу).

А.Маслов совершил истинную революцию в теории и практике современного менеджмента. Он предложил рассматривать все потребности человека в виде иерархии и доказал, что традиционные теории и опирающиеся на них практические действия в сфере менеджмента обычно исходят из того, что потребности человека исчерпываются нижними уровнями иерархии потребностей, которые в значительной степени могут быть удовлетворены деньгами. По мере того как эти потребности насыщаются, все большими мотиваторами становятся те потребности, которые в иерархии расположены выше, т.е. потребности нематериальной природы: потребности в самосовершенствовании, принадлежности, любви, уважении и самоуважении и пр.

В начале 60-х гг. вышли основные работы классика западного менеджмента Д.Мак-Грегора. Его подход состоял в том, что он различал две возможные модели управления людьми: модель X и модель Y. В основе модели X лежит допущение о том, что люди по природе своей ленивы, эгоистичны, не склонны к эффективной работе, стремятся побольше получить при наименьших собственных затратах и усердии. Модель Y исходит из другого отношения управляющего к людям, включающего в себя так называемые “принципы Мак-Грегора”:

- доверяйте каждому и давайте ему максимум информации;
- предполагайте, что людьми движет добрая воля, а не эгоизм;
- восхищайтесь людьми;
- каждый предпочитает быть активным инициатором, Личностью, а не пассивным ассистентом, не “винтиком”; работать, а не бездельничать; делать осмысленную работу, а не бессмысленную; строить, а не разрушать;
- каждый получает удовольствие от групповой работы, от чувства принадлежности хорошему коллективу; каждый получает больше от любви, чем от ненависти.

Мак-Грегор отдавал предпочтение модели Y и утверждал, что

она позволяет достичь в управлении более высоких результатов.

Новый этап в развитии теории современного менеджмента открыла книга Т. Питерса и Р. Уотермена “В поисках эффективного управления”, которая вышла на языке оригинала в 1982 г. Авторы, исследовав 43 лучшие компании США, выделили общие для них методы и приемы управления. Общая для этих компаний модель управления во многом идентична новой модели, рассмотренной в табл. 1.

До Т. Питерса и Р. Уотермена основы новой модели управления сформулировал У. Оучи. Японец по национальности и американец по происхождению, он в начале 70-х гг. решил выявить специфику методов и способов управления лучшими японскими компаниями. В результате он пришел к интересному выводу: лучшие японские и лучшие американские компании управляются почти одинаково, при этом в рамках каждой страны имеются значительные различия между лидирующими компаниями и отстающими<sup>1</sup>. Как выяснил У. Оучи, компании-лидеры в обеих странах управляются в соответствии с новой моделью, в то время как отстающие компании используют автократическую или экономическую модель управления.

Работы Э. Мэйо, У. Оучи, Д. Мак-Грегора, Т. Питерса, Р. Уотермена являются теоретической основой совершенствования практики современного менеджмента, опирающейся на новую модель управления.

### **Направления и тенденции развития современного менеджмента**

В настоящее время продолжает развиваться как практика, так и теория менеджмента. При этом изменения в практике менеджмента приводят к соответствующему развитию теории. В частности, именно гуманизация менеджмента, т.е. все большее смещение внимания от технологического управления к управлению человеческим поведением в организациях, повлекла смещение интересов теоретиков с вопросов классической теории менеджмен-

---

<sup>1</sup> См.: Оучи У.Г. Методы организации производства: японский и американский подходы. М., 1984.

та на вопросы поведенческого характера. В то же время развитие теории в свою очередь оказывает влияние на практику менеджмента. Можно сказать, что в менеджменте “сначала было слово”.

Дело в том, что люди, управляющие другими людьми, принимают решения, основываясь на собственном представлении об управлении, о принципах менеджмента и о технологиях воздействия на объект управления. В этом смысле теория менеджмента как бы предшествует практике. В то же время теория развивается в соответствии с практикой управления, так как реальные закономерности в управлении сначала утверждаются на практике, а лишь затем описываются в теории.

Можно выделить следующие общие тенденции развития современного менеджмента:

- бурное развитие культуры организации;
- применение во все более широком спектре стратегического управления и стратегического планирования;
- распространение методов и технологий современного менеджмента, отработанных в коммерческих организациях, на некоммерческие сферы, включая государственный сектор;
- формирование и развитие новых специальных видов менеджмента.

Коротко остановимся на этих тенденциях.

**Культура организации** – один из факторов прибыли и конкурентоспособности коммерческой организации; фактор успеха, эффективности деятельности, а подчас и выживаемости некоммерческой организации. Культура организации становится все в большей степени предметом заботы менеджеров всего мира. Культура организации – это сложный феномен. Она включает нормы, принципы, правила, ценности, идеалы, язык, жаргон, историю организации, легенды, образы, символы, метафоры, церемонии, ритуалы, формы наград и поощрений, размещение, здание, окружение. В отличие от национальной культуры, которая весьма инерционна, культура организации может значительно измениться в течение непродолжительного времени (месяцы, годы). Методы формирования позитивной культуры организации, как правило, имеют неформальный характер, однако, несмотря на это, имеются многочисленные примеры мощного и целенаправленного изменения культуры многих организаций. Современный пе-

риод развития практики и теории менеджмента все чаще называют “культурной революцией” в менеджменте.

Использование все большего числа наукоемких и “персоналоемких” технологий зависит от соответствующей позитивной культуры организации. Примерами могут служить массовое изготовление технически сложных изделий, высококачественные услуги, успешное функционирование правительственных учреждений.

**Стратегическое управление и стратегическое планирование** находят применение во все большем числе конкретных управленческих ситуаций. Бизнес-планирование по сути явилось воплощением идей и методов стратегического планирования, доведенных в некоторых случаях до нормативно закрепленных процедур. Во все большем числе региональных, национальных и международных программ применяются идеи и подходы, отработанные в рамках теории стратегического планирования. Прежде всего это относится к так называемому целевому управлению, которое подразумевает постановку четких и кратких целей, характеризующих необходимое конечное состояние управляемого объекта, иерархию целей, участие в процессе выработки целей всех, кто будет добиваться их достижения, процедуру оценки эффективности и результативности. Основные приемы и методы стратегического управления, используемые еще недавно лишь в рамках университетских курсов, становятся обычной технологией проработки любой коммерческой идеи. Приемы стратегического планирования используются и в маркетинге, и в рекламе, и в деятельности государственных учреждений.

Еще одной общей тенденцией развития менеджмента сегодня стало **распространение концепций, методов и моделей управления, доказавших свою эффективность в коммерческих структурах, на некоммерческие организации**. Так, например, маркетинговые подходы к управлению распространяются на деятельность общественных организаций, а также администраций городов и районов (так называемый региональный маркетинг). В деятельности многих некоммерческих организаций с успехом применяются элементы бизнес-планирования. Группы качества, первоначально возникшие на крупных промышленных предприятиях, проникают в деятельность правительственных учреждений. Разгосударствление делает возможным применение коммерческих методов управления в государственных учреждениях. Методы управления куль-

турой организации, отрабатываемые в коммерческих фирмах, постоянно находят применение в некоммерческих организациях.

**Специальные виды менеджмента**, такие, как муниципальный менеджмент, риск-менеджмент, университетский менеджмент, менеджмент уборки мусора, финансовый менеджмент, инвестиционный менеджмент, инновационный менеджмент, реинжиниринг бизнеса, кризисное управление и пр., самостоятельно развиваются. Всем этим видам специального менеджмента посвящены отдельные разработки. Во многих случаях становление самостоятельного вида специального менеджмента предполагает выработку специфических для данного вида деятельности приемов, методов и технологий управления. Все виды специального менеджмента имеют в большей мере прикладной характер, и их развитие в значительной мере опирается на обобщение практики управления в соответствующих специальных сферах.

## ВЫВОДЫ

Менеджмент – это процесс управления в организациях, наука об управлении, искусство управления и люди, составляющие орган управления. В менеджменте как науке об управлении в организациях разделяют общий и специальный менеджмент.

Объект общего менеджмента – люди в организациях и управленческие отношения, которые возникают между ними.

Предмет науки менеджмента – экономический механизм, организационные структуры, маркетинг, персонал, системы мотивации, корпоративная культура и другие элементы системы управления.

Теория и практика менеджмента в течение XX столетия прошли путь от классической теории и практики авторитарного менеджмента до теории гуманистического менеджмента и практики современного менеджмента, основанной на новой модели управления.

Основные направления развития менеджмента в 90-х гг. включают в себя становление корпоративной культуры как фактора успешного управления, широкое распространение стратегического управления, перенос подходов и приемов менеджмента из коммерческой в некоммерческую сферу, бурное развитие специальных видов менеджмента.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Чем термин “менеджмент” отличается от термина “управление”?
2. Каковы основные характеристики новой модели управления?
3. Перечислите основные функции менеджмента.
4. Каковы основные методы менеджмента?
5. Что такое “культура организации”?

## ЛИТЕРАТУРА

*Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М., 1995.

*Дункан Дж.-У.* Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.

*Куц Г., О’Доннелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч. – М., 1992.

*Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. – М., 1992. Менеджмент в сфере услуг. – М., 1995.

Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина. – М., 1996.

Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1997.

## Глава 2

### ОСОБЕННОСТИ МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

*Менеджмент в государственной службе  
и в коммерческой фирме: общее и особенное.  
Изменяющиеся условия функционирования  
государственных организаций. Государственная  
служба – реципиент новых технологий  
современного менеджмента*

#### **Менеджмент в государственной службе и в коммерческой фирме: общее и особенное**

Менеджмент традиционно связывают с коммерческими организациями. В то же время все основные закономерности общего менеджмента, рассматриваемые в классических учебниках и

руководствах, проявляются и в управлении государственными организациями. Менеджмент в государственной службе обладает теми же основными чертами, что и менеджмент в коммерческой организации. Так же как и менеджмент в коммерческой фирме, он представляет собой управление организацией, т.е. группой людей, координирующих свои действия для выработки и достижения общих целей.

Под менеджментом в государственной службе понимается и процесс управления в рамках учреждений государственной службы, и наука об этом управлении, и искусство управления, и соответствующий набор навыков, и персонал государственного управления. Менеджмент в государственной службе осуществляется через свои основные функции: планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. Разделение управленческого труда нормативно закрепляется в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия – в управленческих процедурах.

Менеджмент в государственной службе имеет много *общего* с менеджментом в коммерческой фирме. Независимо от природы организации в управлении ею проявляются общие закономерности и действуют общие механизмы. Менеджмент в министерстве, в областной администрации, в торговой фирме, в университете, в церкви и в транснациональной корпорации имеет общие закономерности. В частности, в процессе управления в этих организациях происходит постановка целей, определяются приоритеты, составляются планы и программы действий, закрепляются управленческие процедуры, формируется и развивается организационная структура. Во всех организациях в рамках управления персоналом строятся те или иные мотивационные системы, отрабатываются процедуры приема на работу и продвижения по службе. В любой организации закрепляются соответствующие процедуры контроля.

Менеджмент в государственной службе представляет собой один из видов специального менеджмента, который изучает особые черты, специфику проявления функций, а также особые закономерности и тенденции, отличающие менеджмент в государственной службе от менеджмента в других сферах. Будучи одним из видов специального менеджмента, менеджмент в государствен-

ной службе распадается на ряд других, более специфических видов менеджмента. Так, например, в рамках менеджмента в государственной службе можно выделить военный менеджмент, менеджмент чрезвычайных ситуаций, а также министерский менеджмент, региональный и муниципальный менеджмент и т.д.

**Особенности** менеджмента в государственной службе проявляются прежде всего в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов. Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- **планирование** и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а в конечном счете — народом на основе демократического выбора;

- **организация** государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры. Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;

- **мотивация** в государственной службе в меньшей мере основывается на денежном вознаграждении и в большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность, возможность дальнейшей карьеры и пр.);

- **контроль** и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляются вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль в государственной службе носит более широкий и более объемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Специфика менеджмента в государственной службе часто обозначается емкими терминами “администрирование” и “бюрократия”. Эти термины обычно обозначают тяготение менеджмента в государственной службе к авторитарной модели управления (см. главу 1), в которой ключевыми характеристиками менеджмента являются:

- следование инструкциям;
- разделение на тех, кто выдает инструкции, и тех, кто их выполняет;

- концентрация власти и политической воли;
- ограничение свободы;
- административный контроль;
- авторитарный стиль управления.

### **Изменяющиеся условия функционирования государственных организаций**

В России и в мире в целом в последнее время произошли большие изменения в условиях функционирования государственного сектора, что, в свою очередь, отражает общие тенденции развития всего общества. Интернационализация экономических связей, развитие технологий, основанных на новом знании, информатизация всех аспектов жизни людей, обострение конкуренции организаций и государств, новая роль нематериальных нововведений – вот лишь неполный перечень новых реалий рубежа XX и XXI вв.

В государственном секторе происходят те же изменения, что и в коммерческом секторе. Ключевой тенденцией является ускорение перемен. Многие государственные учреждения, ориентированные на выполнение традиционных функций государства, приватизируются и разгосударствуются. Начиная от уборки мусора на городских улицах и кончая содержанием тюрем – все эти функции во многих странах мира постепенно передаются из государственного сектора в частный. В практику менеджмента в государственных организациях все больше проникают методы управления, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится и к формированию временных рабочих групп, и к стратегическому планированию, и к делегированию полномочий, и к маркетингу, и к методам управления корпоративной культурой, и ко многим другим методам и приемам управления. Происходит постепенный переход от традиционной административной модели управления, в которой центральным элементом было следование инструкциям, к новой модели менеджмента, в которой центральным системообразующим элементом становится ориентация на достижение результата. Эти изменения корреспондируются со сменой модели управления в коммерческих организациях, рассмотренной в главе 1.

**Современные тенденции развития** государственного сектора таковы:

- разгосударствление, приватизация;
- маркетинговая (проникновение рыночных моделей взаимодействия в государственный сектор);
- контрактная основа выполнения государственных функций;
- новые информационные технологии;
- управленческие и финансовые нововведения;
- изменение модели управления — от авторитарной к новой.

### **Государственная служба – реципиент новых технологий современного менеджмента**

Менеджмент в любой сфере, в том числе и в государственной службе, подвержен изменениям. Основной тенденцией изменения менеджмента в государственной службе в настоящее время стало перенесение управленческих методов, технологий и приемов из коммерческой сферы в государственную. Подходы и технологии менеджмента, отработанные в коммерческих фирмах, достигших успеха, внедряются в практику управления других, в том числе государственных, организаций. С точки зрения менеджмента стираются границы между коммерческими и некоммерческими организациями, так как большинство подходов и приемов успешного менеджмента коммерческих организаций актуальны и для государственных организаций. Некоторые общие тенденции трансформации менеджмента в государственной службе показаны в табл.2.

Особенно ярко новая модель управления проявляется в тех областях, где требуются новые подходы, где изменение окружающей среды заставляет постоянно искать решения возникающих задач. В России эта тенденция усиливается в связи с тем, что в целом система государственного управления трансформируется от преимущественно командно-административных методов к преимущественно экономическим. Однако в тех сферах государственной службы, где преобладают рутинные функции и решение повторяющихся стандартных задач, доминируют и традиционные, бюрократические методы управления. Более того, авторитарное управление в этом случае оказывается наилучшим. Од-

нако во все большем числе конкретных сфер государственной службы требуются нестандартные решения постоянно возникающих новых задач. В этих сферах традиционная модель менеджмента сменяется новой, на место авторитарного управления приходит менеджмент участия.

Таблица 2

## Трансформация менеджмента в государственной службе

Традиционная модель	Новая модель
Авторитарное управление	Менеджмент участия
Монополия по предоставлению услуг	Соревнование, конкуренция по предоставлению услуг
Человек – помеха в деятельности	Человек – клиент, потребитель услуг
Механизм бюрократии	Механизм рынка
Соблюдение правил и процедур	Ориентация на цели и миссию
Борьба с проблемами	Предотвращение проблем
Измерение затрат	Измерение результатов
Бюрократический контроль	Общественный контроль

По мере развития альтернативных возможностей осуществления функций государственной службы, по мере приватизации и разгосударствления постепенно разрушается монополия государственных учреждений на предоставление определенных услуг населению. Особенно ярко это видно на примере муниципальных служб, когда все большее число муниципальных услуг переходит с государственной на частную основу; это относится и к эксплуатации жилого фонда, и к уборке мусора, и к строительству дорог, и к оказанию услуг связи.

Традиционная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться новой, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов. В связи с этим человек уже не рассматривается как помеха в деятельности государственной службы, а все в большей мере начинает восприниматься как клиент и потребитель услуг. Государственная служба, особенно на муниципальном уровне, постепенно превращается в сферу специфических услуг.

Ключевой характеристикой успешного менеджмента в государственной службе становится *инновативность*. В практику работы государственных учреждений проникает технология созда-

ния команд — гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого “продукта”. Создание инновационного потенциала в рамках государственного учреждения становится залогом его успешной деятельности. Для создания инновационного потенциала необходимо на каждом уровне управления стимулировать эксперименты, новые начинания, творческое заимствование продуктивных идей, так называемые “быстрые старты”, ориентировать инновационную стратегию скорее на развитие “шаг за шагом”, чем на глобальный технологический прорыв.

Новая модель управления в государственной службе предусматривает постоянное обучение и повышение квалификации, тщательный отбор персонала, предоставление гарантий занятости. Адаптивность организации достигается с помощью относительной стабильности коллектива, обладающего общими ценностями и общим видением. В процессе становления новой модели управления изменяется и роль персонала. *Инвестиции в человеческий капитал* приобретают такую же важность, как и инвестиции в основные фонды. Обязательным становится непрерывное обучение персонала, прежде всего технике решения проблем.

Общая тенденция развития менеджмента в последние годы — предоставление значительной самостоятельности небольшим коллективам, которые приобретают права независимых “команд” или даже самостоятельных филиалов. “Командные” технологии менеджмента стали активно проникать в практику государственной службы. В крупных организациях происходит делегирование прав и ответственности с верхних уровней управления на нижние. Небольшие коллективы получают возможность распоряжаться ресурсами, проводить собственную кадровую политику и даже заниматься стратегическим планированием. Команды становятся главным инструментом достижения инновативности, индивидуальной приверженности, сфокусированности на главные задачи. В организациях нового типа меняется роль менеджера среднего звена: он уже не столько диспетчер, сколько тренер-консультант; он не столько передает указания начальства, сколько помогает сотрудникам самостоятельно вырабатывать новые подходы, совершенствовать приемы и методы выполняемой работы, добиваясь большей согласованности действий.

Традиционное управление основывается на неизменном сле-

довании правилам и процедурам. Действия персонала оцениваются в значительной мере по тому, насколько четко соблюдены правила и процедуры. Бюрократическая традиция зачастую закрывает возможность оценки результативности государственной службы, т.е. степени достижения целей. Переход менеджмента в государственной службе от традиционной бюрократической модели к новой модели управления, ориентированной на поиск эффективного решения постоянно возникающих проблем, характеризуется большей ориентацией на *цели и миссию* по сравнению с ориентацией на правила и процедуры. Практика формирования миссии (обобщенной цели и концентрированных принципов) постепенно укрепляется в государственной службе. В ее практику проникают методы количественной оценки результатов, в частности оценки эффективности (отношения результата к затратам), результативности (отношения фактического результата к планируемому) и экономии (отношения планируемых затрат к фактическим).

Смещаются и другие акценты, в частности с измерения затрат центр тяжести переносится на *измерение результатов*. Традиционный подход в государственном управлении постоянно концентрирует внимание на объемах затрат государственных средств, при этом реальный результат остается в тени. Новый подход менеджмента в государственной службе основное внимание переносит на измерение и мониторинг результатов, которые получены в процессе тех или иных действий государственной службы.

Так, например, в современной российской практике государственного контроля пока еще преобладает ориентация на измерение затрат. В частности, при проверке выполнения федеральных программ Счетная палата Российской Федерации основной акцент делает на соответствии фактических затрат запланированным. В то же время ключевым пунктом контроля любых государственных затрат должен стать вопрос о том, в какой степени достигнуты поставленные цели и соответствуют ли понесенные затраты полученным результатам.

В процессе становления новой модели управления в государственной службе видоизменяются процедуры контроля. На место тотального бюрократического контроля приходит *контроль со стороны потребителей* услуг государственной службы, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи об-

ществленных организаций и средств массовой информации. Контроль в условиях децентрализации управления становится более жестким (чем больше децентрализация, тем более тщательным должен быть контроль), приближается к непосредственным исполнителям и в значительной мере начинает осуществляться ими самими.

Наиболее яркими примерами успешного использования в государственной службе приемов менеджмента коммерческих организаций в последнее время стали маркетинг и стратегическое планирование.

**Маркетинг** – одна из наиболее действенных концепций современного менеджмента, ориентирующая всю деятельность коммерческого предприятия на нужды потребителя<sup>1</sup>. Многие приемы маркетинга достаточно успешно развиваются и разрабатываются в рамках территориального, прежде всего регионального, маркетинга, осуществляемого государственными органами регионального управления.

**Территориальный маркетинг** — это деятельность по привлечению на территорию, в регион новых экономических агентов, способствующих процветанию региона в целом. Территориальный маркетинг может осуществляться в виде маркетинга региона или муниципального образования, маркетинга участков земли или жилья, маркетинга зон хозяйственной застройки, маркетинга инвестиций, туристического маркетинга и др.

**Стратегическое планирование** может успешно использоваться при осуществлении антикризисных мер в регионах и городах, в отношении инвестиций в развитие территорий, в ходе управления масштабными инфраструктурными проектами. Формирование и закрепление целей деятельности государственных организаций могут принести много пользы, особенно если эти цели удовлетворяют стандартным требованиям измеримости, достижимости, ориентированности во времени и непротиворечивости. Системный анализ преимуществ, слабых сторон, возможностей и угроз той или иной организации также мощный инструмент стратегического управления, который приносит реальную пользу государственной службе. Приемы стратегического планирования, формализованные в бизнес-планировании, уже достаточно ши-

---

<sup>1</sup> Подробнее см. раздел IV.

роко применяются в практике работы государственных организаций. Однако в полной мере все конструктивные элементы стратегического планирования и стратегического управления еще предстоит внедрить в практику работы государственной службы.

## ВЫВОДЫ

Новые условия развития общества приводят к тому, что многие методы и приемы менеджмента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся в практику государственной службы. В то же время государственные организации характеризуются особенностями, отличающими их от частных. Эти особенности заключаются прежде всего в масштабах и качестве целей, ответственности, отчетности и оценке результатов деятельности. Поэтому не все методы и приемы менеджмента, дающие результаты в частном секторе, могут в неизменном виде найти эффективное применение в государственной службе.

В последнее время во всем мире отмечается изменение модели менеджмента в государственной службе, и эти изменения в целом совпадают с изменениями менеджмента в коммерческих организациях.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем состоят основные особенности менеджмента в государственной службе, отличающие его от менеджмента в коммерческих организациях?
2. Где (в коммерческих или некоммерческих организациях) в основном появляются новые приемы, методы и технологии менеджмента? Почему так происходит?
3. Каковы основные элементы новой модели менеджмента в государственной службе?

## ЛИТЕРАТУРА

- Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М., 1995.
- Гапоненко А.Л. Особенности менеджмента в государственной службе // Государственная служба. 1997. № 0.
- Дункан Дж.-У. Основопологающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.

Кунц Г., О'Доннелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. В 2-х ч. – М., 1992.

Мескон М.-Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М., 1992.

Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина – М., 1996.

Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1997.

Саймон Г.-А., Смитбург Д.-У., Томпсон В.-А. Менеджмент в организациях. – М., 1995.

### Глава 3

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

*Понятие организационной структуры.*

*Традиционные и рыночно ориентированные виды организационных структур. Современные тенденции и инструменты построения структур*

### Понятие организационной структуры

Термин **“организация”** происходит от французского *organisation* и в наиболее общем виде означает строение, устройство чего-либо. В менеджменте это понятие обычно используется для обозначения совокупности людей, групп, объединенных для достижения какой-либо цели с использованием принципов разделения труда, разделения обязанностей и на основе определенной структуры.

Термин **“структура”** латинского происхождения и обозначает взаиморасположение и связь составных частей чего-либо, строение. Заметно, что термины **“организация”** и **“структура”** в значительной степени повторяют, дублируют друг друга. В теории менеджмента словосочетание **“организационная структура”** чаще всего используется для обозначения внутреннего строения организаций, совокупности взаимосвязей между подразделениями и членами организаций, социальных общностей.

Структура – один из важнейших компонентов **системы**, которая в свою очередь отличается от структуры наличием целевой ориентации и придает структуре определенную направленность.

Например, аппарат любого выборного органа власти с точки зрения строгой теории представляет собой именно структуру, поскольку призван обеспечивать функционирование власти независимо от ее политической ориентации. На практике часто аппарат формируется непосредственно под влиянием победивших на выборах политических сил и представляет собой вполне определенным образом ориентированную систему с заданными политическими установками.

С другой стороны, аппарат, научившийся при частых сменах власти выживать самостоятельно и имеющий установку на самодостаточность, часто весьма успешно “подстраивает под себя” политиков и тем самым заявляет о себе как о сложившейся системе.

Впрочем, понятие организационной структуры может иметь и другие значения. Так, М.Х.Мескон, М.Альберт и Ф.Хедоури определяют организационную структуру как логические соотношения уровней управления и функциональных областей, организованные таким образом, чтобы обеспечить эффективное достижение целей<sup>1</sup>. В этой трактовке понятия структуры и системы фактически сливаются воедино. Другие исследователи (например, А.Лоутон и Э.Роуз) вообще определяют организацию как формальную структуру, продолжая тем не менее использовать и словосочетание «организационная структура». При этом организации описываются через так называемые формальные организационные диаграммы, показывающие, как распределяются контроль, какой уровень централизации, разделение труда, задачи, иерархии и т.п.<sup>2</sup>

Пожалуй, еще более широкий круг специалистов вообще не затрудняет себя терминологическими спорами, а сразу переходит к характеристике конкретных организационных структур – формальных и неформальных, вертикальных и горизонтальных, административно-иерархических и ассоциативных<sup>3</sup>. Последуем их примеру, чтобы в дальнейшем при необходимости вернуться к

<sup>1</sup> См.: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М., 1993. С.90.

<sup>2</sup> См.: Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993. С.45.

<sup>3</sup> См., напр.: Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях. – М., 1995. С.8.

осмыслению понятия “организационная структура” уже оснащенными знаниями разновидностей и тенденций развития таких структур.

## 2. Традиционные и рыночно ориентированные виды организационных структур

Обычно организационные структуры различаются в зависимости от того, какой вариант разделения труда, полномочий, ответственности и контроля при этом используется. В истории становления и развития менеджмента анализ разнообразных организационных структур классически осуществлялся на примерах различных коммерческих, производственных фирм и лишь в дальнейшем распространился на государственные учреждения. Последуем и мы этой логике, избрав в качестве иллюстраций структуры, используемые при организации служб маркетинга.

Один из основополагающих принципов построения организационных структур является *скалярный принцип*. Он предполагает, что объем полномочий и ответственности, делегированных конкретному должностному лицу, в линейной цепи подчиненных уменьшается пропорционально их удалению от главного управляющего, т.е. скалярно.

*Линейная* структура построена только из взаимоподчиненных органов в виде иерархической лестницы. Каждый работник подчинен и подотчетен только одному руководителю и связан с вышестоящей системой только через него. Разделение системы управления на составные части происходит по производственному признаку с учетом степени концентрации производства, технологических особенностей, широты номенклатуры продукции и т.д.

Линейная структура – наиболее стройная, формально определенная, использует четкую систему взаимных связей, в ней ясно выражена ответственность, она гарантирует быстроту реакции на прямой приказ. Но она наименее гибкая и наименее рыночная. Полнота власти на любом уровне не позволяет тем не менее эффективно решать функциональные проблемы. Здесь отсутствуют звенья планирования и подготовки решений, налицо тенденции к волоките по вопросам, решаемым между подразделениями, а менеджеры верхних уровней перегружены, ибо выступают как “незаменимые”.

Если линейная структура сочетает иерархический принцип с расширением числа звеньев “снизу вверх”, то она называется *пирамидальной*. В такой структуре с новым качеством воплощается принцип единоначалия, где он обогащается градациями ценностей и компетентности. Такое единоначалие важно на поле боя (армия), часто помогает при необходимости оперативно принять ряд радикальных решений, при решении задач становления, формирования крупных организаций. Пирамидальная структура признает только формальные отношения и является традиционной бюрократической структурой. Она наиболее устойчива и статична.

Уже в рамках пирамидальной структуры организация находит возможности разнообразить свое строение. Первый признак, по которому могут формироваться различные организационные структуры, – разделение рабочих функций, специализация труда по функциональным линиям. Относительная равноправность этих линий дала возможность характеризовать такие структуры как *горизонтально-функциональные*. Отделение управления от исполнительской работы придает таким структурам вертикальное строение, а разделение полномочий, ответственности, масштабов контроля предполагает возникновение *многоуровневых иерархических* структур. Малое или большое количество звеньев, находящихся на каждом уровне иерархически организованного управления, дает основания выделять *высокие* и *плоские* структуры.

Классическая, рафинированная функциональная организационная структура представлена на рис. 1.



Рис.1. Функциональная структура управления предприятием

Как видно, это структура с жестким разделением функций, обязанностей. Она хороша для крупных фирм и учреждений с большим потенциалом персонала, неизменными видами деятельности. Функциональная структура проста в управлении, но инертна и не гибка, не ориентирована на нововведения, поскольку каждый специалист чувствует себя здесь в рамках организации практически незаменимым.

Базовая структура может быть ориентирована на иной принцип разделения труда и ответственности, в частности по географическим или отраслевым зонам влияния и работы сотрудников, отдельных групп. Пример такой структуры показан на рис.2. на примере службы маркетинга. Такая структура применяется диверсифицированными фирмами с широким ассортиментом, разнообразием специфических условий сбыта и использования товаров. Она целесообразна, если особые черты заложены в товарах, их специфике. Товарная (продуктовая) структура быстро реагирует на потребности рынка, но требует больших кадровых расходов в связи с дублированием функций.



Рис.2. Товарная структура службы маркетинга

Если организации желательно учесть особые стили поведения клиентов, относящихся к различным сегментам рынка (географическим регионам, отраслям и т.п.), то целесообразно применить аналогично выстроенную *рыночную* структуру, где подразделения отвечают не за отдельные товары, а за сегменты рынка.

Фактически это уже так называемая *дивизиональная* структура. В центре внимания организации с такой структурой, каждого

ее дивизиона – покупатели из конкретного сегмента рынка, их проблемы и потребности. Структура предпочтительна при большом разнообразии требований, стилей поведения и покупок различных целевых групп покупателей, отраслей промышленности, клиентов разного возраста, с различными условиями и стилями жизни и др.

Несмотря на нарастание сложности и гибкости, все ранее описанные структуры содержат принципиальный недостаток – так называемые лисьи норы менеджеров – обособленные позиции, активно защищаемые всеми профессиональными средствами от проникновения кого бы то ни было, кроме непосредственного начальника.

Требования современности, функционирование организации в сложном и многомерном мире не позволяют фирмам останавливаться на таких рафинированных однофакторных структурах. В большинстве случаев на практике используются так называемые *комбинированные* организационные структуры, использующие одновременно два или даже больше признаков разделения труда: по функциям и товарам, по функциям и рынкам, функциям и регионам или по товарам и регионам. Подобные структуры позволяют организации лучше адаптироваться к многофакторным ситуациям. Правда, это означает переход от относительно *плоских* к более *высоким*, а следовательно, и более сложным структурам.

Но и такие относительно сложные структуры еще не дают возможности перехода к стратегическому планированию и управлению, не обеспечивают детальной разработки и подготовки масштабных и эффективных решений. Решению таких задач гораздо более адекватны *штабные* структуры (см. рис.3).

Штабная структура включает специальные подразделения при линейных руководителях, не обладающие правом принятия решения и руководства, а лишь помогающие линейному менеджеру в выполнении отдельных функций силами штата специалистов по отдельным функциям. К чисто штабным подразделениям относятся отделы координации и анализа, органы инспекции, группы сетевого планирования, сектор социологических исследований, юридическая служба и др.

Фактически такая структура родственна функциональной структуре управления. Это подтверждается тем, что на практике

руководители штабных подразделений получают права функционального руководства: ПЭО, ОТиЗ, бухгалтерия, ОК. Но штаб выполняет особую функцию – функцию разработки стратегии.



Рис.3. Штабная структура

Штабная структура обладает целым рядом преимуществ. С ее помощью осуществляется более глубокая подготовка решений и планов, связанных со специализацией отдельных категорий персонала; линейные менеджеры освобождаются от необходимости глубокого анализа проблем, выходящих за пределы их компетенции; становится возможным периодически привлекать для этой работы внешних специалистов более высокого класса – консультантов и экспертов. Но она не лишена и существенных недостатков, поскольку не обеспечивает необходимой четкости в отношении ответственности, так как подготавливающий решение не участвует в его осуществлении. К тому же штабная структура может приводить к излишней децентрализации на верхних этапах управления.

Современный мир быстро меняется. Стремясь соответствовать ему, фирмы все чаще предпочитают гибкие структуры, отказываясь от строгой иерархичности, вводя временные структуры (на определенный срок, для выполнения конкретного задания, проекта). Наиболее распространенная структура такого рода – *матричная* – представлена на рис. 4. Ее основные преимущества:

- лучшая ориентация на проектные цели и спрос;

- совмещение преимуществ функциональной структуры и проблемной ориентации управления;
- возможность создания оперативных групп специалистов-экспертов, сокращение времени реакции на нужды клиентов;
- гибкое использование кадров профессионалов;
- возможность применения современных методов планирования и управления;
- сокращение затрат, увеличение эффекта работы.

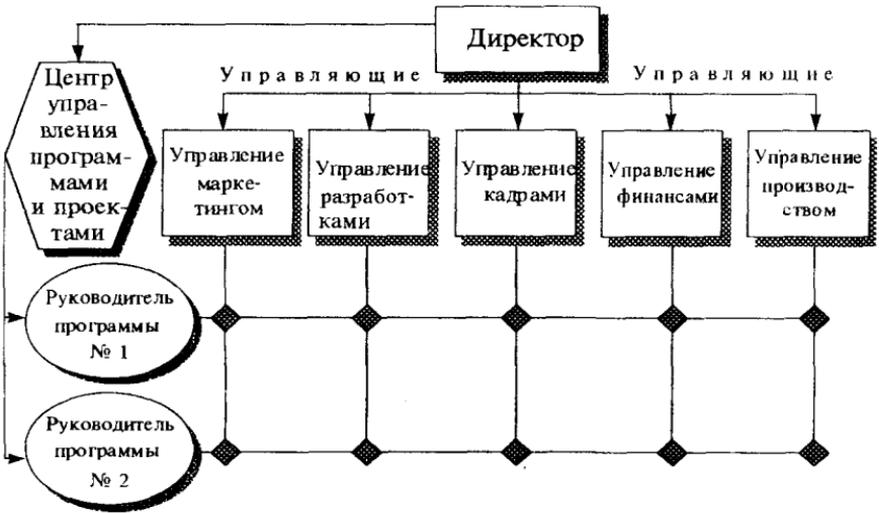


Рис.4. Матричная структура управления программами, проектами

Но и матричная структура имеет свои недостатки:

- отсутствие постоянных связей, устойчивости групп, навыков коллективной работы;
- трудность установления и кратковременность ответственности;
- ослабление управляемости, постоянная возможность нарушения принятых правил и стандартов;
- необходимость постоянного контроля;
- учащение конфликтов между менеджерами функциональных подразделений и руководителями проектов, каждый из ко-

торых стремится “перетащить на себя одеяло” (финансы, ресурсы времени, кадры).

В целом основные принципы построения организационных структур, используемые современными рыночно ориентированными фирмами, таковы:

- баланс ответственности и прав;
- единство, четкость постановки, доступность и понятность финансовых и рыночных, маркетинговых целей по всей структуре;
- простота структуры, в том числе малозвенность и четкость построения и управления;
- эффективная система связей с другими подразделениями, включая обратную связь;
- координация ответственности на высшем уровне управления компанией;
- гибкость, приспособляемость структуры в соответствии с динамикой рынка и стратегией фирмы.

### Современные тенденции и инструменты построения структур

Возникновение матричных структур – первый шаг к формированию проблемно ориентированных команд и знаменует превращение менеджера в исполнителя и представителя команд, переход от иерархических к *сетевым, корпоративным* структурам управления – современным демократическим горизонтальным структурам. Один из блоков, компонентов такой сети представлен на рис. 5<sup>1</sup>.

Зачатки реализации сетевого принципа построения структур можно проследить в структурах холдингового типа, в ассоциациях делового сотрудничества и т.п. Сетевые структуры особенно перспективны в открытых социально-экономических системах, ориентированных на сотрудничество. Здесь отношения прямого сотрудничества непосредственных исполнителей впервые вытесняют иерархически бюрократические отношения.

---

<sup>1</sup> См.: *Ефремов В.С.* Семь граней современного менеджмента // Менеджмент в России и за рубежом. 1997. № 1. С.8.

Менеджмент в сетевых структурах начинает играть принципиально иную роль: как утверждают специалисты<sup>1</sup>, это уже не надстройка над производственной и рыночной, маркетинговой базой со свойственными ей контрольно-распорядительными функциями, а, напротив, поддержка этой базы.

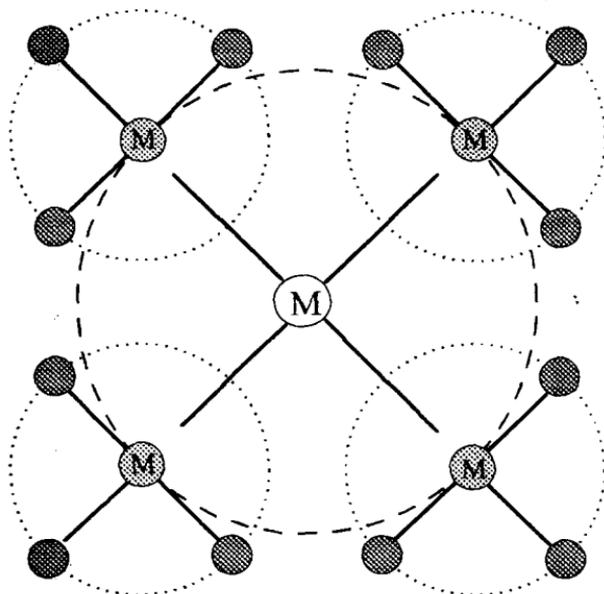


Рис.5. Сетевая структура корпоративного управления

Функции менеджера становятся сравнимыми с функциями тренера: подбор игроков, их обучение и постоянная тренировка, формирование команды, организация совместной работы. Причем нужно добавить, что это играющий тренер. Его контрольно-распорядительные функции сочетаются с талантом специалиста, создающего определенную конкретную стоимость, способного к наращиванию “человеческого капитала”, а также собственно “командного капитала”. Такая метаморфоза структуры, которая все чаще называется “виртуальной”, позволяет менеджеру, ранее оза-

<sup>1</sup> См.: там же. С.9.

боченному проблемой стабильности и защиты организации, перейти к управляющим воздействиям с целью внесения изменений в исходные условия функционирования объекта управления и его потенциал.

Сетевые технологии формирования структур все больше распространяются за пределы отдельных фирм и организаций, в направлении формирования виртуальных корпораций как высокой формы организации сетей делового сотрудничества<sup>1</sup>. Организационные структуры все больше начинают соответствовать структурам информации, информационным технологиям. При этом отдельные участники сети концентрируются вокруг базового вида деятельности, формулируют общие, взаимодополняемые цели, объединяют на этой основе бизнес-стратегии в рамках сети, интегрируют информационные стратегии.

Идеи сетевых организационных структур получают все более широкое распространение в практике трансформации государственного, общественного управления. Именно такие структуры, гарантируя равновесие и стабильность организационных систем, оставляют значительно больший простор и поощряют развитие, качественные изменения в системах. Крупные и неизбежно статичные государственные организации в США трансформируются в ассоциативные сети небольших управляемых подразделений. Как отмечают специалисты, это позволяет снизить информационные и организационные издержки, увеличивает возможности взаимодействия с рыночной средой. Но здесь надо иметь в виду, что при недостаточной общей культуре менеджмента, в условиях незрелого рынка сетевые формы организации должны поддерживаться мощной системой финансового контроля и ответственности – как централизованной, так и общественной.

## ВЫВОДЫ

Организационная структура представляет собой внутреннее строение организации, логические соотношения уровней управления и функциональных областей, организованное таким образом, чтобы обеспечить эффективное достижение целей. Особен-

---

<sup>1</sup> См.: Стоунхаус Д. Виртуальная корпорация – высшая форма сети делового сотрудничества // Менеджмент в России и за рубежом. 1997. № 1. С.14–24.

ности конкретных структур определяются выбранным уровнем централизации, вариантом разделения труда и управления, а выбор той или иной структуры – задачами и условиями функционирования и развития организации.

Наиболее адекватны современному состоянию общества рыночно ориентированные структуры, и особенно те из них, которые предполагают информационную открытость, готовность к сотрудничеству и базируются на сетевом принципе их построения.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Как понимать словосочетание “организационная структура”?
2. Что представляет собой скалярный принцип построения структуры?
3. По каким признакам различаются структуры?
4. Какие примеры Вы можете привести для иллюстрации целесообразности выбора той или иной структуры?
5. В чем Вы видите ограничение действенности отдельных структур?
6. Каковы тенденции современного менеджмента в отношении выбора оптимальных организационных структур?
7. В чем состоят особенности, преимущество сетевых структур и какова специфика их применения в России?

### ЛИТЕРАТУРА

*Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М., 1995.

*Дункан Дж.-У.* Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.

*Куц Г., О’Доннелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. В 2-х ч. – М., 1992.

*Лоутон А., Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.

Менеджмент в России и за рубежом. 1997. № 1.

*Мескон М-Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. – М., 1993.

Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина. – М., 1996.

*Панкрухин А.П.* Маркетинг: основы теории, стратегии и технологии, становление в России, особенности в различных сферах деятельности. – М., 1997.

*Саймон Г.-А., Смитбург Д.-У., Томпсон В.-А.* Менеджмент в организациях. – М., 1995.

*Старобинский Э.Е.* Как управлять персоналом. – М., 1995.

## ПРАКТИКУМ ПО РАЗДЕЛУ “СОВРЕМЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ”

### **З а д а н и е. Анализ организационной структуры управления городом<sup>1</sup>**

Рассмотрим структуру управления, сложившуюся в одном из российских городов вблизи Полярного круга. Его население – 100 тыс. человек, в том числе около 5 тыс. ежегодно убывает и столько же прибывает.

Город родился два десятилетия назад, оказавшись преобразованным из поселка как ответ на производственные запросы страны. В принятой тогда модели индустриального развития, которая требовала обеспечения бесперебойного наращивания темпов производства, вопрос о строительстве поселения был решен политически. Существовавшая модель административно-территориального управления была ориентирована на создание условий для удовлетворения потребностей стационарного, а не временного проживания населения и стимулировала оседлый образ жизни. Сегодня город перестал быть функциональным вахтовым поселением, поскольку освоенные здесь капитальные вложения и сосредоточенные человеческие ресурсы явно превышают потребный для этого уровень, а инфраструктура города наращивалась до полного стандартного комплекса услуг без учета социальных, экономических и экологических условий и значительно выходит за рамки требований монопрофильного производства. Такое положение и тенденции в управлении вызывают весьма неоднозначное отношение к себе со стороны недавно пришедших к власти руководителей.

Исторически сложилось так, что почти три четверти истории города систему городского управления олицетворял исполнительный комитет. Этот орган государственной власти, особенно в монопрофильных городах, слабо воздействовал на социально-

---

<sup>1</sup> Использован материал из дипломной работы А.А.Лунева, слушателя РАГС по кафедре общего и специального менеджмента.

экономическое развитие города. Основная роль принадлежала промышленным предприятиям добывающих отраслей, которые во взаимодействии с исполкомами решали экономические и социальные проблемы функционирования городов.

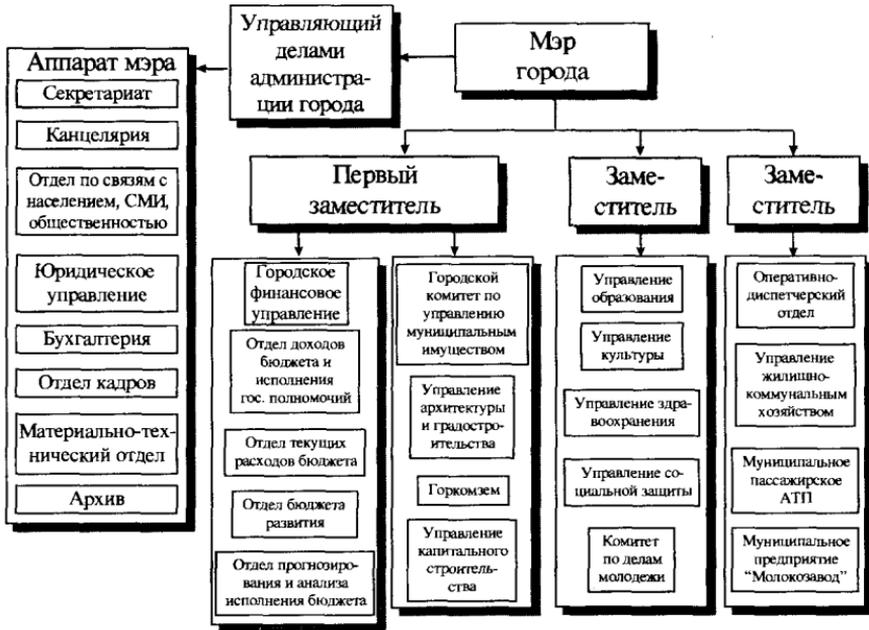


Рис.6. Организационная структура управления городом

Городскую администрацию возглавляет мэр, в непосредственном подчинении которого находятся первый заместитель, заместители и управляющий делами администрации. Управляющий делами руководит работой аппарата мэра. Первый заместитель возглавляет два главных функциональных направления: финансовое и направление, связанное с муниципальным имуществом, городской землей и строительством. Один заместитель руководит социальной и культурно-образовательной сферой, другой – сферой жизнеобеспечения города и некоторыми муниципальными предприятиями. Такая структура управления нормативно закреплена на уровне города.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

- 1. Какие особые цели и черты управления социально-экономическим развитием заметны и прогнозируемы в данном примере?*
- 2. Что здесь относится к общему менеджменту, а что – к специальному?*
- 3. Какие аналогии из истории и этапов становления и развития менеджмента можно здесь проследить?*
- 4. Чем в данном примере управление городом отличается от управления предприятием, коммерческой фирмой?*
- 5. Какие типы организационных структур управления послужили прообразами при создании структуры управления данным городом?*
- 6. Что Вы могли бы порекомендовать новому руководству города для изменения управленческой стратегии и организационной структуры?*

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА  
В РОССИИ**

Изучение истории управления государством в России дает богатую пищу для анализа устойчивых закономерностей, приемов и технологий государственного менеджмента, формируемых на протяжении многовекового развития российской государственности.

Формирование древнерусского государства со столицей в Киеве было обусловлено в одинаковой степени военными и экономическими причинами. В VIII – IX вв. участились набеги степных кочевников и хазар на славянские племена, только недавно расселившиеся по берегам рек и озер Восточно-Европейской равнины. Для того чтобы защитить свои семьи и хозяйства от непрошенных, опасных гостей, славянам нужен был постоянный, достаточно мощный и мобильный боевой отряд в пограничных со степью районах. Ополчение, которое из-за большой разбросанности поселений по территории союза племен слишком долго собиралось, не годилось для отражения дерзких и быстрых атак конницы весьма мобильного противника. Отрывать от хозяйства на длительное время молодых мужчин для несения постоянной военной службы представлялось слишком обременительным: они были главными работниками-кормильцами в крестьянских семьях. Экономически выгоднее выглядел другой вариант: нанять воинов-профессионалов со стороны. На такую роль можно было пригласить вооруженные дружины, сопровождавшие торговые экспедиции варягов, водный путь которых пролегал через земли славянских племен. Иностранцы согласились на такое предложение, конечно, за соответствующий “корм”. К тому же им выделили свободные участки земли, помогли возвести дома и хозяйственные постройки, обзавестись лошадьми и скотом.

Поначалу варяжские гости не вмешивались во внутриплеменные отношения славян, исправно несли военную службу, собирали дань (корм), занимались собственным хозяйством, организовывали торговые караваны в Византию и другие заморские стра-

ны. В границах племени сохранялась прежняя система хозяйствования, управления и суда, опиравшаяся на древние обычаи и авторитет племенных вождей, старейшин, а также потенциальную силу ополчения.

Постепенно происходило сближение варяжских и славянских начал в жизнедеятельности рождающегося Русского государства. Дружинники все чаще брали себе в жены славянок, хотя известная обособленность варягов (бояр) как высшего сословия будет сказываться еще многие века. Тем не менее смешение и слияние двух культур неуклонно продолжались, чему значительно способствовало крещение Руси. Служители Церкви, как правило греки, т.е. представители третьей культуры, стремились сгладить национальные различия. Они принесли с собой новые понятия о правах и обязанностях власти, об ответственности князя перед Богом за благополучие подвластного ему народа.

В тот период поэтапно сформировались две параллельные системы власти. В столице и других крупных городах сохранились вече и выборная городская администрация, где ведущую роль играла торговая и военная (из ополчения) аристократия. На князя с дружиной возлагалась основная тяжесть защиты государства от разрушительных набегов внешнего противника. Вместе с тем дружина сама часто вторгалась на чужие территории, захватывая скот, коней, пленных, другую добычу. При этом воины продолжали обрабатывать свои земли. Накопление богатств, захват земель плюс возросшая боевая сила дружины – все это с течением времени перевесило чашу весов реальной власти в пользу князя. Он оказался наверху ее иерархической пирамиды. Процесс этот протекал противоречиво, с сопротивлением и открытыми вооруженными выступлениями коренного населения.

Сильная централизованная власть была необходимым условием существования Руси в напряженной борьбе с агрессивными захватчиками, наседавшими как с Востока, так и с Запада. Логично, что князь-воин стал также князем-правителем. В новом государстве на базе старшей дружины был сформирован особый совещательный орган – Совет бояр (от слова “боляр” – воин), куда вошли также представители городской торговой аристократии, сотские и тысяцкие из ополчения, высшие чины духовенства. Городские и сельские органы самоуправления сохранились, но их полномочия сузились, а реальная роль стала второстепенной.

Первое время потребности князя и его дружины, а также ополчения в период его участия в боевых действиях удовлетворялись в натурально-вещественной форме. Налоги (дань) выплачивались шкурками диких зверей, чаще всего мехом куницы и белки, другими продуктами леса и крестьянских хозяйств. Широко были развиты также трудовая, гужевая и другие повинности на господских землях. Постепенно основным источником материальных доходов для князя и бояр-дружинников становятся их собственные земли с закрепленными на них крестьянами, некоторые из которых в прошлом были захвачены в плен. Немалые выгоды они получали от торговли с Византией и другими заморскими странами.

В хозяйствах великих князей и бояр были созданы специализированные службы (пути), обязанность которых состояла в том, чтобы обеспечить бесперебойное снабжение княжеского двора и войска хлебом, мясом, рыбой, молоком, медом, соответствующими напитками и другими продуктами за счет собственного хозяйства, участков для рыбной ловли, сбора меда, охоты. Поскольку сельское и лесное хозяйство имело циклический характер, централизованно создавались и хранились запасы необходимых продуктов, иногда на весь год. В городах росло число ремесленников, которые изготавливали для княжеского двора оружие, одежду, обувь, другие предметы повседневного обихода.

Казалось, все шло к установлению сильной центральной государственной власти. Но этого не случилось. Семена скорой гибели Киевской Руси были заложены внутри ее собственной структуры. Дело в том, что князья в то время имели большие семьи (по 4–7 сыновей). Каждому из них полагалось выделить свой удел. Получалось, что князь в течение всей жизни правдами и неправдами расширял свои владения. Однако после его смерти они дробились и распадались на множество мелких, самостоятельных, а главное – жестоко враждующих уделов.

Еще одни раздоры возникли на уровне бояр – бывших старших воинов княжеской дружины. Они, как и удельные князья, имели широкую самостоятельность, но враждовали между собой, только на меньшей территории. Вражда, нередко перераставшая в военные конфликты, изматывала экономические силы князей, бояр да и крестьянских хозяйств. Резко сузилась межрегиональная и внешняя торговля. Оскудели запасы и казна. Так в XI – XIII вв.

возникла первая в истории Руси смута, послужившая одной из главных причин раздробления и ослабления Киевского государства, которое стало легкой добычей татаро-монголов.

Поэтапное возрождение славянской государственности началось еще под игом Орды путем объединения северо-восточных земель вокруг Москвы. В то время в этом регионе наиболее значимыми были Владимирское, Тверское и Московское княжества. Именно московскому князю татары поручили собирать для них налоги со всех северо-восточных славянских земель.

Иван Калита, правивший в то время в Москве, был умелым дипломатом и умным политиком. Главное внимание он обратил на укрепление экономики, создание продуктивного сельского хозяйства и ремесел. Финансовые и хозяйственные функции государства стали приоритетными по отношению к военным. В то же время Калита собрал силы, чтобы побороть разбой и бандитизм, которые всегда расцветают там, где царит смута и ослаблена власть.

Исправно платить налоги и одновременно укреплять собственное хозяйство было невозможно, когда многие деревни, как правило наиболее богатые, подвергались систематическим грабежам и насилию со стороны расплодившихся бандитских шаек. Ивану Калите потребовалось не так уж много времени, чтобы навести в своем княжестве порядок. Москва стала одним из наиболее тихих и безопасных регионов среди русских земель. Вскоре в Москву из Владимира перенес свою епархию глава Русской православной церкви, что оказало заметное политическое и духовное влияние на укрепление молодого государства. Закономерно, что сюда стали перебираться торговцы и ремесленники, а также крестьяне из соседних княжеств. Окрепшая экономика позволила создать сильную армию и начать мирное, а затем и силовое противоборство с Ордой, закончившееся окончательной победой в XV в.

После освобождения от татарского ига ускорилось развитие внутреннего рынка, что сопровождалось созданием относительно устойчивой денежной системы. В новых условиях военные и другие расходы государства постепенно стали приобретать денежные формы. Это в свою очередь потребовало соответствующего преобразования и его доходов. Одновременно происходило интенсивное укрепление централизованных начал государственной власти. Не сразу, но все же удалось сформировать эф-

фективно функционирующую вертикаль законодательной, исполнительной и судебной власти, в том числе в сфере хозяйственных и денежных отношений.

Новый характер власти обеспечивал надежную защиту границ и позволял поддерживать устойчивый порядок внутри многонациональной страны. Следует подчеркнуть, что, присоединяя к Московскому княжеству новые территории, в том числе населенные неславянскими народами, русские власти никогда не стремились притеснить, а тем более истребить местные народности. С ними, как правило, устанавливались добрососедские отношения, а национальная знать занимала почетное место среди приближенной к царю элиты. Это объяснялось прежде всего экономическими причинами: земли было много, а дефицит рабочей силы ощущался постоянно. Однако сохранение относительно самостоятельных крупных национальных структур создавало свои проблемы и потенциальную возможность всплеск местного сепаратизма. Наличие сильной центральной власти существенно снижало такую опасность.

Формирование абсолютной монархии заняло несколько столетий (XV – XVIII вв.) и проходило поэтапно. Сначала потребовалось преодолеть слишком широкую самостоятельность, а иногда и враждебность великих и удельных князей с помощью дипломатии, денег, удобного случая, а нередко и силы. Этот этап завершился присоединением к Москве Великого Новгорода (1478 г.), Тверского княжества (1485 г.) и Пскова (1510 г.). Параллельно происходил иной по содержанию и более гибкий процесс ослабления и вытеснения с ключевых постов в государстве полунезависимых и заносчивых бояр – потомков древних варягов. Им на смену приходили поместные дворяне, получившие землю от царя за свою службу. Естественно, что новое сословие было более покладистым и непритязательным.

В первые годы царствования Ивана IV была создана Боярская Дума – по существу новое государственное учреждение. Ее роль в системе управления определялась формулой: “Великий государь указал, и бояре приговорили”. Члены Думы назначались государем из бояр, окольничих (особо близких людей). Со второй половины XVI в. в ее состав стали входить думные дворяне.

Исполнение принятых решений возлагалось на соответствующие приказы, которые в XVI – XVII вв. в большом количестве

формировались на базе дворцовых служб как новые специализированные государственные учреждения. Часть из них – Посольский, Разрядный (кадровый), Поместный, Счетный, Приказ тайных дел – выполняли общегосударственные функции. Другие службы – приказы Большой казны, денежных сборов, денежной раздачи, стрелецкого хлеба и т.д. – занимались хозяйственными и финансовыми вопросами. Третья группа (Стрелецкий, Пушкарский, Рейтарский, Казачий приказы) ведала вопросами армии. Ряд приказов – Сибирский, Казанский, Малороссийский и др. – обеспечивал взаимодействие центра с регионами.

Практически каждая относительно обособленная территория находилась под контролем какого-либо приказа. Еще одна группа приказов (Большого дворца, Конюшенный, Постельничий, Ловчий, Сокольничий, Царская мастерская, Золотых и серебряных дел и т.д.) обслуживала нужды царской семьи. Были Монастырский, Книгопечатных дел, Ямской, Разбойный и Холопий приказы. В 1690 г. их аппарат насчитывал 4,6 тыс. человек. Практическая деятельность приказов координировалась и контролировалась Боярской Думой, выполнявшей одновременно совещательную, частично исполнительную и судебные функции. Ее состав постоянно обновлялся и расширялся.

Таким образом, уже в XVII в. довольно четко проявились контуры государственного механизма формирующейся абсолютной власти: царь – Боярская Дума – приказы – воеводы на местах. Однако, хотя власть царя уже в то время формально никем не была ограничена, ее нельзя еще было назвать абсолютной. Для того чтобы она была действительно полной, необходимо было добиться высокой степени выполнения всех указов и других решений царя, т.е. достигнуть того единства слова и дела, без которого никакая власть вообще не может называться властью. Но для этого требуется соблюдать три условия: во-первых, решения должны быть обоснованными, реальными; во-вторых, необходим действенный государственный механизм их реализации, т.е. выполнения, и, в-третьих, нужны квалифицированные кадры. Все эти условия в XVI – XVII вв. находились в стадии зарождения, в лучшем случае – становления.

Показательно, что именно в этот период русские государи при решении сложных проблем обращались за помощью и поддержкой к земским соборам – своеобразным многословным собра-

ниям. Их называли также советами, имевшими законосовещательные функции. За неполных два столетия они собирались около 60 раз. Земские соборы обсуждали и приняли: Судебник (1550 г.), еще через год – Стоглав, Соборное уложение (1649 г.), отдельные решения о войне и мире, о финансовых и государственных реформах. В 1565 г. Земский собор дал согласие Ивану Грозному на введение опричнины, в 1654 г. состоялось решение о принятии Украины в состав России. В сложных ситуациях соборы решали вопросы об избрании царей, в том числе Петра I в 1682 г. (это был последний в нашей истории Земский собор).

Одно из главных и постоянных стратегических направлений политики московских властей заключалось в том, чтобы всемерно способствовать быстрому развитию и укреплению производительных сил страны, используя для этого те благоприятные возможности, которые открылись после завоевания независимости. Во-первых, довольно значительные налоги (полгривны с сохи), которые прежде Москва вынуждена была выплачивать татарским ханам, теперь оставались в распоряжении князя. Во-вторых, чеканка серебряных монет стала государственной привилегией, что позволило регулярно получать крупный эмиссионный доход. В-третьих, и это главное, оживление торговли и ремесленных производств сопровождалось общим укреплением экономики и государственной казны.

Возросшие финансовые возможности государства использовались для дальнейшего укрепления армии, строительства заводов по выплавке металлов и производства оружия, в том числе пушек, сооружения каменных стен Кремля, новых зданий и храмов. Чтобы перенять опыт и достижения европейских стран в области промышленности и строительства, государство стало широко приглашать иностранных мастеров для руководства работами в Москве.

Высшей точки своего позитивного развития абсолютная, т.е. полная, власть монарха достигла в период радикальных реформ Петра Великого. Абсолютная власть позволила сконцентрировать значительные ресурсы на ключевых направлениях развития страны и осуществить крупномасштабные преобразования общества, структуры народного хозяйства, армии, системы государственного управления и культуры. В повседневную деятельность государственных органов внедрялись достижения западной прак-

тики. В сжатые сроки удалось значительно повысить качество основных звеньев государственного механизма, укрепить экономическую мощь страны и ее военный потенциал. Реформированные петровские армия и флот, опиравшиеся на новую промышленность, победили противника, находившегося на уровне западной цивилизации тех лет, и “прорубили окно в Европу”.

По инициативе и при финансовой поддержке государства было построено примерно 100 промышленных мануфактур, заводов и фабрик разного профиля, в том числе гражданского назначения. По существу это означало создание новой для России отрасли народного хозяйства. Заново были возведены морские порты в Архангельске, а затем в Петербурге, построены суда для торгового флота. Проложена система каналов, соединивших бассейны Волги с Балтийским морем. Заложены новые города, в том числе Петербург на болотистых берегах Невы. Все это требовало огромных денежных расходов, и Петр кардинально перестраивает государственные финансовую, денежную и налоговую системы. Он закладывает основы профессионального аппарата законодательной, исполнительной и судебной власти в центре и на местах.

В государственной службе повышение в должности зависело теперь не от знатности происхождения, а от качества накопленных знаний, опыта и личных способностей офицера или чиновника. Церковь была также подчинена государству, точнее – Священному Синоду, который возглавлял обер-прокурор, назначенный Петром. Боярскую Думу царь упразднил. Ее место заняли Ближняя канцелярия и Правительствующий Сенат, выполнявший функции царя во время его отъездов из столицы, что случалось часто. Вот несколько поручений, которые записал царь в своем Указе от 2 марта 1711 г. о создании этого учреждения:

1. Суд иметь нелицемерный, и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имени, то ж и ябедникам да последует.
2. Смотреть во всем государстве расходы и ненужные, а особливо напрасные, отставить.
3. Денег как возможно собирать, понеже деньги суть артерии войны.
4. Дворян собрать молодых для запаса в офицеры, а наипаче тех, которые скроются, сыскать. Також тысячу человек людей боярских грамотных для того ж...

Приказы были укрупнены и преобразованы в коллегии. Часть из них по-прежнему выполняли общие государственные функции – Военная и Адмиралтейская коллегии, Иностранных дел, Вотчинная, Юстиц-коллегия, Главный магистрат, которому напрямую, минуя губернаторов и воевод, подчинялись городские магистраты и ратуши. Ряд коллегий ведал вопросами финансов, промышленности и торговли – Камер-коллегия, Штатс-контора, Ревизионная, Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегии.

Реформы госаппарата были проведены в основном уже после Полтавской битвы. До той поры Петр I не хотел, видимо, ломать его структуры и менять кадры, так как не вполне представлял, чем их заменить. Он искал новые решения, экспериментировал на отдельных участках и только после военной победы начал общее обновление государственной системы.

Преемники Петра в XVIII в., сохраняя созданные им структуры государственной власти, довольно часто и произвольно меняли их названия, в основном для того, чтобы под таким предлогом заменить их кадры на лично преданных ставленников. Так, вместо Тайной канцелярии в 1726 г. был создан Верховный тайный совет, который позже сменил Кабинет министров. Петр III учредил Императорский совет, Екатерина II – Совет при Высочайшем дворе и т.д. Правительствующий Сенат постепенно, но последовательно трансформировался в высший судебный орган.

Новый этап реформирования государственной службы начался в XIX в. Необходимость кардинальных перемен в этой ответственной сфере общественной и хозяйственной жизни чувствовали и понимали даже в высшем эшелоне управления страной. В этой связи характерна позиция Александра I, который уже в начале века поручил своему молодому советнику Михаилу Сперанскому разработать общую концепцию дальнейших преобразований государственного устройства России. Сейчас трудно точно разграничить авторство в выработке такой концепции, суть которой сводилась к созданию трех самостоятельных подсистем власти: законодательной (Дума и Государственный совет), исполнительной (Кабинет министров и местные органы управления), а также судебной.

В течение нескольких лет эту концепцию, хотя и в урезанном виде, удалось претворить в жизнь. Из законодательных органов был создан лишь Государственный совет, который рассматривал

проекты законов, прежде чем они попадали царю на утверждение. Формирование Думы было отложено почти на столетие. Члены Госсювета назначались императором из числа высшей аристократии, военачальников и администраторов. Всего их насчитывалось от 20 до 40 человек. Они были сгруппированы в четыре департамента: Юридический, Военный, Дел гражданских и духовных, а также Государственной экономии. Последний занимался вопросами промышленности, торговли, финансов, казначейства, счетов и науки.

В 1802 г. после образования министерств был создан Комитет министров. Министры также назначались императором и были ответственны только перед ним. В состав Комитета по должности входили председатели департаментов Госсювета. Звучит солидно, однако нет оснований считать Комитет министров главным исполнительным органом страны. Скорее это был особого рода клуб узкого круга доверенных лиц из высшей администрации страны. По установленному порядку каждый министр, прежде чем направить свой доклад государю, должен был предварительно ознакомиться с ним своих коллег, обсудить его в Комитете, учесть замечания и лишь тогда передавать наверх. Так, в Комитете были рассмотрены росписи государственных доходов и расходов на 1803 – 1806 гг. Здесь заслушивались отчеты министерств. Комитет разрешал некоторые ассигнования за счет казны, утверждал штаты отдельных учреждений, рассматривал балансы государственных банков и др. Государь иногда специально назначал его заседание, чтобы посоветоваться по разным вопросам управления страной с умными и опытными государственными деятелями. Однако бывало и так, что этот орган годами не собирался вообще, а министерства как ни в чем не бывало работали, получая задания непосредственно от государя и отчитываясь только перед ним. Особенно заметно роль Комитета снизилась (как и роль Госсювета) с 1826 г., после того как Николай I резко расширил полномочия Собственной Его Величества канцелярии. Фактически эта канцелярия превратилась в центральный орган управления страной. Здесь стали готовить проекты законов и указов, ведать назначением и увольнением высших чиновников, обращая особое внимание на борьбу с угрозой государственных преступлений.

В начале столетия всего было создано восемь министерств: военное, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел,

финансов, коммерции и народного просвещения. Новыми среди них по существу были два – внутренних дел и просвещения. Кроме задач по поддержанию общего порядка в стране на Министерство внутренних дел возложили также обязанности по управлению государственной промышленностью и строительством. Министерство народного просвещения кроме своих непосредственных функций занималось подготовкой кадров для государственной службы. В его ведении находились также Академия наук, университеты, другие учебные заведения.

Тогдашнее Министерство финансов с полным основанием можно назвать Министерством экономики, настолько широки были его полномочия и ответственность за состояние и развитие всего народного хозяйства. Ему подчинялись Берг-коллегия (в 1806 г. переименована в департамент), Ассигнационный и другие государственные банки, Лесной департамент, монетное дело, оброчные статьи, хозяйственное управление казенных земель и имений, казенные палаты по винным подрядам и откупам и вообще “по всем делам, до умножения государственных доходов и ассигнования сумм касающимся”.

Обязанности, возложенные на Министерство финансов, во много раз превышали его возможности, если учесть, что в 1802 г. в его штате числилось всего 39 сотрудников с ассигнованием на их содержание 52,3 тыс. руб. в год. Хотя жалованье было достаточно высоким (в среднем 112 руб. на человека в месяц), однако никому до сих пор не удавалось объять необъятное. Поэтому Министерство финансов в первые десятилетия своей деятельностью сосредоточило внимание и силы в основном на том, чтобы вовремя готовить росписи государственных доходов и расходов на следующий год, жестко контролировать затраты и находить источники поступления дополнительных денежных средств в казну.

В 1810 г., используя короткую передышку между войнами, был осуществлен второй этап реформирования государственной системы. Число министерств и ведомств было увеличено с 8 до 12. Половине из них поручили заниматься хозяйственными и финансовыми вопросами – МВД, финансов, Государственному казначейству, Ведомству ревизии государственных счетов (госконтролю), науки и просвещения, Главному управлению путей сообщения.

В Министерстве внутренних дел остались заводская промышленность и внутренняя торговля, в Министерстве финансов – все

хозяйственные звенья, определяющие поступление государственных доходов: управление госимуществом, внешняя торговля, дела горные и соляные, заведование казенными крестьянами, сборы и налоги всех видов, доходы городов и земств, дело монетное и др.

Государственные структуры, сформировавшиеся в 1802 – 1810 гг., без каких-либо существенных изменений функционировали с переменным успехом до начала XX в. Постепенно активизировалась роль министерств как органов централизованного регулирования и управления экономикой, особенно Министерства финансов, которое, несмотря на то что из него выделилось самостоятельное Министерство торговли и промышленности, оставалось по своим синтетическим функциям и значению министерством экономики. Оно стало главным инвестором в грандиозное строительство железных дорог и средств связи, что практически привело к их национализации.

Николай I резко усилил политические, в том числе полицейские, функции государственной службы, что в конечном счете дало довольно сомнительные результаты. Александр II пристроил к государственной машине земскую пристройку, украшенную элементами демократии, провел важные судебную и военную реформы, но сам трагически попал под колесо истории, катившееся по инерции...

Александр III развернул контрреформы, которые уже ничего не могли изменить. Его преемнику, Николаю II, выпала самая тяжелая доля: он стал свидетелем и непосредственным участником сначала острого кризиса, а затем полной катастрофы трехсотлетнего самодержавия дома Романовых. Чувствуя неминуемость развязки, он пытался задержать ее любыми средствами, начиная от расстрела толпы и кончая запоздалыми, непоследовательными уступками, в том числе крестьянской реформой Столыпина и созданием Государственной думы, которую он успел дважды разогнать.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

- 1. В каких формах в государственном менеджменте в России сочетались тенденции централизации и демократизации управления?*
- 2. Каким образом и почему в Древней Руси сочетались формы городского самоуправления и централизованной княжеской власти?*
- 3. В каких изменяющихся формах существовали на протяжении всей*

российской истории три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная?

4. Какую роль в кросс-культурных взаимодействиях структур власти в Древней Руси сыграла Православная церковь?

5. Какие опасности таила в себе система удельных княжеств и дробления наследуемых уделов? Какие аналогии из современной истории подтверждают опасность раздробления государства?

6. За счет каких управленческих факторов удавалось сохранять целостность государства при постоянной экспансии и присоединении территорий с иными культурой, национальным составом, уровнем экономического развития и управленческими традициями?

7. Как можно оценить эффективность государственной службы конца XVII в., когда численность аппарата приказов составляла 4,6 тыс. человек? Как это число можно соотнести с населением России? Каково примерное соотношение государственных служащих центральных органов власти и населения страны в современной России?

8. Как можно прокомментировать численность Министерства финансов в начале XIX в. (46 человек)?

9. Почему во время реформ Петра I потребовалось резко усилить централизацию власти?

# Раздел II

## СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

---

### Глава 1

#### УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ

*Сущность развития. Особенности управления развитием. Что такое стратегия*

#### Сущность развития

**Развитие** – это движение вперед, формирование новых целей, становление новых системных, структурных характеристик. Развитие означает рост, расширение, улучшение, совершенствование.

Развиваются все социально-экономические объекты: коммерческие фирмы, некоммерческие организации, органы государственного управления, ассоциации, регионы, города, государства, территории, отрасли, сферы деятельности. Подавляющая часть всех социально-экономических объектов развивается во времени.

Развитие – это изменение, связанное с возникновением качественно нового состояния. Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Новое может проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей. Структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления.

Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью или системой целей. Если эта направленность положительная, социально полезная, то говорят о прогрессе; если она отрицательная, то это регресс или деградация. Развитие фирм, организаций, стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей.

Термин “развитие” часто употребляется в следующих сочетаниях: развитие фирмы, развитие организации, развитие региона, города, социально-экономическое развитие России (или другой

страны). Прогрессивное изменение в экономической сфере может быть количественным, тогда говорят об экономическом росте. Оно может быть качественным, и тогда говорят о структурных изменениях, или об изменении содержания развития, или о приобретении объектом управления новых характеристик. Наряду с чисто экономическими характеристиками нередко рассматривают социальные параметры развития. Более того, социальные характеристики давно уже стали полноправными показателями, оценивающими степень развития любой страны, любого региона, города или района.

Уже на рубеже XVII—XVIII вв. было отмечено ускорение исторического процесса и темпов социально-экономических преобразований. Особенно ярко ускорение социально-экономического развития организаций, стран и сообществ проявляется в XX в. Увеличивается скорость распространения информации, формируются новые социально-экономические связи, время “сжимается” – соответственно темпы социально-экономического развития увеличиваются. На рубеже XX и XXI вв. страны и народы, компании и организации, лидеры и менеджеры сталкиваются с растущей необходимостью самообновления и ускоренного развития, так как темпы научно-технического и социального прогресса продолжают ускоряться. Неуклонное обновление мира требует от людей собственного постоянного развития, чтобы успевать за вечно ускоряющимся потоком нового.

### **Особенности управления развитием**

Управление развитием любого объекта выделяется в относительно самостоятельные действия и отличается от управления функционированием. Так, например, по своему содержанию различаются:

- управление функционированием фирмы и управление развитием фирмы;
- управление функционированием университета и управление развитием университета;
- управление функционированием региона и управление развитием региона.

Более того, в рамках управления каждым из упомянутых

объектов можно выделить более мелкие объекты, управление которыми вновь разделяется на управление функционированием и развитием:

- в рамках фирмы – управление функционированием производства (диспетчеризация, управление запасами, управление материальными потоками, технологический контроль и пр.) и управление развитием производства (техническое перевооружение, внедрение новых технологий, освоение производства новых изделий);

- в рамках вуза – управление функционированием учебного процесса (расписание, управление аудиторным фондом, контроль посещаемости) и управление развитием учебного процесса (создание новых учебных курсов, повышение квалификации преподавателей, внедрение новых технических средств обучения);

- в рамках региона или города – управление функционированием региональных и городских служб, жилищно-коммунального хозяйства, системы социальной защиты населения, налоговых служб региона и управление развитием региона (привлечение новых видов бизнеса, расширение аэропорта, развитие телекоммуникаций, поддержка малого бизнеса, развитие учреждений здравоохранения и образования, развитие региональных финансовых учреждений и пр.).

В постоянно меняющихся условиях современного мира организации вынуждены развиваться, и это развитие становится не только следствием естественной эволюции, но и результатом целенаправленных усилий их руководителей. В соотношении “управление функционированием – управление развитием” все больший удельный вес приобретает управление развитием. В связи с этим меняется и содержание управленческой деятельности: оно в меньшей степени направлено на администрирование, а в большей мере – на преобразование. Рождается новый тип лидеров, которые не просто управляют тем объектом, который им достался в наследство, а трансформируют объект управления, сами одновременно меняясь и обучаясь и стимулируя постоянное обучение и повышение творческой активности своего персонала.

Управление развитием включает в себя подходы к деловой жизни в условиях, когда перемены, успехи и неудачи проходят все более быстрой чередой. Основные составляющие управления развитием – это формирование видения, выявление целей и за-

дач, определение стратегии, разработка планов развития, установление соответствующего лидерства.

Любую организацию можно представить как пучок умений, навыков, квалификаций и компетентности, и этот пучок прежде всего должен быть направлен на развитие организации.

Менеджмент развития в отличие от менеджмента функционирования имеет в целом нерутинный характер, больше основывается на творчестве. Менеджмент развития в обязательном порядке учитывает меняющиеся внешние условия, постоянно ориентируется на цели развития и имеет стратегический характер. Менеджмент развития – органическая и неотъемлемая часть управления любым объектом, в то же время обособленная и относительно самостоятельная.

Менеджмент развития проявляется в различных формах, в частности в стратегическом планировании, развитии культуры организации, организационном развитии, мониторинге, а также в конкретных технологиях менеджмента, таких, как бизнес-планирование, группы качества и др. Основной формой, в которой реализуется менеджмент развития, является стратегическое планирование.

### **Что такое стратегия**

Слово “стратегия” происходит от греческого “стратегос”, что означает “искусство генерала”. Понятие стратегии берет начало в военном менеджменте, где четко разделяется “искусство генерала” и “искусство лейтенанта”. В искусство генерала входит определение общего плана кампании или сражения, выстраивание последовательности укрупненных действий, выделение направлений главного удара, распределение основных сил по фронту, разработка возможных вариантов и сценариев сражений. Лейтенант заботится о тактике: как наилучшим образом выполнить полученный приказ и как в связи с этим обеспечить выполнение поставленных задач и взаимодействие своих подчиненных.

В современном менеджменте так же можно выделить стратегические и тактические аспекты. К вопросам стратегии можно отнести, в частности, следующие:

- каковы цели организации;

- каковы основные виды деятельности организации и направление “главного удара”;
- кто являются союзниками и противниками;
- в чем состоят собственные преимущества и как их следует использовать.

В то же время в процессе управления любой организацией идет поиск ответов и на тактические вопросы:  
порядок найма на работу сотрудников;  
технология оборота документов;  
процедуры взаимодействия с потребителями и контрагентами.

### ВЫВОДЫ

Продукты, технологии, компании, люди, государства и регионы в постоянно меняющемся мире просто не могут существовать, не развиваясь. Применительно к социально-экономическому объекту развитие означает эволюцию социальных и экономических характеристик этого объекта, формирование у него новых черт, возникновение новых структурных подразделений.

В рамках управления развитием информация становится главным стратегическим преимуществом, адаптивность, т.е. потенциальная возможность изменений, – решающим фактором успеха. Каждый сотрудник в организации рассматривается как источник вклада в ее развитие. Открытость, групповая работа, доверие, постоянное использование инноваций становятся устойчивыми характеристиками организаций в целом.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Применим ли термин “развитие” к современным рыночным отношениям в России?
2. Всегда ли изменение есть развитие?
3. Управление развитием и управление функционированием: в чем разница?
4. В каких формах проявляется менеджмент развития в Вашей организации?

### ЛИТЕРАТУРА

Кунц Г., О’Доннелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч.— М., 1992.

- Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М., 1993.  
Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1997.  
Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. – М., 1986.  
Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. – М., 1995.  
Санталайнен Т. и др. Управление по результатам. – М., 1993.

## Глава 2

### АНАЛИЗ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Сущность и роль анализа. Особенности анализа в управленческой деятельности. Методы анализа. Анализ и эффективность управления*

#### Сущность и роль анализа

В современном обществе возникает острая конкурентная борьба между производителями, продавцами и покупателями товаров, а также между отдельными политическими группировками, выражающими свои интересы. Успех или поражение одной из конкурирующих сторон в современной обстановке предопределяются соотношением их коллективного интеллекта, качеством информации и эффективностью управления.

Чтобы победить в противоборстве умов, нужно хорошо знать и правильно прогнозировать развитие социально-экономической обстановки, понимать интересы людей, трезво оценивать преимущества и слабые стороны всех конкурирующих сторон. Кратко эти требования можно сформулировать следующим образом: успех прямо пропорционален степени познания.

Отсюда следует, что целенаправленно воздействовать на глубинные причинно-следственные связи в системе управляемого объекта можно, только зная механизм его функционирования, движущие силы и трудности развития.

Для решения таких задач в управлении используется *анализ* – особый вид умственной, познавательной деятельности руководителей и специалистов.

Анализ – необходимая и исходная предпосылка принятия обоснованного решения и последующих действий по его выполнению.

### **Особенности анализа в управленческой деятельности**

Аналитическая деятельность руководителей и специалистов в государственной службе имеет ряд особенностей по сравнению с другими сферами управления. Прежде всего следует отметить, что она *ориентирована на выполнение основной функции государственных органов – создание наиболее благоприятных условий для жизнедеятельности населения данного региона или всей страны в целом*. Поэтому главная задача аналитической деятельности работников государственной службы состоит в том, чтобы искать и находить дополнительные источники для удовлетворения разнообразных потребностей населения данной территории, а также следить за тем, чтобы имеющиеся ресурсы использовались с наибольшей социальной отдачей.

Поскольку достигнуть заметных социальных результатов без существенных финансовых и материальных затрат практически невозможно, органы государственной службы призваны проводить долгосрочную политику, рассчитанную на повышение экономической и финансовой эффективности предприятий реального сектора и коммерческих фирм, занятых в сфере услуг. Это те корни, которые реально обеспечивают решение социальных проблем. Бесспорно, социальная эффективность является конечным показателем полезных результатов деятельности государственной службы. В этом смысле ей следует отдать приоритет. Однако наличие финансовых и материальных ресурсов является необходимой предпосылкой решения большинства социальных вопросов. В этой связи экономическую эффективность работы производственного сектора следует считать исходным показателем для оценки деятельности государственной службы.

Такой вывод в полной мере относится к региональным и местным органам власти. На них в последние годы возложили основную ответственность за развитие народного образования, здравоохранения, культуры, коммунального хозяйства и др., но соответствующих финансовых ресурсов не предоставили. Поэтому на местах постоянно возникают напряженные ситуации и конфликты. К сожалению, в обозримой перспективе (ближайшие 5–10 лет) не приходится рассчитывать на то, что помощь из центра

заметно возрастет. Деньги нужно искать в собственном регионе с помощью хорошо поставленного учета и анализа финансовых и денежных потоков.

Другая особенность аналитической деятельности в органах государственной службы состоит в том, что она исследует объект как *целостность*, состоящую из многих взаимодействующих друг с другом частей и подразделений. Все они объединены в общую систему единой целью, а также прямыми и обратными связями, по которым постоянно проходят информационные и регулирующие сигналы. В зависимости от характера и результатов воздействия одних элементов системы на другие их группируют на причины и следствия. В конкретной ситуации причина и следствие, прямая и обратная связь могут меняться местами, что в свою очередь влияет на те или иные изменения во всей системе. Задача анализа состоит в том, чтобы раскрыть структуру управляемого объекта, его частей и взаимосвязей в постоянном движении и изменении. Так, постоянного внимания требуют к себе соотношение роста средней зарплаты и производительности труда, пропорции доходной и расходной частей бюджета, показатели рентабельности и ликвидности, среднего уровня доходов отдельных категорий населения и прожиточного минимума и др.

Третья особенность аналитической деятельности государственной службы состоит в том, что в процессе анализа необходимо постоянно отслеживать *взаимодействие противоречивых* общегосударственных, местных, групповых и личных *интересов*, своевременно вскрывать назревающие конфликты и факторы, которые их вызывают. Это очень сложный и вместе с тем весьма важный аспект социального анализа. Он позволяет на ранней стадии предупредить о вспышке массового недовольства населения, вызванной конкретными причинами, и заранее принять меры, чтобы развязать узел противоречий до того, как он затянется до предела и его придется разрубать.

## Методы анализа

Особенности конкретной аналитической деятельности определяют специфику методов ее осуществления. Так, целостную характеристику состояния и изменения социально-экономической обстановки в регионе можно получить относительно быс-

тро и просто *методом сопоставления его основных макроэкономических параметров*:

- во времени – сравнивается сегодняшнее положение с прошлым периодом и прогнозом на будущее;
- с параметрами соседних регионов, находящихся примерно в равном положении по ресурсам и природным условиям;
- со средними, выравненными показателями в масштабе всей страны;
- с параметрами зарубежных государств;
- с лучшими показателями отдельных регионов и стран.

Метод сопоставления позволяет с небольшими затратами труда и времени получить довольно объективную количественную и качественную характеристику данного региона: насколько близко он держится к среднему уровню или ниже (выше) его; по каким показателям отстает от соседних и наиболее развитых регионов. Временные ряды позволяют судить о динамике развития, структурных сдвигах и др. Например, резкое падение продолжительности жизни, рост смертности (в том числе детской и лиц трудоспособного возраста) в обобщающем виде свидетельствуют о снижении качества жизни в стране, а значит, и социальной эффективности.

Американские специалисты считают, что уровень безработицы не должен выходить за рамки 3–7% от общего числа экономически активного населения. Если эта доля ниже 3%, то рынок труда “перегрет”, а если выше 7%, то социальная напряженность в сфере занятости достигает верхнего предела. В России этот показатель в 1996 г. превысил 9%, что кратко, но достаточно полно характеризует возникшую потенциальную опасность на новом этапе общественных отношений.

*Метод* сопоставления, безусловно, имеет ряд преимуществ благодаря своей простоте и наглядности. Однако обобщающих оценок достигнутого уровня и скорости (темпов) развития недостаточно, чтобы ответить на вопрос: почему тот или иной регион имеет более высокие или, наоборот, низкие макроэкономические параметры по сравнению, скажем, со средними показателями? Для управления важно выявить причинно-следственные связи, то есть определить, каким образом складывается именно такая, а не иная ситуация, какие обстоятельства повлияли на конкретные итоги за определенный период, когда один регион вырывается вперед, а другой, находящийся примерно в таких же условиях, отстает.

Чтобы наиболее полно ответить на подобные вопросы, используется **факторный анализ**, в ходе которого выявляются, классифицируются по качеству и оцениваются количественно причины, повлиявшие на тот или иной конечный результат в течение определенного времени. Структуру таких факторов сначала обосновывают теоретически, а конкретные параметры просчитывают с помощью экономико-математических моделей.

Как уже отмечалось, исходным фактором, который в наибольшей степени определяет качество жизни, объем и структуру потребления населения, выступает экономика: производство материальных и нематериальных благ, в том числе различных услуг. Поэтому факторный анализ целесообразно начать с изучения ситуации, сложившейся в производстве. За период с 1990 по 1996 г. объем валового внутреннего продукта (ВВП) России сократился примерно в 2 раза. Закономерно, что и реальное потребление населения за тот же период снижалось примерно с такой же скоростью. Некоторое отставание потребления от отрицательной динамики производства объясняется тем, что в истекшие годы происходил интенсивный процесс “проедания” основных фондов, которые были накоплены предыдущими поколениями. Следует учитывать также, что “теневая” экономика присваивает примерно 40–50% произведенного ВВП. Поэтому средств для инвестиций не хватает, в доходную часть бюджетов не поступают десятки триллионов рублей, растет задолженность по заработной плате, а более 30 млн человек по-настоящему бедствуют – живут ниже уровня прожиточного минимума.

Из факторного анализа ситуации в стране следует, в частности, что преодолеть кризис и создать действительно социально ориентированный рынок возможно, только восстановив и расширив производство, в том числе и, пожалуй, в первую очередь сельское хозяйство. Для этого потребуются уже в ближайшие годы в 3–5 раз увеличить объем производственных инвестиций.

### **Анализ и эффективность управления**

При разработке долгосрочной стратегии следует учитывать, что главным фактором будущего экономического и социального подъема может быть только рост эффективности управления, инвестиций и производства.

Сама эффективность в этих трех ключевых сферах в свою очередь зависит от действия следующих факторов:

- качества кадров, включая такие его компоненты, как уровень профессионализма работников (т.е. объем полученных теоретических знаний, накопленного опыта, практических знаний, умения творчески применять знания и опыт в повседневной жизни), общая культура, коллективная и индивидуальная система ценностей и жизненных установок, вытекающее из них отношение к себе, к окружающим людям, к делу, к деньгам, к природе и т.д.;
- масштаба и прочности соединения достижений науки и творческой мысли (научных открытий, изобретений, патентов, лицензий, других форм новых идей и концепций) с производством, строительством, управлением и образованием;
- создания во многом нового, более квалифицированного и действенного хозяйственного и управленческого механизма;
- формирования и воспитания рассчитанной на условия XXI в. новой системы национальных идей, целей и ценностей, а также мотивации жизни и трудовой деятельности.

Эффективность выражается в соотношении полученных полезных результатов и объема использованных ресурсов, в том числе финансовых (как частный, но широко распространенный случай – текущих издержек). Общая формула эффективности:

$$\text{Э} = \frac{\text{Полезные результаты}}{\text{Использованные ресурсы}}$$

Социальная эффективность отличается от экономической прежде всего спецификой числителя: здесь используются показатели, с разных сторон характеризующие изменение качества жизни людей, – показатели смертности и рождаемости, реальных доходов населения, количества студентов и т.д. Для оценки экономической эффективности в числителе используются показатели ВВП, т.е. добавленной стоимости во всех отраслях народного хозяйства, включая стоимость амортизации основных фондов, прибыли (чистого дохода) на уровне предприятия, фирмы, региона. Прибыль как обобщающий показатель качественных и ко-

личественных изменений в производственной и коммерческой деятельности имеет многие преимущества: в ней отражаются динамика объемов производства, повышение качества, лучшее использование производственных фондов, экономия сырья и энергоносителей, соотношение роста производительности труда и средней зарплаты и др.

Вместе с тем прибыль включает в себя и доход, полученный за счет искусственного повышения цен. Поэтому ее анализ должен быть факторным, с четким выделением источников роста и снижения.

Повысить эффективность можно двумя способами: увеличивая полезные результаты опережающими темпами по сравнению с ростом затрат и экономия ресурсы (снижая издержки). В прошлом главный упор делался на снижении издержек. Магистральный путь на будущее – улучшение качественных параметров выпускаемых товаров и услуг (повышение их потребительской ценности и тем самым верхнего предела рыночной цены) за счет материализации успехов науки и других достижений человеческой мысли.

*Могут использоваться различные формулы оценки экономической эффективности, например:*

$$\mathcal{E}_1 = \frac{\text{ВВП}}{С + \text{ЕнФ}}, \quad \mathcal{E}_2 = \frac{\text{Пр}}{С + \text{ЕнФ}}, \quad \mathcal{E}_3 = \frac{\text{ЧД}}{С + \text{ЕнФ}},$$

где  $\mathcal{E}_1, \mathcal{E}_2, \mathcal{E}_3$  — экономическая эффективность;

ВВП — внутренний валовой продукт региона или страны, т.е. сумма добавленной стоимости, включая амортизацию, во всех отраслях народного хозяйства;

Пр — прибыль;

ЧД — чистый доход;

С — себестоимость продукции за год;

Ен — норматив эффективности основных фондов (капитала), увязанный со ставкой банковского кредита в твердой валюте;

Ф — основные фонды.

Числитель первой формулы выражает в денежной форме сумму валовой прибыли и других валовых доходов, полученных в процессе производства и реализации материальных благ и услуг.

Числитель второй и третьей формулы — это прибыль или чистый доход. Третья формула отличается от второй тем, что часть денежных доходов реализуется или поступает со стороны, минуя форму прибыли.

Среди ключевых показателей хозяйственного анализа одно из важных мест занимает показатель эффективности инвестиций. При этом в народном хозяйстве, регионах, фирмах и на предприятиях в качестве экономического результата используются данные о приросте ВВП, чистого дохода и прибыли в расчете на год:

$$\text{Эк}_1 = \frac{\Delta \text{ВВП}}{\text{К}} ; \quad \text{Эк}_2 = \frac{\Delta \text{ЧД}}{\text{К}} ; \quad \text{Эк}_3 = \frac{\Delta \text{Пр}}{\text{К}} ,$$

где  $\text{Эк}_1, \text{Эк}_2, \text{Эк}_3$  — эффективность капитальных вложений на уровне соответственно народного хозяйства региона или предприятия;

$\Delta \text{ВВП}, \text{ЧД}, \text{Пр}$  — прирост соответственно ВВП, чистого дохода или прибыли;

$\text{К}$  — объем капитальных вложений, вызвавших такой прирост.

В хозяйственной практике применяется обратный показатель — срок окупаемости, характеризующий отношение объема затраченных капитальных вложений к сумме полученного экономического результата. Любая задача имеет, как правило, несколько путей решения с разными результатами и затратами. Какой вариант выбрать? Чтобы получить ответ на этот вопрос, рассчитывают сроки окупаемости каждого варианта и выбирают тот, где срок окупаемости самый короткий.

Иногда определяют самые низкие “приведенные затраты” для достижения одинакового конечного результата:

$$C + \text{ЕнК} = \min ,$$

где  $C$  — себестоимость годового производства при разных вариантах;

$\text{Ен}$  — норматив эффективности капитальных вложений;

$\text{К}$  — объем капитальных вложений при том или другом варианте.

Приведенные формулы несколько упрощены, поскольку они абстрагируются от сложных процентов на капитал. Применение таких процентов в условиях, когда деньги “работают”, т.е. приносят дополнительный доход, становится правилом. Это несколько усложняет расчеты, но дает более точные оценки.

Одним из объектов анализа в настоящее время выступает *оценка эффективности (привлекательности) инвестиционных проектов*. При этом чаще всего дело сводится к определению коммерческой эффективности, т.е. к выявлению проекта с наименьшим сроком окупаемости (возврата) капитала.

В системе государственной службы, когда федеральным и региональным органам власти приходится оказывать финансовую поддержку инвестиционным программам и крупным проектам, обязательна и социальная оценка проектов, в том числе с позиций охраны окружающей среды. В рыночной экономике критерием целесообразности инвестирования выступает коммерческий эффект (норма и объем прибыли), а защитные социальные параметры и нормативы служат рамочными ограничениями.

На практике разработка, анализ и оценка целесообразности инвестиционных проектов производятся *методом итераций*. Речь идет о многоэтапных и все более конкретных расчетах и оценках выгоды на каждом этапе их подготовки. Так, уже к моменту, когда инициативная группа собирает вероятных участников проекта, им предлагается одна из первых его концепций. В ней содержится прогноз изменения конъюнктуры рынка данной товарной группы, в том числе оценка динамики спроса и предложения. Сложнее предвидеть появление на рынке качественно новых товаров. Поэтому, чтобы снизить риск, конструкторам, разработчикам и технологам задают жесткие нормативы потребительских параметров проектируемых изделий, предельный уровень их цен, а значит, и себестоимости. Приоритет чаще всего имеют параметры качества – полезность нового товара для будущего покупателя или клиента.

Чтобы обеспечить высокое качество и низкие цены, нужны дополнительные инвестиции и время. Поэтому разработка и анализ нового проекта сводятся по существу к тому, чтобы найти и обосновать оптимальные параметры четырехугольника, вершины которого образуют показатели качества, цены, инвестиций и сроков.

## **ВЫВОДЫ**

В рыночных условиях, когда возникает много дополнительных трудностей, связанных с возросшей степенью неопределенности и риска, неизбежно возрастает роль и значимость квалифицированного анализа. Причем от его качества, прежде всего объективности, в определяющей степени зависят направленность и результативность функционирования всей системы менеджмента.

Особенности аналитической деятельности отражаются в специальных методах анализа, позволяющих максимально объективно оценить состояние и изменения социально-экономической обстановки.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

- 1. Какое место в управленческой деятельности занимает анализ?*
- 2. В чем состоят главные особенности аналитической деятельности в органах государственной службы?*
- 3. Какие основные методы и формы анализа применяют руководители и специалисты?*

## **ЛИТЕРАТУРА**

- Брячихин А. М.* Власть в городе. – М., 1995.
- Гельферт Е.* Техника финансового анализа. – М., 1996.
- Общэкономическая оценка инвестиционных программ и проектов // *Экономист*. 1994. № 5.
- Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1996.
- Оценка инвестиционной привлекательности проектов // *Финансы*. 1995. № 8.

## Глава 3

### СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

*Цели и миссия. SWOT-анализ.  
Цикл стратегического планирования.  
Конкурентная стратегия.*

#### Цели и миссия

Стратегическое планирование определяет основные цели и направления действий организации и обеспечивает достижение выбранных целей путем использования имеющихся преимуществ и создания новых.

Стратегический план – это программа укрупненных действий по достижению поставленных целей.

Стратегия в значительной мере разрабатывается высшим руководством организации, а ее реализация предусматривает включенность всех сотрудников всех уровней управления. Стратегический план должен быть, с одной стороны, целостным, с другой – гибким, поддающимся коррекции. Выработанная стратегия придает организации общую направленность и индивидуальность, а ее сотрудникам – осязаемые ориентиры для повседневных действий.

Стратегическое планирование прочно вошло в жизнь практически всех коммерческих организаций. Некоторые элементы стратегического планирования используются при составлении бизнес-планов. В последнее время все в большей мере стратегическое планирование используется в практике работы некоммерческих организаций (фондов, Церкви, университетов) и в государственном управлении, в том числе в региональном.

Исходный пункт стратегического планирования — выявление и формулировка *целей* организации. При этом обычно выделяют миссию (общую генеральную цель) и цели как таковые. *Миссия* — это четко выраженная общая цель, в которой дается ответ на основные вопросы:

- для чего существует организация;
- какую потребность она удовлетворяет;
- каковы основные принципы ее деятельности.

Главный вопрос, на который отвечает миссия, – это вопрос о том, какую человеческую потребность удовлетворяет организация, зачем она нужна, чем полезна. Так, например, автомобильный завод удовлетворяет потребность людей в передвижении; университет – в обслуживании в сфере образования; завод по производству фотопленки – в материальных носителях воспоминаний. Правильный ответ на вопрос о потребностях, которые удовлетворяет организация, уже сам по себе способен дать много новых импульсов деятельности организации. Так, например, автомобильный завод начинает развивать свою деятельность в направлении обслуживания потребителей (ремонтные мастерские, авторизованные дилеры, лизинговые схемы продаж), университет расширяет сферу деятельности (краткосрочные курсы, спортивные услуги, услуги библиотек и провайдерские услуги в Интернете), а производитель фотопленки начинает производить оборудование и обслуживать центры по проявке пленки и печати фотографий.

Часто вопрос формулировки миссии организации кажется слишком очевидным. В коммерческих организациях на вопрос о том, какова миссия организации, можно получить простой, лаконичный и в корне неверный ответ: “Прибыль”. Дело в том, что миссия не столько отражает внутренние проблемы самой организации, сколько отвечает на потребности внешнего мира: для чего организация существует, какую потребность людей она удовлетворяет?

Важной составляющей миссии являются принципы работы данной организации и ценности, которые разделяют сотрудники. Миссия используется не только для последующей разработки целей, но и для формирования корпоративной культуры. Примером принципов работы для формирования корпоративной культуры и укрепления общих ценностей, разделяемых работниками предприятия, могут служить принципы работы завода “Сони” в городе Сан-Диего (США). Основные элементы корпоративной культуры этой фирмы сформулированы в документе под названием «Дух “Сони”», написанном белым стихом.

#### *Дух Сони*

“Сони” – это всегда пионер,  
искатель нового.

“Сони” никогда не плетется в хвосте,  
но надеется найти собственную дорогу прогресса,  
открывая новые пути, которые еще предстоит проложить.  
С помощью прогресса  
“Сони” хочет служить человечеству.

Новые пути сопряжены с трудностями,  
но народ “Сони” работает в гармонии,  
преодолеывает эти трудности,  
находя радость и гордость в творческом участии  
и в достижении цели каждого пионерного начинания.

Политика “Сони” состоит в том,  
чтобы уважать и поощрять способности каждого  
(“нужный человек в нужном месте”),  
выявлять в личности ее лучшие черты,  
верить в каждого и постоянно  
развивать ее или его способности.

В этом — жизненная сила “Сони”.

Каждый, кто работает на заводе в Сан-Диего, знаком с «Духом “Сони”», имеет у себя копию этого документа, он обсуждается на занятиях по повышению квалификации. Таким образом, «Дух “Сони”» способствует формированию позитивной корпоративной культуры, которая, в свою очередь, есть фактор повышения качества продукции и снижения издержек.

На основе миссии вырабатываются цели организации, которые должны иметь следующие характеристики:

- измеримость: любую, даже качественную, цель целесообразно переводить в количественное измерение. Если цель нельзя измерить, то это свидетельствует о неверно сформулированной или даже о ложной цели;
- ориентация во времени: к какому моменту планируется достижение той или иной цели. Если цель не ориентирована во времени, то это то же самое, что ее отсутствие;
- достижимость — цель должна быть реальной. Если цели недостижимы, то страдает мотивация сотрудников;
- взаимоподдержка: следует стремиться к тому, чтобы разные цели дополняли друг друга и “работали” друг на друга. Нельзя допускать, чтобы цели вступали друг с другом в конфликт.

## СВОТ - анализ

В русскоязычной литературе все чаще встречается термин “СВОТ-анализ”, который представляет собой прямой перевод английской аббревиатуры SWOT, что означает анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (Strengths – сильные стороны, Weaknesses – слабые стороны, Opportunities – возможности, Threats – угрозы). Анализ внешней среды включает в себя оценку наиболее значимых позитивных и негативных внешних факторов развития, а также возможные последствия изменения внешней среды для организации. О внешней среде обычно судят по состоянию относительно самостоятельных сфер:

- макроэкономической (ВВП, динамика развития, курс обмена валюты, инфляция);
- политической (стабильность правительственного курса, налоговая политика, действенность контрактного права, политика занятости, региональная политика);
- конъюнктурной и конкурентной (спрос и предложение, кто производит аналогичную продукцию, на каких условиях);
- военной (перспективы ведения военных действий);
- демографической (половозрастная структура населения, ее динамика);
- этнической (этническая структура населения, национальные ценности и приоритеты);
- социально-психологической (настроения населения, реакция на социально-экономические изменения).

Анализ внутренних сильных и слабых сторон включает в себя оценку “плюсов” и “минусов” самой организации. В частности, анализируется и оценивается:

- маркетинг (имеется ли в организации четкая маркетинговая стратегия, на каких сегментах рынка у организации есть преимущества, а на каких – недостатки, какими средствами осуществляется продвижение товара, в чем преимущества и недостатки используемой рекламы, как происходит сбыт продукции);
- финансы (какие финансовые источники используются, имеется ли доступ к дешевым финансовым ресурсам, насколько полно используется эффект финансового рычага);
- человеческие ресурсы (насколько квалифицирован персо-

нал организации, как и какими средствами осуществляются инвестиции в человеческий капитал);

- культура организации (насколько адекватна имеющаяся культура задачам, стоящим перед организацией);
- производство (состояние производственных мощностей, технологическая база, контроль качества).

Формулировка миссии, целей, SWOT-анализ – все эти элементы стратегического планирования с успехом используются в практике не только коммерческих, но и государственных организаций, причем не только в новейшее время, но даже в историческую эпоху (см. пример).

*Пример стратегического подхода в государственном управлении*

Жан-Батист Кольбер — министр двора Людовика XIV, исполнявший функции главы правительства у “короля-солнца” в течение 23 лет, — во многих своих начинаниях исходил из принципов стратегического планирования. Весьма характерен один эпизод его деятельности. По его указаниям во Франции на значительных площадях были высажены дубы. На территории современной Франции до сих пор можно встретить остатки дубовых рощ, созданных по приказу Ж.-Б.Кольбера. Эти посадки в конце XVII в. были сделаны с единственной целью: чтобы к середине XIX в. (!) Франция стала обладательницей лучшего в Европе мачтового леса и таким образом обеспечила бы себе лучший материал для кораблестроения.

Данный пример показывает, насколько выдающиеся государственные деятели прошлого были дальновидны, думая о перспективах нации и государства. Более того, данный пример заставляет усомниться в справедливости широко известного изречения, приписываемого Людовику XIV: “После нас хоть потоп”. Действия Кольбера были направлены на создание новых конкурентных преимуществ для государства в целом и основывались на всестороннем анализе ключевых факторов государственного могущества. Ведущим фактором государственного развития в XVII в. выступал флот. За действиями Ж.-Б.Кольбера видны определение миссии и целей, SWOT-анализ, разработка стратегии и ее осуществление.

Особенно эффективны приемы стратегического планирования (определение миссии и цели, SWOT-анализ) в планировании экономического развития регионов и городов, о которых речь пойдет во второй части учебника.

## Цикл стратегического планирования

На рис. 7 схематично представлена последовательность действий, составляющих стратегическое планирование, в виде цикла. Этот цикл начинается с выработки миссии и целей. Сформулированная миссия позволяет определить измеримые цели, выраженные в соответствующих показателях. На практике после уточнения целей нередко вновь уточняется миссия и цикл начинается заново.

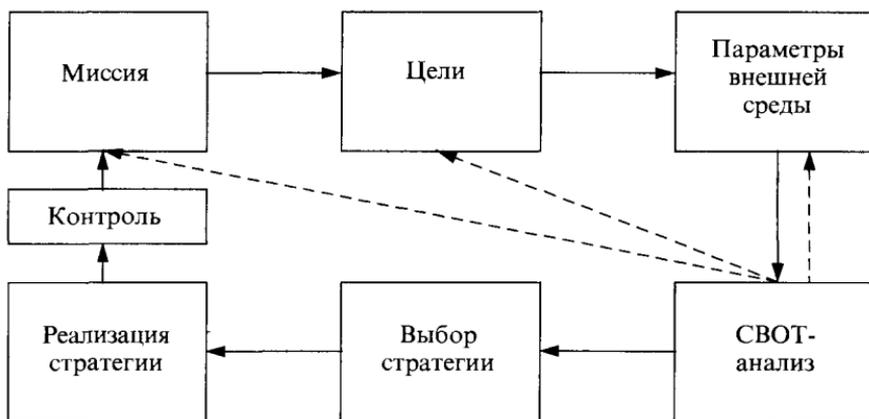


Рис. 7. Цикл стратегического планирования

Следующий шаг стратегического планирования – это определение параметров внешней среды, влияющих на деятельность организации. Этот шаг стратегического планирования имеет исследовательский характер и нередко выполняется сторонними организациями. Полученные результаты исследования внешней среды нередко заставляют вновь уточнить миссию и цели; таким образом, процедура стратегического планирования возвращается на первоначальный этап.

На следующем этапе стратегического планирования проводится СВОТ-анализ, который выявляет положительные и отрицательные внешние и внутренние факторы деятельности организации или проекта. Результаты СВОТ-анализа часто заставляют вновь вернуться к формулировке миссии и целей и дополнить ис-

следование внешней среды. Именно этот шаг на рисунке представлен пунктирными линиями.

Следующий шаг – выбор стратегии. В рамках каждой организации производится конечное число продуктов или осуществляется конечное число проектов. По отношению к каждому продукту, проекту или виду деятельности можно применить лишь две возможные стратегии: рост и сокращение или их разновидности (бурный рост, медленный рост, постепенное сокращение, немедленная ликвидация, отсечение лишнего, переориентация).

Общая стратегия организации в целом получается путем соединения воедино частных стратегий в отношении отдельных продуктов, проектов или видов деятельности. При выборе стратегии полезно использовать матрицу Бостонской консультационной группы (матрицу БКГ), которую можно представить в виде четырех зон в осях “темп роста - прибыль” (см. рис. 8.)

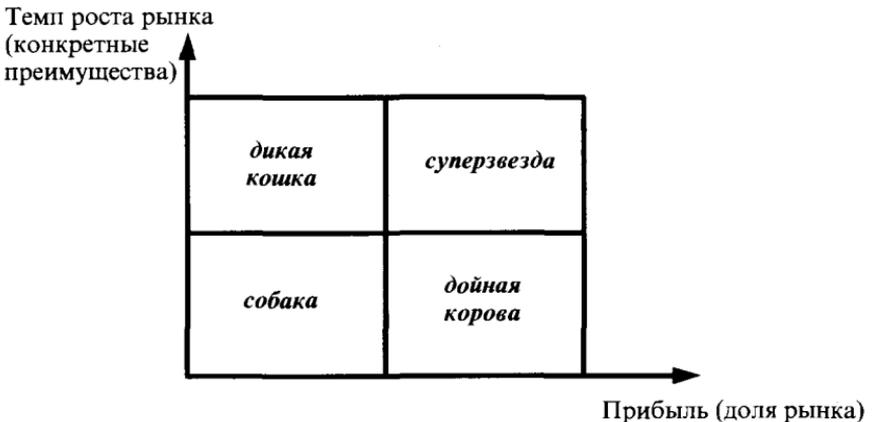


Рис.8. Матрица Бостонской консультационной группы

Любой вид деятельности характеризуется уровнем прибыльности и сложившимися или потенциальными темпами роста. Имеются виды деятельности с низкой (а может быть, с нулевой или даже отрицательной) прибыльностью и низкими темпами роста. Они отвлекают ресурсы и тормозят развитие. Условно их называют собаками. Есть виды деятельности с низкой прибыльностью, но высокими темпами роста. Они, как дикие кошки, не-

сутся, неизвестно куда. Другие виды деятельности подобны дойным коровам: у них высокая прибыльность, но низкие темпы роста. Эти виды деятельности обеспечивают процветание и успех всей организации. Изредка и всегда лишь на время на небосклоне организации может зажечься “суперзвезда” — это такой вид деятельности, который обеспечивает высокую прибыль и одновременно характеризуется высокими темпами роста.

Общие закономерности развития организаций, выявленные специалистами БКГ, заключаются в следующем:

- “суперзвезда”, как правило, рождается из “дикой кошки”;
- рано или поздно “суперзвезда” превращается в “дойную корову”;
- рано или поздно “дойная корова” превращается в “собаку”;
- большая часть “диких кошек” превращается в “собак”.

Общими рекомендациями Бостонской консультационной группы являются следующие: создавайте и культивируйте “диких кошек”, избавляйтесь от “собак на сене”, не надейтесь, что “дойные коровы” будут существовать вечно. При анализе видов деятельности любой организации полезно представить их на матрице БКГ с тем, чтобы ответить на вопросы:

- не следует ли избавиться от “собак”?
- как скоро “дойные коровы” превратятся в “собак”?
- не слишком ли мало в деятельности организации “диких кошек”?

На рис. 8 представлена упрощенная матрица БКГ. Обычно она рассматривается в осях “Конкурентные преимущества – Доля рынка”, а число квадратов (или зон) обычно не 4, как на рисунке, а 16 (4x4). Анализируется не только положение отдельных продуктов (проектов), но и их смещение в течение времени. Данный анализ помогает точнее выбрать стратегию фирмы. Матрица БКГ может использоваться в деятельности не только коммерческих фирм, но и некоммерческих организаций, а также органов государственного управления. При этом в каждом случае в отдельности определяются оси матрицы и интерпретация положения тех или иных видов деятельности в разных квадратах матрицы БКГ.

После того как стратегия выбрана, происходит ее реализация и осуществляется контроль полученных результатов. Затем цикл стратегического планирования начинается снова. Цикл стратегического планирования, выполненный однажды, не способен

закрепить и зафиксировать незыблемую или “единственно верную” успешную стратегию. Процесс стратегического планирования непрерывен. Планы в организациях создаются отнюдь не для того, чтобы неукоснительно их выполнять, они лишь средство успешного управления, адаптирующего возможности организации к постоянно меняющимся условиям.

### Конкурентная стратегия

При формировании стратегии фирмы или организации целесообразно не ограничиваться анализом внешних и внутренних факторов развития, а соотносить стратегические решения с элементами конкурентной стратегии лучших аналогичных предприятий и организаций. Современная конкурентная стратегия организаций ориентируется на устойчивые характеристики, свойственные успешно действующим организациям. В частности, коммерческим организациям, достигшим лидирующих позиций в своем виде бизнеса, свойственны следующие характеристики конкурентной стратегии:

- **Своя ниша на рынке.** Организация стремится иметь собственную нишу на рынке, где у нее нет конкурентов или имитаторов. Собственная ниша на рынке не может существовать долго, поэтому организация постоянно трансформирует эту нишу или создает новые ниши, обретая на рынке временно монопольное преимущество.

- **Забота о качестве.** Невозможно обеспечить конкурентоспособность, не осуществляя постоянную заботу о качестве производимых товаров и услуг. Контроль качества становится в связи с этим обязательным элементом эффективного менеджмента.

- **Инновативность.** Постоянное обновление продукции, технологии, методов управления, видов деятельности характеризует лучшие фирмы, достигшие значительных результатов в своей деятельности. Плотный поток нововведений на любом участке, на любом уровне управления – и в отделе сбыта, и в бухгалтерии, и на производственном участке – вот что отличает победителей в конкурентной борьбе. Именно инновативность обеспечивает адаптивность к постоянным изменениям во внешней среде.

- **Быстрота действий.** Лидеров отличает быстрота осуществления любых действий – и обновления продукции, и осуществле-

ния реконструкции, и освоения новых технологий, и ответа на телефонный звонок клиента.

● **Малый размер.** Широко известно преимущество малых предприятий. Малый размер обеспечивает большую адаптивность, более высокую скорость реакции, более плотный поток нововведений, большую приверженность персонала своему делу. Организации-лидеры наделяют свои филиалы и подразделения такими широкими правами, которые позволяют им действовать почти так же, как и независимым, самостоятельным малым предприятиям. В этом смысле такие крупнейшие сетевые корпорации, как “Асеа Браун энд Бовери” и “Моторола”, являются малыми, т. е. состоящими из относительно малых самостоятельных подразделений и филиалов.

● **Партнерский характер.** Партнерство во взаимоотношениях с контрагентами и потребителями позволяет повысить качество, ускорить внедрение нововведений, привлечь потребителей в процесс модернизации продукции, обеспечить ее кастомизацию, адаптировать и перенять передовой опыт контрагентов в целях повышения эффективности собственного производства и обслуживания потребителя.

● **Международная деятельность.** Подмечено, что все фирмы-лидеры, как правило, активны на мировых рынках. Интернационализация деятельности становится стратегическим выбором, обеспечивающим устойчивую конкурентоспособность.

● **Добавленная стоимость за счет квалификации.** Лидеры, повышая эффективность собственной деятельности, обычно добавляют в свой продукт (или услугу) новые характеристики так, чтобы дополнительные затраты привели к непропорционально большому улучшению потребительских свойств и соответственному повышению цены и коммерческого результата. При этом новые характеристики продукта становятся результатом применения высококвалифицированного труда.

Рассмотренные характеристики лучших компаний мира не исчерпывают всех элементов конкурентных стратегий, приводящих к успеху. Анализ таких характеристик посвящены исследования многих авторов, занимающихся теоретическим и практическим менеджментом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М., 1986.

Аналогично тому, как существуют конкурентные стратегии, приводящие к успеху отдельные фирмы, существуют конкурентные стратегии успешного экономического развития городов, регионов и даже отдельных стран. Рассмотрению этих вопросов будет посвящена вторая часть настоящего учебника.

### ВЫВОДЫ

Стратегическое планирование – это процесс выбора целей организации и направлений действий для их осуществления. Главным плановым решением для организации является формулирование миссии и определение конкретных целей, обеспечивающих ее выполнение. Миссия должна быть официально сформулирована, и о ней должно быть сообщено сотрудникам организации. Миссия служит ориентиром для принятия всех управленческих решений. В миссии отражаются ценности организации. Цели должны быть конкретными, достижимыми, измеримыми, ориентированными во времени, взаимно поддерживающими.

Выбору стратегических решений должен предшествовать анализ внешней среды и внутренних “плюсов” и “минусов” организации. Стратегия организации сочетает стратегические решения относительно видов деятельности (функциональных зон, стратегических направлений, продуктов).

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Каковы основные этапы стратегического планирования?*
2. *Что такое SWOT-анализ?*
3. *Каковы базовые стратегические альтернативы по отношению к продукту (виду деятельности)?*
4. *Назовите элементы конкурентной стратегии, обеспечивающие коммерческим фирмам успех в современных рыночных условиях.*
5. *В чем состоит миссия организации, в которой Вы работаете?*
6. *Каковы цели организации, в которой Вы работаете?*
7. *Где и как можно использовать стратегическое планирование в региональном управлении?*

### ЛИТЕРАТУРА

- Ансофф И.* Стратегическое управление. — М., 1989.
- Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. — М., 1995.

*Джей Р.* Низкозатратный маркетинг. — WASALA Communications, Finland, 1994.

*Карлоф Б.* Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. — М., 1991.

*Кинг У., Клиланд Д.* Планирование будущего корпорации. — М., 1989.

*Мескон М.-Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М., 1992.

Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина. — М., 1996.

Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. — М., 1997.

*Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления. — М., 1986.

*Уотермен Р.* Фактор обновления. — М., 1989.

## Глава 4

### УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ

*Сущность и функции решения.  
Технология подготовки и принятия решения.  
Организация выполнения*

#### Сущность и функции решения

Решение — основной инструмент воздействия профессиональных работников государственной службы и коммерческих учреждений на управляемый объект. В нем в той или иной степени пересекаются и концентрируются все виды управленческой деятельности. Выборочные обследования показывают, что 70—80% рабочего времени аппарата расходуется на подготовку, принятие и выполнение собственных, а также поступивших “сверху” решений.

Следует различать два основных типа решений: нужные и ненужные. К первым относятся те решения, которые приближают организацию к ее цели, улучшают ситуацию на управляемом объекте, повышают эффективность его функционирования. Ненужные решения не только не отвечают названным требованиям, но, напротив, мешают работать, отрывают людей от дела,

загружая их такими же ненужными справками и отчетами, контрольными проверками и другими хорошо отработанными бюрократическими “штучками”, которые должны создать видимость деловой суеты и большой загруженности. Не случайно говорится: если в структуре управления создать лишнее звено, то оно не только найдет себе работу, но и задаст ее другим. Поэтому, прежде чем начинать подготовку нового решения, следует задуматься: а нужно ли оно? В настоящее время до трети, а в некоторых учреждениях до половины принятых решений по разным причинам оказываются “холостыми выстрелами”.

Нужные решения также можно объединить в две группы: оперативные и стратегические. К первой группе относятся решения, основное назначение которых состоит в том, чтобы поддерживать нормальное функционирование управляемого объекта, не внося в его работу каких-либо существенных качественных изменений (например, приказ о приеме или увольнении с работы, решение администрации о подготовке городского хозяйства к зиме и др.). Стратегические решения направлены на достижение существенных качественных изменений в самой структуре управляемого объекта, с тем чтобы добиться заметного повышения экономической (социальной) эффективности его работы. Одна из особенностей решений, принимаемых органами государственной службы, – их социальная направленность.

Стратегическое решение — это *директивный акт, направляющий, организующий и мотивирующий коллективные действия людей для достижения определенных (стратегических) целей в намеченные сроки.*

Директивный характер решения означает, что оно обязательно для исполнения трудовым коллективом или населением данной территории. Любое решение выполняет как минимум три функции.

**Направляющая функция** решения — это целеполагание, выбор и обоснование стратегических направлений (приоритетов) развития, а также крупномасштабных, качественных структурных изменений.

**Организирующая функция** — координация действий отдельных частей и элементов управляемой системы.

**Мотивирующая функция** — согласование различных интересов, трансформация их в общий, в той или иной степени единый

вектор, что позволяет ориентировать коллективные интересы и действия на достижение стратегических целей.

Ключевое значение для всех аспектов управленческого решения имеет проблема его *качества*. Качество решения определяет результативность управленческой деятельности и в конечном счете эффективность функционирования управляемого объекта. Поэтому проблема повышения качества принимаемых решений (при сокращении их количества) является исходной, отправной точкой для преодоления многочисленных трудностей, ожидающих руководителей и специалистов на бесконечном пути, по которому движется управление.

Три главных параметра определяют качество принимаемого решения: своевременность, обоснованность и экономичность.

Любое решение принимается для того, чтобы преодолеть или хотя бы смягчить возникшее противоречие. *Своевременность* решения определяется тем, на какой стадии оно принимается:

- в самом начале, когда конфликт только еще зарождается и его можно устранить без больших хлопот и затрат;
- в период, когда он назрел и приобрел острые, открытые формы, уже неизбежны крупные потери и издержки;
- на стадии, когда уже ничего не изменишь; остается только подсчитать убытки и наказать “стрелочников”.

*Обоснованность* решения — это его всесторонняя сбалансированность по срокам, ресурсам и целям. Если выбраны неверные цели, то ошибка проявляется быстро, и довольно легко внести соответствующие коррективы. Когда же решение не обеспечено достаточными ресурсами, то оно умирает долго и мучительно.

*Экономичность* решения — это высокие конечные результаты при наименьших затратах, материализация передовой управленческой концепции и других достижений человеческого интеллекта в выборе стратегических направлений, движущих сил и сроков.

### **Технология подготовки и принятия решения**

Эта технология включает следующие четыре стадии: выявление проблемы, обоснование общей концепции, выработку двух-трех вариантов проекта, выбор и обоснование наилучшего вари-

анта, который берется за основу для принятия окончательного решения.

На стадии **выявления проблемы** предreshается вопрос о такой важной характеристике будущего решения, как его своевременность: когда нужно начинать подготовку нового решения, чтобы не оказаться в хвосте постоянно бегущих событий? В общей форме ответить на такой вопрос нетрудно: на ранней стадии возникновения противоречий.

В конкретной хозяйственной ситуации, которая, как правило, перегружена острыми событиями и фактами, своевременное выявление зарождения стратегического противоречия — сложное и трудное дело.

Но осуществить его не только возможно, но и необходимо для своевременного устранения нежелательных помех и дополнительных трудностей.

Реальная оценка, трезвый, спокойный подход даже к острой ситуации, достоверность используемой информации — все это способствует своевременному выявлению проблемы. Это значит быстрее других увидеть и понять появление новых аспектов или даже тенденций в жизни предприятия или региона. При выработке стратегического решения очень важно уметь посмотреть на привычный алгоритм действий по-новому, разглядеть в гуще будничных дел первые ростки нового, поддержать их, взять на себя определенную ответственность и риск, когда еще нет полной уверенности в успешном исходе задуманного нововведения.

Руководитель администрации региона, имеющего устойчивые высокие показатели развития, как правило, умеет выделить из большого числа вопросов три—пять узловых, на которых сосредотачивает свое внимание. Для одних — это проблемы народного образования, для других — занятости, для третьих — жилья и обновления коммунального хозяйства. Для всех — где найти деньги, дополнительные источники финансирования решения крупных социальных проблем. На практике при выявлении крупных проблем, решение которых нельзя откладывать, чаще всего руководитель вместе со специалистами постоянно и внимательно следит за контрольными индикаторами, которые сигнализируют, когда положение на управляемом объекте достигает или даже превышает предельные экстремальные значения. Наиболее часто

используются такие индикаторы: соотношение денежных доходов и расходов населения; доля (10 и 20%) полярных групп населения в присвоении общих доходов; доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума; средняя продолжительность жизни мужчин и женщин и ее динамика; доля безработных среди экономически активного населения; соотношение роста производительности труда и средней денежной заработной платы; структура использования календарного рабочего времени; доля производственных инвестиций в ВВП или национальном доходе. Когда руководитель замечает опасную тенденцию в изменениях контрольного индикатора, он обязан своевременно принять меры, чтобы затормозить ее и начать подготовку стратегического решения по коренному улучшению складывающейся опасной обстановки.

Другие случаи, требующие вмешательства руководства для устранения глубинных причин сбоя с помощью системы долгосрочных мероприятий, облеченных в форму стратегического решения, возникают неожиданно, чаще всего под воздействием внешних факторов. На такой случай нужно иметь определенные резервы. Принимаемое решение целесообразно разбить на две части: первая — неотложные меры и вторая — действия и структурные изменения стратегического характера. На стадии выявления проблемы в срочном порядке готовится первая часть.

Следующая стадия — *выработка общей концепции* будущего решения. Она включает в себя стратегические направления развития на несколько лет; обоснование главных целей, в том числе приоритетных; оценку необходимых ресурсов, прежде всего финансовых; определение возможных сроков достижения намеченных целей при благоприятных внешних условиях.

Третья стадия предполагает *разработку двух-трех альтернативных вариантов* решения проблемы. Это, как правило, максимальный и минимальный, а также компромиссный варианты. Компромиссный не значит средний: все зависит от того, чем приходится жертвовать. По существу на этом этапе маневрируют четырьмя параметрами: целями, сроками, инвестициями и другими ресурсами, с тем чтобы повысить уровень обоснованности, реальности проводимых расчетов. Формально время и инвестиции тоже входят в понятие “ресурсы”. Однако при разработке стра-

тегического решения они очень часто играют самостоятельную, определяющую роль. Поэтому их следует рассматривать отдельно.

Чтобы в процессе подготовки решения согласовать названные параметры, их значения приходится варьировать. Но они взаимосвязаны, и произвольно изменять их невозможно. Начать следует с целей. Они имеют количественные, качественные и временные характеристики. Приходится еще и еще раз проверять, нельзя ли где-то сократить количество, а где-то упростить качество. Если резервов экономии нет, начинается работа со сроками. Отдельные цели группируются по этапам их достижения.

Специального анализа и постоянного внимания к себе требует проблема инвестиций. Просчеты и стратегические ошибки именно в этой области очень часто выступают непосредственной причиной крупных неприятностей, вплоть до банкротства. Целесообразно постоянно искать возможности удешевления заемных средств, банковских и других кредитов.

Поскольку качественные, структурные изменения в технологии и организации производства предполагают соответствующее обновление кадрового потенциала, уже на стадии разработки нескольких вариантов проекта стратегического решения целесообразно создать систему подготовки молодых специалистов и переподготовки опытных профессионалов применительно к особенностям их будущих рабочих мест. Желательно в это же время познакомить их с материалами по подготовке решения, собрать замечания и учесть их при его принятии. Иными словами, будущие исполнители решения должны активно участвовать в процессе его разработки и принятия.

Стадия *выбора оптимального варианта и принятия конкретного решения* имеет свои особенности. На ней целесообразно выбрать критерий оптимальности для данного решения, т. е. отдать приоритет либо максимизации цели, либо сокращению сроков ее достижения, либо минимизации затрат. Практически каждое решение — это сознательный компромисс, на который идет руководитель, опираясь не только на расчеты и формальную логику, но и на свою интуицию, опыт и чувство ответственности и риска. Как правило, стратегическое решение рождается в муках, в борьбе убежденности и сомнений, воли и слабости.

Принятие конкретного решения характеризуется переходом от абстрактного к конкретному. На этапе подготовки решения обычно отрабатывается общая концепция решения, его принципиальные положения и параметры. На стадии его принятия этим общим положениям необходимо придать конкретные рабочие формы с указанием сроков и конкретных исполнителей. Между ними распределяются с достаточной степенью четкости (во всяком случае желательно, чтобы было так) функции, ответственность, права и ресурсы. На этой же стадии (если этого не сделано раньше) целесообразно познакомить с проектом решения его основных исполнителей, иногда смежные организации и учреждения.

Кульминационный момент — принятие (подписание) решения. Принятый документ может иметь форму развернутого бизнес-плана, инвестиционного проекта, долгосрочной адресной программы.

Определенное значение имеет форма обсуждения и принятия такого решения: единоличная или коллективная. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. В тех случаях, когда решение подписывает глава администрации, повышается его ответственность за качество и сроки выполнения намеченных мероприятий. Коллективное решение, как правило, более сбалансировано по содержанию и интересам. Оно отражает опыт многих людей, разные точки зрения и подходы. Такое решение как бы проходит дополнительную проверку на обоснованность и своевременность. Будущие исполнители обычно активно участвуют в обсуждении проекта, вносят свои предложения в текст, высказывают замечания и пожелания. Тем самым решение становится “своим, правильным, нужным”, что повышает его ответственность.

### **Организация выполнения**

Выполнение принятых решений пока остается одной из слабых сторон деятельности органов государственной службы. Требуется особая система мероприятий, чтобы повысить результативность их основного инструмента воздействия на положение дел в стране. Можно выделить три основных элемента организации выполнения решения.

Первый — это *повышение уровня мотивации* исполнителей принятого решения. Мотивация выполнения принятого решения начинается с организационных мероприятий по совершенствованию структур и технических средств его доведения до исполнителей. К сожалению, бывает, что документ принят своевременно, но по техническим, а иногда и бюрократическим причинам доходит на места только через месяц-два, а то и позже, теряя свою актуальность, а иногда и смысл, поскольку ситуация изменилась. Но суть дела состоит не только и не столько в сроках доставки. Намного важнее другое — убедить работника в том, что данное решение отражает интересы его самого и его коллег, что оно весьма ко времени и вполне выполнимо.

Обследования показывают, что многие полученные “сверху” постановления и другие директивные документы на местах считаются недостаточно обоснованными, не обеспеченными ресурсами или несвоевременными. Отсюда соответствующее отношение к ним и низкая степень выполнения. Очевидно, что недостаточная мотивация деятельности работников государственной службы — одна из причин низкой эффективности функционирования управленческого аппарата в целом.

Эффективным методом повышения мотивации активных, сознательных действий коллектива предприятия, учреждения, а в соответствующих случаях — населения территории, региона является привлечение в той или иной форме его представителей к разработке концепции, ключевых положений и целей проекта решения. Такие люди могут внести что-то новое, ценное и полезное, так как хорошо знают обстановку на местах, реальные трудности и неиспользованные резервы. Тем самым будущие исполнители становятся соавторами готовящегося документа, хорошо понимают его замысел, согласны с ним и чувствуют свою ответственность за его реализацию.

Неплохие результаты достигаются также в тех случаях, когда “рядовые” работники и граждане приглашаются на специальное совещание, семинар, конференцию, где обсуждаются стратегические проблемы развития предприятия (территории), возникающие трудности и возможности их преодоления, т. е. вопросы, совокупность которых образует каркас будущего решения. В ряде случаев эффективные результаты дает публикация и обсуждение таких материалов в печати, по радио и на телевидении. В конечном

счете по актуальному вопросу формируется общественное мнение, которое, как мощная сила, способствует выполнению принятого решения.

Другой важный элемент организации выполнения решения — **маневр кадрами, ресурсами**, а также создание оперативных резервов. Программа, призванная внести существенные изменения в сложившиеся структуры и качество, сама нуждается в финансовом и материальном обеспечении, а также в известном обновлении, переориентации и перестройке людей, а следовательно, и в профессиональной переподготовке и психологической поддержке. Крутая перестройка очень часто ломает, тяжело травмирует людей, причем, как правило, наиболее ценных и в творческом, и в моральном отношении. Потеря таких работников трудновосполнима.

Поскольку в ходе реализации стратегических решений довольно часто возникают непредвиденные проблемы, для их решения целесообразно создавать временные (на определенный период) творческие группы из молодых и опытных специалистов. Сочетание профессиональных кадров, несущих в себе элементы консерватизма, устойчивости, с энергией и стремлением молодежи все создавать заново, а также с продуманной учебой тех и других — необходимые условия успеха маневра кадрами в переломные моменты.

Наконец, третий элемент организации выполнения решения — **контроль**. Это особый вид целенаправленной аналитической деятельности органов управления, основная функция которой состоит в том, чтобы обеспечить выполнение принятых решений, планов, программ в намеченные сроки.

По своему содержанию контроль — это сбор и обработка информации о траектории движения управляемого объекта, сопоставление ее с параметрами, заданными решением (планом, программой), выявление отклонений, анализ причин, вызвавших такие отклонения и сбои, их оценка и выводы. Следует подчеркнуть: задача контроля состоит не в том, чтобы зафиксировать невыполнение, срыв решения, а в том, чтобы не допустить такого срыва, т. е. достигнуть цели в намеченные сроки. Поощрять контролеров следует за выполнение задания всем коллективом, а не за то, что они “поймали” виновных.

Особый аспект контроля — профессиональное наблюдение за

использованием финансовых и кредитных средств, за денежными потоками. В коммерческих структурах движение денег довольно четко фиксируется в соответствующих балансах, где результаты и затраты имеют количественное выражение, взаимосвязаны. Их контролируют рынок, акционеры и специальные аудиторские организации.

В бюджетном секторе, где основными целями выступает решение социальных проблем, конечные результаты во многих случаях имеют качественный характер и не поддаются точному количественному измерению. В такой “благоприятной” обстановке велика вероятность появления всякого рода злоупотреблений, что в свою очередь обуславливает необходимость создания адекватной системы отчетности и контроля.

В ходе контроля и анализа результатов социально-экономического развития региона (предприятия) руководство нередко вынуждено вносить коррективы в принятые решения. Дело в том, что, как бы хорошо ни был подготовлен документ, он не может оставаться правильным на все времена. Любая социальная и хозяйственная система движется во времени и меняется. Это значит, что спустя некоторое время ситуация становится другой. Могут появиться новые элементы и связи внутри системы. Часто трансформируются внешние факторы. Одним словом, руководитель приходит к выводу, что в новой ситуации возникают иные проблемы и нужно скорректировать стратегический курс, а значит, принять новое решение. Так начинается очередной управленческий цикл.

## ВЫВОДЫ

Управленческое решение является центральным звеном в менеджменте и отличается сложным, многоактным характером. В управленческом решении наиболее ярко проявляются и профессионализм, и опыт, и искусство управления любого руководителя.

Необходимость принятия решения диктуется проблемами, стоящими перед организацией. Поэтому для принятия правильного решения необходимы четкое видение цели и объективная оценка ситуации, т.е. существующей обстановки. Каждый вариант управленческого решения должен иметь конкретные результаты.

Решения, последствия которых нельзя представить, неприемлемы.

Очень важна организационно-практическая деятельность по воплощению в жизнь принятого управленческого решения. Оно выполняется эффективнее, если повышается уровень мотивации исполнителей принятого решения, осуществляется маневр кадрами, контрольная функция.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Чем отличается оперативное решение от стратегического?
2. На какие этапы делится процесс подготовки и принятия стратегического решения?
3. Как организовать выполнение принятого решения?

### ЛИТЕРАТУРА

Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. — М., 1995.

Дункан Дж.-У. Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. — М., 1996.

Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. — М., 1991.

Литвак Б. Экспертные оценки и принятие решения. — М., 1996.

Мескон М.-Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М., 1992.

Цигичко В. Руководителю о решении. — М., 1996.

## Глава 5

### УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ

*Понятие и критерии риска, основы управления им.  
Виды и факторы риска. Технологии оценки риска  
и защиты от него*

#### Понятие и критерии риска, основы управления им

**Риск** есть характеристика деятельности, осуществляемой в условиях неопределенности, когда руководитель оказывается перед необходимостью разработки альтернативных вариантов решения

и последующего выбора из них того, который сопряжен с вероятностью наименьших потерь (ущерба, проигрыша).

Риск воплощается в инициативном, а подчас и дерзком решении нетривиальной задачи. Рисковать — это значит действовать, не преувеличивая опасности на путях к намеченной цели, не страшась риска, не позволяя ему парализовать свою волю и стремление к успеху. Выдающимися менеджерами и предпринимателями становятся, при прочих равных условиях, лишь те, кто умеет действовать смело и инициативно, не избегая рискованных решений. Важнейшей составной частью успешного менеджмента является умение избегать ненужного риска, неоправданных потерь.

**Можно выделить следующие критерии**, которыми полезно руководствоваться при разработке и принятии рискованных решений:

- достижение заданной цели;
- непротиворечивость нормативным актам, адекватно отображающим истинные потребности хозяйственной системы, в целом экономики;
- соответствие содержания решения современному научно-техническому уровню производства и прогрессивному опыту;
- приложение максимума усилий по предупреждению, а в случае возникновения — по преодолению негативных последствий рискованных действий;
- недопущение ущемления охраняемых законом интересов партнеров и потребителей продукции (услуг) фирмы.

Выбор критериев желательно дифференцировать в зависимости от сферы экономической деятельности. Например, особенности сферы производственных технологий и инноваций предполагают использование в определенной мере специфических критериев, адаптированных к характеру решаемых задач.

Не может считаться правомерным рискованное решение, если не приняты все доступные и необходимые меры по предотвращению вероятного ущерба правоохраняемым интересам партнеров. Эти меры не должны противоречить нормативным актам, общепризнанной этике хозяйствования.

В практике широко используется критерий минимакса, который поощряет выбор варианта, обеспечивающего невысокий результат, но зато в обстановке фактического отсутствия риска.

Однако столь старательная предусмотрительность уменьшает не только риск, но и результативность, а вслед за этим и конкурентоспособность предприятия.

При прочих равных условиях может быть выбран другой критерий — максимакса, не только отражающий стремление получить максимально высокий результат, но и несущий угрозу значительных потерь. Вероятные потери определенным образом коррелируются со значимостью результата, для обеспечения которого идут на риск.

Нередки случаи анализа риска по одному критерию, но гораздо разумнее использовать совокупность взаимоувязанных критериев, поскольку риск есть функция множества переменных разнонаправленного действия. К тому же большинство рисковых решений одновременно преследует несколько целей, характеризующихся показателями далеко не одного порядка. Правда, при многоцелевой ситуации критерии подчас объективно противоречивы, что обязывает ранжировать их для учета предпочтений при разработке вариантов решений.

Управление риском сводится к следующей последовательности работ:

- разработка политики в области управления риском;
- анализ рисков — выявление факторов риска и оценка его возможного уровня, предугадывание поведения хозяйствующих субъектов в этой ситуации;
- разработка альтернативных вариантов решения и выбор наиболее приемлемого и правомерного из них;
- определение доступных путей и средств минимизации риска;
- подготовка и планирование мер по нейтрализации, компенсации ожидаемых негативных последствий рисковых решений.

На рис. 9 отображен комплекс работ по управлению риском. Этот комплекс формируется, исходя из политики хозяйственной системы в области риска. При управлении конкретным риском данная схема, естественно, детализируется и учитывает специфику соответствующей рискованной ситуации, внутренние и внешние факторы прямого или опосредованного влияния на ее характер, тенденции развития, особенности проявления вероятных последствий.

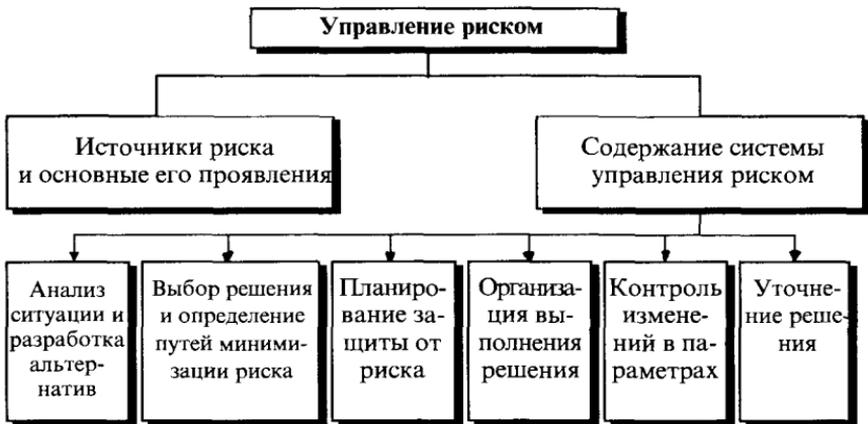


Рис. 9. Основные функции управления риском

### Виды и факторы риска

Риск, встречающийся в деятельности каждого предприятия, может быть объединен в четыре большие группы: экономический, экологический, социальный, политический.

В ряде случаев, особенно при анализе и оценке стратегических решений, целесообразно различать финансовый и экономический риск. *Экономический риск* рассматривается как следствие движения товарных рынков и во многом зависит от эффективности деятельности функциональных служб предприятия. В отличие от этого *финансовый риск* порождается существенно менее предсказуемым поведением рынков ценных бумаг, и величина его напрямую обуславливается активностью хозяйственной системы и суммой покрытия его задолженности собственным капиталом.

В жесткоконкурентном рынке и криминогенной среде наиболее часто повторяющийся риск, которому подвергаются предприятия, можно сгруппировать таким образом:

- риск имущественного ущерба, вызываемого массой причин, начиная с нарушения недобросовестными контрагентами своих договорных обязательств и кончая стихийными бедствиями;

- риск сокращения доходов из-за преступных действий третьих лиц;
- риск ущерба, нанесенного третьим лицам;
- риск утраты особо ценных кадров и снижения уровня экономического потенциала предприятия;
- риск, вызываемый недовольством населения деятельностью предприятия;

- риск, сопряженный с неустойчивой политической ситуацией.

Если локализовать риск по сфере его проявления, то, к примеру, в строительстве его можно классифицировать следующим образом:

- риск, порождаемый природными факторами — особенностями геологической структуры земли в районе строительства (наличием грунтовых вод, угрозами оползней и пр.);
- риск, возникающий в ходе собственного строительства (состояние ресурсов, качество проекта и работ, нарушение сроков завершения строительства и др.);
- риск экономический, являющийся следствием изменения стоимости факторов производства (материалов, оборудования, рабочей силы), роста инфляции, действия неблагоприятных внешнеэкономических обстоятельств и др.

Успешное управление различными видами риска предполагает знание и умелое использование объективно обусловленных предпосылок, являющихся своего рода гарантом деятельности в рамках правомерного риска.

Первая предпосылка заключается в **безоговорочном признании неизбежности риска** и невозможности “абсолютной безопасности” (концепция “ненулевого риска”). В рыночной экономике не бывает ситуаций исчерпывающей определенности и потому невозможны решения, свободные от риска. Риск присутствует везде, где есть возможность разработки альтернативных решений. Проблема заключается в том, чтобы посредством сравнительного анализа альтернативных вариантов выбрать решение с правомерным уровнем риска.

Вторая предпосылка — **знание факторов риска** (неопределенности), как общих, так и свойственных соответствующей отрасли и предприятию. Для этого полезно воспользоваться классификацией риска. Факторы риска различаются по многим признакам. В процессе работы над риск-решениями целесообразно

но вычленил факторы стратегического и оперативного действия.

Третья предпосылка — признание той истины, что уровень риска зависит не только от объективных переменных; во многом он является производным от характера *субъективного восприятия риска* принимающим решение, от его притязаний и степени ориентированности на успех. Чем выше уровень притязаний и стремление к успеху, тем значительнее риск.

Четвертая предпосылка — *наличие высококвалифицированных специалистов* экспертных и консультационных служб, способных оказывать на договорной основе соответствующие услуги применительно к рисковому деятельности, и готовность руководителей воспользоваться этими возможностями. Весьма часто уровень риска непростительно высок по той причине, что не осознается польза от привлечения к экспертизе независимых профессионалов со стороны; нередко сказывается также опасение подвергнуться квалифицированной критике.

Пятая предпосылка — *организационное обеспечение* процесса управления риском. Для этого потребуется создать новые и реконструировать действующие структуры. В аппарат управления может быть введена, как это делается во многих зарубежных фирмах, должность “рискового менеджера” — специалиста по рисковому ситуациям. В широком смысле в управлении риском участвуют все подразделения предприятия, однако это не отрицает целесообразности формирования в аппарате звена, координирующего действия по управлению основными видами риска, наиболее значимыми с точки зрения конечных результатов деятельности предприятия.

Приступая непосредственно к разработке рисковому ситуации, в первую очередь следует выяснить наиболее весомые факторы риска (источники опасности), рассмотренные на рис. 10, и провести их ранжирование с позиции сохранения устойчивости системы посредством создания карт риска, построения сценариев вероятного хода событий, определения порогов стабильности системы, в том числе с помощью математических методов имитационного и иных типов моделирования.

В нашей стране наряду с рисками, присущими всякой нормально функционирующей рыночной экономике, рисковому ситуации провоцируются также несовершенством исполнительной и законодательной власти, отсутствием нормативных актов, обращен-

ных к сфере рискованной деятельности, пренебрежительным отношением хозяйственников к этике рыночных отношений. Особую опасность представляет правовой нигилизм, когда не только коммерческие, но и государственные структуры открыто и безнаказанно, пренебрегая законами и нарушая свои обязательства перед контрагентами, дезорганизуют народное хозяйство, повсеместно умножая риск потерь.

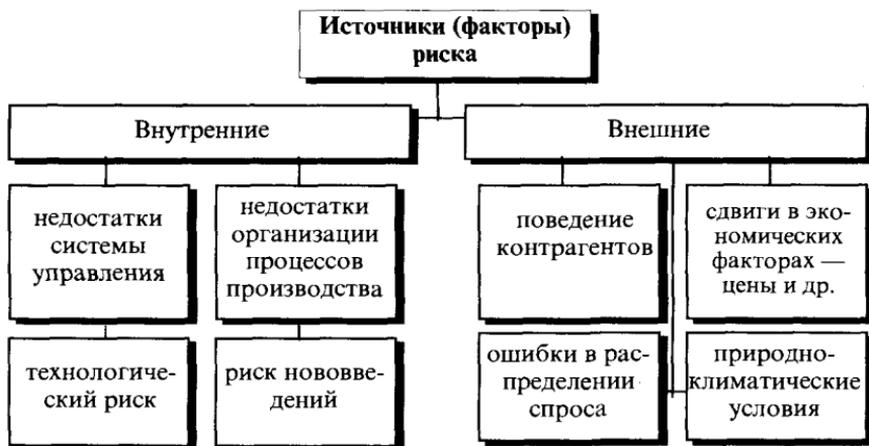


Рис. 10. Источники (факторы) риска

Перечислим некоторые характерные виды риска, возникающие преимущественно по причинам, связанным с “детскими болезнями” нынешнего переходного этапа от административной к рыночной экономике:

- неопределенность среды и неустойчивость хозяйственной жизни в связи с нестабильностью правовой и политической ситуации, опасениями относительно возможного отступления властей от курса на утверждение рыночных отношений и движения вспять;
- слабость навыков менеджеров и предпринимателей в сфере рискованной деятельности, инерционная склонность к пассивному оперированию материальными ресурсами и человеческим потенциалом;
- неприемлемо выигрышные с позиции экономической целесообразности условия участия иностранных партнеров в устав-

ных фондах совместных предприятий, вызванные нерациональным соотношением действующих валютных курсов;

- существенные различия в ориентации партнеров, вызываемые тем, что иностранные участники, а подчас и отечественные физические лица используют собственные средства, тогда как субъекты, представляющие государственные структуры, рискуют отнюдь не собственным капиталом;

- отказ одного из партнеров от взятых на себя обязательств или одностороннее аннулирование договора;

- скрытый вывоз за рубеж прибыли совместных предприятий и филиалов посредством завышения лицензионных платежей и процентов по кредитам, предоставляемым одними филиалами предприятий другим, и иными способами;

- непредсказуемое разрушение связей по текущим поставкам и по кооперации вследствие межнациональных конфликтов, амбиций политических деятелей и др.

В каждой сфере деятельности возникает множество разнообразных рисков, порой совершенно неожиданных по содержанию. Далеко не всегда удастся предвидеть их появление и своевременно принять меры по уменьшению их вероятных негативных последствий. Тем острее необходимость создания системы управления риском с соответствующим организационным механизмом и инструментарием, а также с участием специалистов, всегда готовых квалифицированно разрабатывать рискованные ситуации.

### **Технологии оценки риска и защиты от него**

**Подходы к оценке риска.** Существует немало различных методов оценки риска — от использования интуиции и предшествующего опыта до применения математических методов и моделей. Такой широкий диапазон оценок обусловлен прежде всего многообразием задач, решаемых предпринимателями, сложностью самого явления риска, а также различными способностями и уровнем подготовки предпринимателей. Универсальных методов оценки риска не существует. Каждый из них имеет преимущества и недостатки. Выбор какого-то определенного метода оценки зависит от конкретной ситуации.

Результаты оценки того или иного риска могут существенно различаться в зависимости от особенностей подхода. Здесь скажутся не только объективные параметры риска, но и характеристики социальной среды, нюансы восприятия риска людьми, дающими оценку, и пр. Немаловажное значение имеет сфера экономической деятельности, в интересах которой принимаются рискованные решения.

**Область приемлемых и допустимых рискованных решений** расположена между ничтожно низким и непозволительно высоким уровнем риска. В этом пространстве и нужно стремиться к уменьшению риска посредством поиска компромисса между затратами ресурсов, увеличивающимися по мере умножения усилий по снижению риска, и необходимостью если не улучшения социальной защищенности, то в крайнем случае предупреждения нежелательных социальных последствий (ведь в конечном счете рискованное решение имеет не технический, а социальный и политический характер).

**Содержание оценки риска.** Оценка риска позволяет выявить направления, в развитие которых наиболее безопасно вкладывать средства, где существует возможность, при прочих равных условиях, минимизировать риск.

Для оценки риска необходимо учитывать количественные и качественные характеристики рискованной ситуации. **Экономическая эффективность** рискованного решения может быть оценена с помощью количественных показателей. **Качественная оценка** риска предполагает учет социально-правовых, политических, психологических, нравственных последствий предпринимаемых действий. Существуют две большие зоны предпринимательского риска: сфера принятия решения и сфера его реализации. Сфера принятия решения на сложившемся предприятии менее подвержена риску. Иная картина наблюдается при создании нового предприятия. В этом случае одинаково высокорискованны как сфера принятия решения, так и сфера его реализации. Источниками риска в этом случае являются обоснованность оценки своего потенциала, выбор правильного направления развития, поиск новых идей, оптимальных вариантов их воплощения и многие другие.

**Количественное значение** риска характеризуется величиной вероятного выигрыша, неудачи или отклонения от намеченной цели;

сравнивается вероятная выгода с возможным ущербом. Величина исхода рассчитывается по каждому варианту путем сопоставления в первом случае вероятного выигрыша с возможной неудачей, а во втором — возможного и ожидаемого ущерба.

Основными *экономическими составляющими риска* являются затраты и потери (ущерб, проигрыш, недополучение прибыли). Потери могут быть представлены в виде затрат труда, оцененных в стоимостном выражении, требующихся для полной компенсации вероятного ущерба. Ущерб целесообразно рассчитывать применительно к человеку и хозяйственной системе. Нередко возможно нанесение ущерба окружающей среде, а это требует дополнительных затрат, необходимых для восстановления нарушенного экологического баланса.

При аргументированном риске всегда можно выйти на *нулевой вариант*, который предполагает равную вероятность как выигрыша, так и неудачи. Тем не менее правомерным обычно признается риск, величина которого обеспечивает достижение функциональной цели при уровне ущерба меньшем, чем достигнутый результат.

Величину вероятных последствий рискованных решений можно рассчитать с помощью специальных методов. Довольно широкое распространение получили *математические методы*.

Основное в оценке риска — это возможно более полное выявление его источников, а также группировка взаимозависимых факторов, влияющих на результат. Иногда степень риска определяется как произведение ожидаемого ущерба на вероятность того, что ущерб произойдет.

Одним из способов выбора оптимального решения является использование методики *“дерево решений”*. Она позволяет выбирать верную стратегию в условиях риска, следуя вдоль “ветвей дерева”, построенных на основе субъективных и объективных оценок возможных вариантов (экспертные оценки, размеры доходов и потерь и т.д.). Оценив каждый вариант пути, предприниматель может отклонить неподходящие из них и затем, идя вдоль “невыврубленных ветвей”, неотброшенных вариантов, выбрать верное решение. Оптимальным будет вариант, который при данных ограничениях дает наилучшие экономические и социальные результаты.

Весьма важным является учет социальных потерь или последствий, которые, как правило, не имеют объективной количествен-

ной оценки. Здесь чаще, чем где-либо, приходится прибегать к **субъективным социальным оценкам**, переводимым затем с неизбежно большой долей условности в количественные показатели.

Важное условие эффективного управления риском — степень участия коллектива в выработке и принятии вариантов, умение сотрудников творчески подходить к решению проблем. Необходимо, чтобы предприниматель использовал методы, развивающие творческую инициативу кадров, направлял ее на выработку новых нестандартных идей и подходов.

Материалы оценки риска сводятся в базу для разработки альтернативных решений. Сама оценка основывается на результатах анализа рискованной ситуации, а также данных, исходящих от рынка и отражающих реальные затраты на производство, реализацию и потребление продукции, которые подсказывают подлинный объем вероятных потерь.

В альтернативах должны быть представлены количественные значения вероятных последствий развития заданной ситуации.

Уровень риска измеряется с помощью совокупности **показателей** — как количественных, так и качественных, поскольку из-за сложности природы риска невозможно обойтись одним показателем. Оба ряда показателей отличаются большим разнообразием, обусловленным спецификой и структурой оцениваемой рискованной ситуации. Базовыми признаются, как правило, количественные показатели, которые после исчисления корректируются, дополняются и обогащаются с учетом содержания качественных оценок. При этом большей частью качественные оценки используются для определения сравнительных рангов значимости тех параметров рискованного решения, которые не отличаются количественной определенностью.

Величина вероятных последствий рискованных решений оценивается с помощью специальных методов:

- “мозговой атаки”;
- деловых игр;
- математического моделирования.

Важным шагом в процессе управления риском является выработка системы мер по его устранению, компенсации или снижению. *Меры защиты от риска* можно свести в следующие группы: управленческие, организационно-экономические, правовые, кад-

ровые, психологические, информационные, технологические и страховые (см. рис. 11).

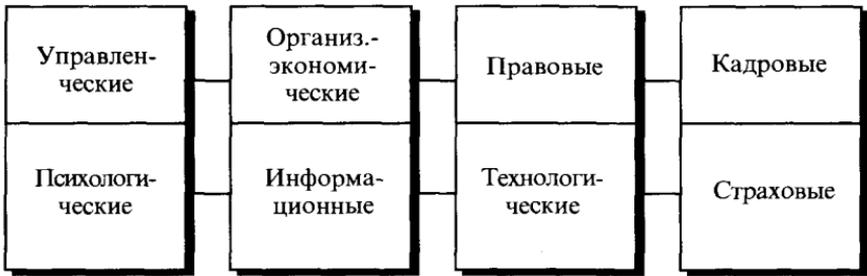


Рис. 11. Меры защиты от риска

Существенную роль в снижении степени риска играют *управленческие меры*, так как риск является важной составляющей рыночных отношений и может быть подвергнут целенаправленному воздействию со стороны субъекта хозяйствования. Целевая функция управления заключается в том, чтобы минимизировать отрицательные последствия риска.

Управленческое воздействие, направленное на достижение заданной установки, осуществляется по следующей схеме: наблюдение за параметрами риска в ходе выполнения решения; оперативное реагирование на возможные отклонения или отрицательные последствия; внесение необходимых коррективов для снижения степени риска.

Предпринимателем устанавливаются возможные критические точки и контрольные ориентиры, достижение которых свидетельствует о неблагоприятном или же позитивном развитии событий. В случае появления сигналов повышения опасности риска возникает необходимость оперативной корректировки. При реализации наиболее ответственных проектов в условиях неопределенности целесообразно осуществление мер предупредительного характера. Одной из таких мер является разработка конкретных рекомендаций для работников фирмы, участвующих в рискованном предпринимательском мероприятии, на случай возникновения неблагоприятных обстоятельств. При развитии событий по пессимистическому сценарию такая предварительная подготов-

ка позволяет работникам действовать быстро и эффективно, что повышает шансы на успех.

Одной из основных мер *организационно-экономического* характера, снижающей риск, является маркетинг. Применение маркетингового подхода позволяет предпринимателю не только осознать все ключевые проблемы своей фирмы, но и заранее подготовиться к изменениям во внешней ситуации, а также снижает вероятность нежелательных событий.

Другой организационно-экономической мерой защиты от риска может стать *диверсификация инвестиций в развитие*, сочетающаяся с постоянным контролем деятельности предприятия, в которое вложены средства. Степень диверсификации может быть повышена также за счет вложений в предприятия, находящиеся на разных этапах своего развития, или за счет вложения в предприятия разных регионов страны. Риск частных капиталовложений снижают тем, что инвесторы передают свои полномочия специалистам по управлению ценными бумагами, сохраняя за собой право участвовать в управлении предприятием и контролировать целевое использование вкладываемых средств.

Среди организационно-экономических мер следует выделить принятие решений, базирующихся на *экспертной оценке рискованных ситуаций*. Экспертиза позволяет провести исследование проблем или процессов, не поддающихся количественному измерению. В тех случаях, когда речь идет о принятии особо ответственных решений, не стоит полагаться на экспертные оценки только собственных кадров; целесообразно пригласить высококвалифицированных специалистов “со стороны”. Тем самым можно будет избежать опасности стереотипного мышления, мнений и подходов, сложившихся у руководства данного предприятия и в трудовом коллективе в целом, нередко затрудняющих принятие верного решения.

Основополагающее значение приобретают *правовые меры* защиты от риска. Прежде всего необходимо умело использовать договорное право и доверие к партнеру, поскольку непрофессионально составленный договор — один из серьезнейших источников риска.

Весьма действенным средством защиты от риска является широко применяемый *принцип ограниченной ответственности*, который позволяет субъекту рисковать только произведенными ин-

вестициями, а не всем своим имуществом. Снижению риска способствует *компетентность руководства*.

Важной мерой снижения риска является наличие у предпринимателя необходимой *деловой информации*, которая уменьшает неопределенность ситуации и позволяет грамотнее принимать более обоснованные решения.

Одной из важнейших мер защиты от предпринимательского риска является *страхование*, которое позволяет в определенной мере компенсировать воздействие внешних, не управляемых фирмой факторов. К числу услуг, оказываемых предпринимателям страховым рынком, относятся страхование грузов, строительно-монтажных работ, средств транспорта, коммерческих рисков, интеллектуальной собственности; рисковое имущественное страхование; страхование гражданской ответственности и т.д.

## ВЫВОДЫ

Менеджмент и риск неотделимы друг от друга. Такое положение является следствием того, что любое управленческое решение принимается не только в определенных, но зачастую и в неопределенных, даже случайных условиях.

Классификация рисков осуществляется по различным признакам. Во всякой классификации выделяются риск, по природе своей общий для всех экономических систем (хотя и с различным наполнением), и риск специфический для отдельных систем.

Одна из важнейших задач руководителя в любой сфере деятельности – необходимость оценки, предупреждения, снижения и страхования риска.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Что такое риск и какова его природа?*
2. *Каково содержание процесса управления риском?*
3. *Как оценивается величина риска?*
4. *Каковы меры защиты от риска?*

## ЛИТЕРАТУРА

- Альгин А.П.* Риск в предпринимательстве. — СПб., 1992.  
*Дункан Дж.-У.* Основопологающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. — М., 1996.

Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. — М., 1991.

Куц Г., О'Доннелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч. — М., 1992.

Лапуста М.Г., Шаршукова Л.Г. Риск в предпринимательской деятельности. — М., 1996.

Окружающая среда и риск-анализ: Обзор зарубежных концепций по материалам международного журнала “Анализ рынка” за 1989—1991 гг. — М., 1993.

Омаров А.М. Предпринимательство и риск. — М., 1992.

## Глава 6

### КОНТРОЛЬ

*Сущность контроля. Виды контроля.  
Процесс контроля. Современные тенденции  
развития контроля*

#### Сущность контроля

**Контроль** – это сбор и обработка информации о траектории движения управляемого объекта, сопоставление ее с параметрами, заданными заранее в планах или программах, выявление отклонений, анализ причин, вызвавших такие отклонения, их оценка и принятие решения о корректирующем воздействии.

Задача контроля состоит не в том, чтобы зафиксировать невыполнение или какой-либо срыв, а в том, чтобы не допустить такого срыва, достичь цели в намеченные сроки. Поэтому контролеров следует поощрять за выполнение планов и программ, а не за то, что они “поймали” виновных.

Начинается контроль с установления целей развития объекта управления. Измерение полученных результатов, мониторинг состояния контролируемого объекта – следующая стадия контроля.

На заключительной стадии контроля происходит сравнение результатов измерений с целевыми ориентирами, выявление расхождений, требующих корректирующего воздействия, и осуществление этого воздействия.

Успешный контроль должен обладать следующими чертами:

- *своевременность*. Нет смысла осуществлять корректирующие воздействия (махать кулаками), когда действие (драка) закончилось;

- *стратегический характер*. Целесообразно контролировать достижение прежде всего стратегических, а не промежуточных целей;

- *ориентация на результат*. Важно проконтролировать результат выполнения работы, а не момент прихода на рабочее место после обеденного перерыва; проверить качество отчета, подготовленного сотрудником, а не качество очинки карандашей на его рабочем месте;

- *гибкость*. Необходимо корректировать процедуры контроля и набор контролируемых параметров в зависимости от меняющейся ситуации;

- *простота*. Усложненные процедуры контроля, как правило, приводят к тому, что тормозится выполнение других управленческих функций. Целесообразно контролировать лишь несколько ключевых показателей, но делать это систематически и эффективно.

- *экономичность*. Затраты на контроль должны быть соизмеримыми с другими видами затрат. Контроль не должен становиться абсолютно доминирующей функцией управления.

Трудно переоценить контрольные функции в органах государственной службы. Социально ориентированные решения, принимаемые представителями государственной власти на местах, без контроля останутся полумерами, обречены на закрытость, превратятся в мишень для средств массовой информации, а также оппозиционно настроенных по отношению к власти общественных организаций.

## Виды контроля

Различают предварительный, текущий и заключительный контроль.

**Предварительный контроль** осуществляется до начала непосредственных работ. Объектом контроля могут быть все виды ресурсов. При контроле человеческих ресурсов анализируются деловые качества, профессиональные навыки и знания персонала.

Эта проверка осуществляется в процессе найма и во время последующего обучения. Этот контроль позволяет выявить те качества людей, которые подлежат корректировке (освоение дополнительных навыков, получение необходимых знаний, знакомство с корпоративными ценностями, коррекция поведения и пр.)

Предварительному контролю подвергаются материальные ресурсы. Проверяется соответствие стандартам качества всех материальных составляющих производственного процесса. Такая проверка носит название входного контроля.

Контроль финансовых средств – особый вид предварительного контроля. В коммерческих структурах движение финансовых потоков довольно четко фиксируется в соответствующих балансах, где затраты и результаты имеют количественное выражение. Эти балансы контролируются рынком, акционерами и специальным аудитом. В бюджетном секторе конечные результаты не всегда имеют количественные характеристики и не всегда поддаются точному измерению. В этих условиях увеличивается вероятность всякого рода злоупотреблений, что в свою очередь вызывает необходимость создания адекватной системы отчетности и контроля.

*Текущий контроль* осуществляется в процессе производства продукции или реализации проекта. При этом объектом контроля могут быть как общие социально-экономические результаты, так и частные характеристики выпускаемой продукции. Корректирующие воздействия осуществляются при этом по ходу реализации проекта.

Текущий контроль является средством осуществления обратной связи. Обратная связь – элемент управления во многих, в том числе технических, системах. Так, например, регулятор Уатта, термостат в системе водяного охлаждения двигателя внутреннего сгорания, автопилот в самолете – все это системы с обратной связью. Они характеризуются тем, что имеют цели (или заданные параметры), используют внешние ресурсы, следят за отклонениями от намеченных целей или параметров и осуществляют управленческое воздействие, минимизирующее это отклонение. Точно так же обратная связь осуществляется в социальных системах.

Текущий контроль в организациях может вестись на разных уровнях. Его может осуществлять непосредственный исполнитель,

его руководитель среднего звена или руководитель организации в целом. Общей тенденцией современного текущего контроля стало делегирование контрольных функций с верхних уровней управления на нижние.

**Заключительный контроль** осуществляется после того, как работа выполнена. Этот вид контроля, во-первых, дает руководителю информацию, необходимую для планирования аналогичных работ в будущем, чтобы избежать трудностей и ошибок. Во-вторых, данный вид контроля позволяет оценить полученный результат, вклад каждого подразделения и сотрудника и принять решение о соответствующем мотивационном поощрении. Заключительный контроль также позволяет выявить системные проблемы и осуществить стратегические действия по изменению работы организации в целом.

## Процесс контроля

Процесс контроля состоит из:

- выработки стандартов и критериев оценки;
- сопоставления реальных результатов с намеченными требующимися;
- принятия необходимых корректирующих воздействий.

**Стандарты** – это конкретные цели, которые были выработаны на стадии планирования. Все стандарты, участвующие в процедуре контроля, выбираются из целей, которые лежат в основе стратегии организации. Эти цели должны быть измеримыми и ориентированными во времени так, чтобы можно было сопоставить результаты, полученные организацией, подразделением или отдельным человеком, с предварительными ориентирами и целями. Непосредственному количественному измерению поддаются не все цели; в ряде случаев полезно формировать косвенные показатели. Если результат невозможно выразить в количественной форме, то это не должно служить оправданием, чтобы вообще не устанавливать процедуры контроля. Для любой цели обязательно следует устанавливать контролируемые измеримые параметры, в противном случае весь процесс управления теряет всякий смысл.

При интегральной оценке деятельности любой организации

используют показатели результативности и эффективности. Это два разных понятия.

Результативность – это степень достижения фиксированной цели, она часто измеряется в процентах. Например, план по выпуску изделий выполнен на 105%; уровень брака составил 80% от допустимого уровня; безработица составила 8% от общего числа занятых, что меньше, чем ранее прогнозируемый уровень в 9%.

**Эффективность** – это отношение результата к затратам. Например, прибыль в расчете на единицу основного капитала составила 20%, годовой выпуск продукции на одного занятого составил 40 млн руб., на каждый дополнительный рубль, затраченный на развитие системы контроля сбора налогов, получено 20 руб. дополнительных налоговых поступлений.

Обязательным элементом процедуры контроля является установление размеров допустимых отклонений. Например, может быть принято в качестве нормы, что среди 1000 изделий в среднем попадает одно бракованное. В случае если в отдельно взятой тысяче изделий оказалось два бракованных, такое отклонение может считаться нормальным. Если же на 1000 изделий придется 20 бракованных, то этот уровень отклонения считается ненормальным, и в этом случае понадобится корректирующее воздействие. То же можно сказать и о финансовых результатах. Если в организации планировали получить 1 млн руб. прибыли, а получили 900 тыс. руб., то этот результат в ряде случаев может быть приемлемым, в то время как получение 500 тыс. руб. прибыли может считаться существенным отклонением, требующим корректирующего воздействия.

**Измерение результатов.** Постоянное измерение множества параметров в рамках любой организации – достаточно дорогое удовольствие. В связи с этим часто прибегают к выборочному измерению результатов. Важно, чтобы результаты измерения были достоверными и оперативными.

В целом процесс контроля представлен на рис. 12. Он начинается с установления целей. Затем следует стадия выработки стандартов, оценочных показателей и размеров допустимых отклонений. Далее выработанные стандарты доводятся до сотрудников и организуется процесс измерения оценочных показателей. После сравнения оценочных показателей со стандартами процесс

контроля разветвляется: либо значимые отклонения отсутствуют, и тогда на этом заканчивается данный цикл контроля, либо зафиксированы значимые отклонения. Если в процессе измерения происходит отклонение от стандартов, то процесс контроля опять ветвится. Далее либо производится корректировка и устраняются отклонения, либо пересматриваются стандарты. В любом случае цикл контроля повторяется вновь.

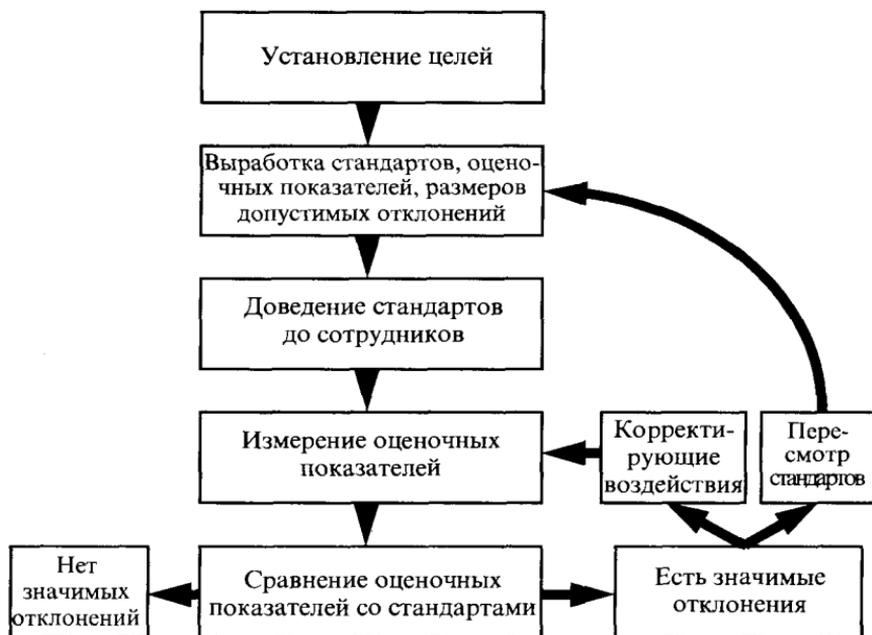


Рис. 12. Процесс контроля

Эффективный контроль предполагает следование определенным правилам. Вот некоторые из них:

1. Люди должны чувствовать, что стандарты, используемые для оценки их деятельности, действительно достаточно полно и объективно оценивают их усилия. Кроме того, они должны понимать, чем и как они помогают организации в достижении ее интегральных целей. Если сотрудники видят, что установленные процедуры контроля не объективны, то они могут игнорировать

их или даже сознательно нарушать. Всегда полезно, чтобы люди сами принимали участие в разработке стандартов, используемых в процедурах контроля.

2. Если у подчиненного возникает проблема с системой контроля, у него должна быть возможность открыто обсудить ее с руководством. Более того, целесообразно периодически открыто обсуждать цели и процедуры контроля и в процессе этих обсуждений снимать все возможные противоречия.

3. При разработке мер контроля важно принимать во внимание мотивацию. Следует установить четкую взаимосвязь между достижением необходимых стандартов и вознаграждением работников. Четкий и ясный стандарт сам по себе может служить побудительным мотивом. Если же стандарт выглядит как недостижимый идеал, то он, наоборот, может разрушить мотивацию сотрудников. Легкодостижимые стандарты также снижают мотивацию.

4. Целесообразно избегать чрезмерного контроля, вызывающего раздражение, которое неизбежно при любой мелочной опеке.

## **Современные тенденции развития контроля**

1. **Децентрализация.** Контрольные функции, традиционно осуществляемые централизованно (в коммерческой фирме – ее руководством, а в государстве – центральными органами), постепенно перераспределяются между:

- верхними звеньями управления;
- сторонними организациями, специализирующимися на функциях контроля;
- потребителями продукции;
- низовыми звеньями управления.

Часть контрольных функций передается внешним организациям. Наиболее ярко эта тенденция видна в аудите, когда независимая аудиторская фирма проверяет правильность бухгалтерских и финансовых документов. Ряд контрольных функций осуществляется в процессе консультирования, когда внешний консультант проверяет соответствие тех или иных процессов стандартам, известным консультанту. Внешний контроль обладает рядом преимуществ: он свободен от привычных, устоявшихся представлений, схем действий и способен предложить более эффективные

корректирующие воздействия. Нередко он пользуется собственными стандартами, которые не всегда совпадают со стандартами внутреннего контроля.

Часть контрольных функций верхние этажи управления делегируют нижним. В основном это касается функций текущего контроля. Это вызвано, в частности, тем, что во многих организациях создаются малые подразделения и филиалы, наделенные самостоятельными функциями и определенной ответственностью. Вместе с ответственностью делегируются и полномочия контроля. Контроль превращается из жесткого и централизованного, с полицейскими функциями в дружественный и децентрализованный. В связи с делегированием функций контроля уменьшается число контролеров, в то же время контроль становится более действенным и эффективным. Контроль приближается к непосредственным исполнителям и в значительной мере начинает осуществляться ими самими.

В ряде случаев пользователь (потребитель) становится главным контролером, а контроль при этом — средством кастомизации продукции и услуг. Так, в частности, в государственной службе на место тотального бюрократического контроля приходит контроль со стороны потребителей услуг государственной службы, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации.

Таким образом, верхние звенья управления частично передают функции контроля: рутинный текущий контроль делегируют на низшие уровни управления; вспомогательные, в том числе аналитические, функции передают на субконтрактной основе профессиональным контролерам; ключевые параметры отдают контролировать потребителям, а стратегические аспекты контроля оставляют у себя.

**2. Изменение содержания контроля и новые методы его осуществления.** С измерения затрат центр тяжести переносится на измерение результатов. Традиционный подход в государственном управлении постоянно концентрирует внимание на том, сколько потрачено государственных средств, при этом измерение реального результата остается в тени. Новый подход менеджмента в государственной службе основное внимание переносит на контроль и мониторинг результатов, которые получе-

ны в процессе тех или иных действий государственной службы.

В современной российской практике государственного контроля пока еще преобладает ориентация на измерение затрат. В частности, при проверке выполнения федеральных программ Счетной палатой РФ основной акцент делается на контроле соответствия фактических затрат запланированным. В то же время ключевым вопросом контроля любых государственных затрат должен стать вопрос о том, в какой степени достигнуты поставленные цели и соответствуют ли затраты полученным результатам.

В последнее время в мировой практике получил широкое распространение *бенчмаркинг* – новый метод контроля, особая управленческая процедура внедрения в практику работы организации технологий, стандартов и методов работы лучших организаций-аналогов. В процессе бенчмаркинга осуществляется поиск организаций (предприятий), которые показывают наивысшую эффективность, обучение их методам работы и реализация передовых методов в собственных условиях. В ходе бенчмаркинга анализируется практика лучших организаций, дается ответ на вопросы, что, как и почему делают лидеры для удовлетворения потребностей потребителей и клиентов.

**3. Развитие новых информационных систем.** Они позволяют в определенных аспектах автоматизировать процесс управления и контроля. Одновременно с развитием мощных информационных систем, использующих современные возможности вычислительной техники и телекоммуникационные технологии, меняется содержание информационных потоков, участвующих в процедуре контроля. В связи со смещением текущего контроля сверху вниз потоки информации от потребителя к производителю становятся более прямыми и не затрагивают высших эшелонов управления. В то же время общей тенденцией контроля во всех передовых организациях становится уменьшение числа контролируемых показателей с одновременным увеличением числа измерений и повышением эффективности каждой процедуры контроля.

## ВЫВОДЫ

Контроль – одна из основных функций менеджмента. Контроль состоит из установки стандартов, измерения фактически достигнутых результатов и осуществления корректирующего воз-

действия в случае, если достигнутые результаты отличаются от установленных стандартов. Контроль способствует тому, чтобы фактически полученные результаты были как можно ближе к требуемым или желаемым.

Контроль присутствует в действиях и руководителя, и любого члена коллектива. Контроль неразрывно связан с другими функциями менеджмента – планированием, мотивацией и организацией. Более того, он присутствует и в планировании, и в мотивации, и в организации, осуществляя необходимую обратную связь.

В современных условиях развитие контроля связано с перераспределением его функций, изменением содержания, а также с улучшением информационного обеспечения.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Что такое контроль?*
2. *Какие виды контроля Вы знаете?*
3. *Какие процедуры контроля используются в организации, где Вы работаете? Как контролируется достижение основных целей Вашей организации?*
4. *Какая из современных тенденций развития контроля проявляется в Вашей организации?*

### ЛИТЕРАТУРА

- Ансофф И.* Стратегическое управление. — М., 1989.
- Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. — М., 1995.
- Дракер П.* Управление, нацеленное на результаты. — М., 1992.
- Карлоф Б.* Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. — М., 1991.
- Кинг У., Клиланд Д.* Планирование будущего корпорации. — М., 1989.
- Контроллинг. 1994—1997 гг.
- Мескон М.-Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М., 1992.
- Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина. — М., 1996.
- Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч./ Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. — М., 1997.
- Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления. — М., 1986.
- Уотермен Р.* Фактор обновления. — М., 1989.

## ПРАКТИКУМ ПО РАЗДЕЛУ “СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ”

### **З а д а н и е. Проблемная ситуация для самостоятельного анализа и аудиторного обсуждения**

#### *Стратегическое сотрудничество*

В 1991 г. в Алма-Ате было создано казахстанско-южнокорейское совместное предприятие по производству современных цветных телевизоров. Выгоды ожидали обе стороны. Иностранные партнеры были заинтересованы в проникновении на емкий рынок Казахстана, а затем и на рынки соседних республик. Местные учредители (предприятия радиотехнической и хлопкоперерабатывающей промышленности) хотели с помощью продукции СП и прибыли поправить свои дела: расплатиться с долгами, добиться благоволения кредиторов, обеспечить устойчивость поставок сырья, закрепить свои кадры. Помочь решить эти проблемы должны были новые телевизоры, которые предполагалось получить в счет причитающейся каждому учредителю прибыли.

К концу года — с выпуском первой партии продукции — между учредителями возник конфликт. Корейцы узнали, что их местные партнеры продают телевизоры не через фирменную торговую сеть радиозавода (как договаривались), а в коммерческие магазины и гораздо дороже обусловленной цены. У обеих сторон нашлись и другие претензии, в том числе из-за нечеткости, противоречивости формулировок учредительных документов. В итоге южнокорейская сторона прекратила поставку комплектующих деталей для сборки телевизоров. Предприятие оказалось на грани распада.

#### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Каковы внутренние причины кризиса этого совместного предприятия?
2. В чем специфика стратегических ориентаций партнеров и самого СП?

3. Как можно достичь согласия между партнерами для возобновления хозяйственной и рыночной деятельности?

4. В случае если противоречие не удастся разрешить по доброй воле самих участников СП, целесообразно ли вмешательство местных органов власти и если да, то в чем оно могло бы состоять?

## Раздел III

### УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

---

#### Глава 1

#### МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

*Основные черты модели “Я”. Модель “А”  
в сравнении с моделью “Я”. Модифицированные  
системы управления персоналом.  
Выбор эффективной модели управления персоналом  
в российских условиях*

#### Основные черты модели “Я”

Принимая во внимание огромный экономический успех Японии и ту роль, которую она играет в современном мире, японская модель управления представляет для нас особый интерес.

Японскую модель управления персоналом (модель “Я”) можно представить следующими основными блоками.

**Всестороннее внимание к работникам.** В результате значительного увеличения социальной составляющей в управленческой культуре, повышения внимания к работникам и проведения взвешенной социальной политики среди японцев, как утверждают они сами, наблюдается мало бедных и мало богатых людей. Весьма характерно, что 90% японцев относят себя к “среднему классу”. Несмотря на довольно трудные для Японии первые послевоенные годы, предпринимателям удалось провести в целом мудрую и сбалансированную политику оплаты труда, обеспечивающую на относительно высоком уровне трудовую мотивацию. С 1955 по 1975 г. среднемесячная зарплата рабочих и служащих возросла в 6,4 раза, а индекс розничных цен увеличился лишь в 3,2 раза.

**Пожизненный найм рабочих и служащих.** Этот элемент является наиболее характерным для японской модели, хотя он и применяется в Японии далеко не везде. Сущность системы пожизненного найма сводится к следующему. Сотрудники компаний делятся на две категории: постоянные и временные. Временные

нанимаются не более чем на год (по контракту) и могут оставить работу или быть уволенными в любое время. Постоянные, будучи однажды принятыми на работу, остаются здесь до официального выхода на пенсию; они находятся в привилегированном положении по отношению к временным работникам: им гарантируется работа, рост доходов, социально-культурное обеспечение. Увольнение постоянного работника может состояться только при чрезвычайных обстоятельствах и является суровым наказанием, поскольку уволенный теряет возможность получить работу на равнозначной фирме и вынужден идти во второразрядную фирму, где много потеряет в зарплатке и никак не застрахован от шанса и здесь оказаться за воротами.

***Профессиональное продвижение по принципу “старшинства”.***

На японских фирмах профессиональное продвижение и повышение заработной платы осуществляются в зависимости прежде всего от стажа работы, а уже потом от уровня квалификации и результативности труда. Никто из работников не стремится продвинуться по служебной лестнице за счет коллеги, так как знает, что его повышение в должности не произойдет раньше установленного срока. Он знает, что система пожизненного найма защищает его от увольнения и что его старания будут в конце концов оценены объективно. Хотя значимость этого принципа за последние годы существенно снизилась, он успешно конкурирует с другими принципами.

***Система планомерной подготовки кадров через постоянное перемещение или смену видов деятельности.*** В японских фирмах разрабатываются специальные программы обязательного и последовательного назначения каждого руководителя на любую должность примерно одного управленческого уровня. Ставка делается на то, чтобы подготовить руководителей не узкого профиля, а универсального типа, владеющих широким спектром проблем, с которыми сталкивается фирма. Попутно решается и другая немаловажная задача – создается система неформальных связей между представителями различных подразделений. Каждый работник в обязательном порядке привлекается к выполнению самых разнообразных функций: его переводят в другие отделы фирмы, в филиалы, находящиеся в других городах и странах. Он является членом множества рабочих групп, каждая из которых ре-

шает конкретную производственно-техническую, финансово-бытовую или социально-экономическую задачу. В течение своей службы каждый работник, независимо от ранга, задействован в 60, а то и в 100 таких группах, нарабатывая полезный опыт, получая его от старших коллег и делясь им с младшими.

**Коллективные ценности.** Управление японской фирмой строится по принципу “единая семья – единая команда”, а во взаимоотношениях делается ставка на сопричастность, сотрудничество, совместную работу. В этой связи особое значение придается выработке и усвоению коллективных ценностей фирмы, формированию корпоративного, или группового, сознания. Групповое сознание является цементирующим элементом и пронизывает буквально все клетки организма фирмы и каждого ее работника. Считается (и не без оснований), что люди, придерживающиеся одинаковых убеждений, будут ставить перед собой весьма схожие цели и руководствоваться одинаковыми правилами поведения. А если этих людей объединяет еще и большой опыт совместной работы, то это создает благоприятные предпосылки для ускоренного согласования позиций и принятия решения по возникшей проблеме.

**Групповой метод принятия решений.** Этот метод в Японии называется ритуалом “ринги”. При организации работы по принятию важного решения, все, кого оно может коснуться, участвуют в его подготовке – обычно от 60 до 80 человек. Предварительно создается группа из трех человек, которая должна выслушать и учесть мнение всех. Если проект решения подвергается значительному изменению, группа снова выявляет мнение всех участников. Этот процесс длится иногда до полугода, а то и более, и в любом случае до того момента, пока все без исключения не придут к полному согласию. Длительная подготовка решения сторицей окупается быстротой его реализации, поскольку все, кого касаются его последствия, обязательно будут его поддерживать. Японцы исходят из того, что понимание принятого решения и согласие с ним важнее, чем существо самого решения, поскольку различия в возможных вариантах менее значительны; важнее общее согласие в рамках определенной сознательно формируемой системы коллективных ценностей и целевых установок.

**Ориентация на качество.** Японцы исходят из того, что исправлять дефекты всегда дороже, чем предупреждать их появление.

Острые концепции качества направлено на предотвращение дефектов. Другими словами, задача заключается не в том, чтобы обнаружить дефект в готовой продукции, а в том, чтобы не допустить его возникновения в ходе производственного процесса. И здесь огромная роль отводится рабочим, которым доверено самим контролировать качество производимой продукции и которые несут за это всю ответственность.

Уникальным механизмом воплощения этой концепции в жизнь являются так называемые *кружки качества*, в которые вовлечены практически все рабочие предприятий. Целью кружков является самостоятельная постановка и решение вопросов повышения качества продукции, совершенствования технологии производства, развития изобретательства, совершенствования кооперации труда.

*Другие черты.* Многие из них имеют производный или уточняющий характер и высвечивают специфические направления работы с персоналом. К числу наиболее значимых “деталей” следует отнести: преданность работников и отождествление ими себя с корпорацией; создание обстановки доверительности; постоянное присутствие руководства на производстве; система интенсивного общения как на работе, так и вне ее; совместное владение информацией; высокая трудовая мораль; соблюдение “пяти С” – пяти принципов работы: “сейри” (организованность), “сейтон” (опрятность), “сейсо” (чистота), “сейкецу” (чистоплотность) и “ситсуке” (дисциплина); особая система заработной платы, которая повышается в зависимости от возраста и стажа работы на данном предприятии; развитая система социальных льгот и услуг, оказываемых фирмой своим работникам.

### Модель “А” в сравнении с моделью “Я”

Американскую модель управления персоналом – *модель “А”* – нет надобности описывать подробно. Она является исторически более ранней и потому лучше известна и распространена не только в США, но и в других странах.

Если внимательно всмотреться в типичные элементы управления, применяемые в США и Японии, то можно заметить в них существенную разницу и даже противоположную направленность.

Впервые наиболее зримо эти различия показал американец Уильям Г. Оучи в своей книге “Теория Z”. В систематизацию различий внесли свой вклад и другие исследователи.

Американцы уже почувствовали “вызов” Японии и Западной Европы и все больше начинают осознавать, что главная причина возможного успеха в соревновании с ними – это перемещение центра внимания на человека и на эффективное управление персоналом. Они уже успели доказать, что могут ставить перед собой большие задачи и довольно быстро их решать. Однако, как заметил один японский специалист, “американцы проснулись, но еще не встали с постели”. Вопрос в том, насколько инерционным окажется механизм смены парадигмы.

Сопоставление двух подходов к управлению персоналом дает картину, в общих чертах представленную в табл.3.

Таблица 3

Две модели управления персоналом

США	Япония
<p>Первостепенное значение придается материально-вещественному фактору. Человек — на втором плане как необходимое и неизбежное приложение.</p> <p>Слабое чувство лояльности. Работник рассматривает корпорацию, в которой трудится, только как источник личного дохода и потому вынужден приходить туда на работу. Больше его практически ничего с ней не связывает. При предложении большей зарплаты спокойно перейдет на другое место работы.</p> <p>Руководитель в своей работе рассчитывает только на себя (“одинокий волк”). Как правило, это ярко выраженная индивидуальность. Индивидуальная ответственность за результаты.</p> <p>В отношениях между персоналом поощряется независимое поведение.</p> <p>Краткосрочный найм. Высокая текучесть кадров.</p> <p>Быстрая оценка кадров и столь же быстрое их профессиональное продвижение. Если этого не происходит, специалисты проявляют нетерпение и подумывают о своей неудачной карьере и переходе в другую фирму.</p>	<p>Человеческий фактор — на первом плане.</p> <p>Повышенное внимание к работникам.</p> <p>Сильное чувство лояльности работников и их отождествление себя с корпорацией, готовность к самоограничению во имя “своей” фирмы.</p> <p>Руководитель ведет себя как член единой команды. Ярко проявляется дух корпоративности, “группивизм”. Коллективная ответственность за результаты.</p> <p>В отношениях между персоналом поощряется взаимозависимое поведение.</p> <p>Пожизненный найм. Очень низкая текучесть кадров.</p> <p>Основательная, растянутая во времени оценка кадров и их медленное, постепенное профессиональное продвижение. Работник смиренно ждет. Он уверен, что в конце концов его оценят объективно.</p>

США	Япония
<p>Работник сориентирован на узкую специализированную деятельность. Ценятся талант, выдающиеся способности, умение быстро и хорошо делать конкретную работу. Расходы на профессиональную подготовку невелики. Преобладают краткосрочные виды обучения и тренинги по конкретным видам деятельности.</p>	<p>Работник сориентирован на универсальный, неспециализированный вид деятельности. Подготовка ведется по широкому профилю. Ценится развитая гамма личностных качеств. Предпочтение отдается длительным и фундаментальным видам подготовки.</p>
<p>Формальные, количественные механизмы целеполагания и контроля. Индивидуальное принятие решений. Сверху вниз, быстро.</p>	<p>Неформальные, тонкие механизмы целеполагания и контроля. Коллективное принятие решений. Снизу вверх, неторопливо, согласованием (методом “ринги” и “увязки корней”).</p>
<p>Минимальное участие рабочих в делах фирмы, в которой они работают. Им дают только ту информацию, которая нужна для выполнения непосредственных обязанностей.</p>	<p>Управленческий персонал и рабочие совместно владеют информацией о состоянии дел на фирме, в которой работают. Рабочие в максимальной мере участвуют в делах фирмы (кружки качества, самоуправляемые группы).</p>
<p>Между персоналом преобладают формальные контакты, диктуемые производственной необходимостью. Укрепление и развитие межличностных связей не рассматривается как фактор повышения эффективности производства.</p>	<p>Преобладают неформальные контакты среди персонала. Руководство сознательно поощряет и культивирует различные формы интенсивного межличностного общения.</p>
<p>Изменения осуществляются решительно, “хирургическим методом”.</p>	<p>Изменения осуществляются постепенно, через отдельные исправления и улучшение “методом массажа”.</p>
<p>При оценке работника и его продвижении главным критерием являются личные заслуги и качества лидера.</p>	<p>При оценке работника и его продвижении главным критерием является старшинство и умение ладить с людьми.</p>
<p>Компании не считают целесообразным оказывать своим работникам социальную помощь. Распространен “принцип дикой утки” – тепличные условия отрицательно сказываются на способности к активным действиям и выживаемости.</p>	<p>Сильно развитая система социальной помощи и социальных услуг, оказываемых компанией своим работникам.</p>

Не следует пытаться сделать какой-либо однозначный выбор, например, в пользу японской модели как безусловно положительной и потому однозначно более приемлемой в отличие от американской. Каждая из них дала и дает должный эффект, если применяется в подходящее время, в подходящем месте, в подходящих условиях и подходящими людьми.

Хотя мы и обозначили модель “А” как американскую, это совсем не означает, что абсолютно все американские компании применяют в управлении персоналом эту модель. Есть много предприятий, которые применяют лишь отдельные ее элементы или применяют японскую модель либо какую-либо модификацию одной из моделей.

### **Модифицированные системы управления персоналом**

Япония как уже состоявшийся и реально осязаемый конкурент заставила американцев критично осмыслить историю и новыми глазами взглянуть на свой же, но не привившийся широко опыт, тот самый, который в основном взят на вооружение японцами и стал для них родным, но все еще остается чужим в родных стенах. В этой связи весьма любопытны наблюдения и выводы, которые сделали американские ученые Т. Питерс и Р. Уотермен. Они базировались на материалах проведенного американской консультативной фирмой по управлению “Маккинси” детального обследования 62 крупных американских корпораций, которые по самым строгим критериям можно отнести к разряду “образцовых”. По мнению авторов, можно выделить восемь характерных принципов эффективного управления, которые исповедуют образцовые американские компании, хотя огромное большинство остальных фирм соответственно не использует их. Вот они:

1. Ориентация на действие, на реальные шаги для достижения успеха; предрасположенность к свершениям и нововведениям.
2. Постоянное удовлетворение нужд потребителя, предвосхищение его желаний.
3. Поддержка самостоятельности и предприимчивости, поощрение энтузиастов.
4. Рассмотрение людей как главного источника повышения производительности труда и эффективности производства.
5. Связь с жизнью, ценностное руководство.
6. Приверженность своему делу, ограничение своей деятельности лишь тем, чем владеешь лучше всего.
7. Простая организационная форма и скромный штат управления.
8. Свобода действий и жесткость одновременно, сосуществование фанатичной централизации управления в том, что касает-

ся немногих коренных ценностей, и максимальной автономии вплоть до цехов и рабочих групп.

Эти принципы вместе с разработанной теми же авторами управленческой схемой “семи С” компании “Маккинси” (семь взаимосвязанных переменных блоков — Совместные ценности, Структура, Стратегия, Сумма навыков, Состав работников, Стиль управления, Системы и процедуры), обеспечивающие эффективность управления фирмой, стали по существу заповедями преуспевающего предпринимателя. В них в сжатой форме раскрыты и стратегия, и тактика управления образцовой фирмой. Судьба предложенной модели оказалась счастливой: модель теперь широко известна в мире не только теоретикам, но и практикам менеджмента.

Модифицированные модели, которые сформировались на американской основе и в американских условиях, но содержат много характерных признаков японского менеджмента, стали называться системами управления типа Z. Соответствующие термины ввел в научный и практический оборот У.Г.Оучи, который в книге “Теория Z” обосновал благотворность симбиоза американской и японской моделей и необходимость всячески поддерживать и стимулировать эту тенденцию развития системы управления персоналом в США.

Особый интерес для специалистов по управлению представляет модель, разработанная и уже в течение многих лет применяемая американской корпорацией ИВМ. Дело тут не только в том, что ИВМ в максимальной степени использует арсенал теории “Z” и японской системы управления, но и в том, что в модели ИВМ содержится и успешно реализуется множество оригинальных элементов, делающих эту корпорацию совершенно непохожей на западные и японские компании. ИВМ не вписывается в каноны “рационального” менеджмента и тем не менее на протяжении многих лет стабильно добивается весьма красноречивых результатов. Последнее позволяет думать, что поиски и находки ИВМ не только не лишены смысла, но и достойны распространения и заимствования.

Сущность модели управления, применяемой в ИВМ, составляют 20 принципов<sup>1</sup>, которые делятся на две относительно равные части. Первая часть включает следующие:

<sup>1</sup> См.: Мерсер Д. ИВМ: управление в самой преуспевающей корпорации мира. — М., 1991.

1. Сильные убеждения, ведущие к установлению общих целей и глубоко разделяемые как руководителями, так и рядовыми работниками.

2. Разделяемые работниками этические ценности.

3. Политика полной занятости (“пожизненный наем”).

4. Обогащение работы, повышение разнообразия труда.

5. Стимулирование труда личности.

6. Планирование и обеспечение неспециализированной карьеры.

7. Личное (на основе консенсуса) участие в принятии решений.

8. Преобладание неявного (через установление системы ценностей) контроля (вместо явного, т.е. на основе количественных показателей и “рационального” мышления).

9. Возращение и развитие сильной корпоративной культуры.

10. Холистический подход к работнику: признание приоритетности удовлетворения потребностей работников.

Вторая часть принципов, по утверждению Д. Мерсера, применяется исключительно в IBM и направлена на поощрение анархии индивидуализма как способа противостоять возникающим бюрократическим тенденциям и патернализму. В эту группу вошли следующие 10 “передовых принципов”:

1. Сильная вера в индивидуализм (“уважение к человеку превыше всего”).

2. Кадровая политика, позволяющая реализовать эту веру на практике.

3. Единый статус для всех работников, одинаковые демократические условия, при которых отношения между работниками не могут основываться на подавлении одного человека другим.

4. Привлечение на работу специалистов высочайшей квалификации.

5. Расширенная профессиональная подготовка всех работников, и особенно высших управляющих.

6. Максимальное делегирование полномочий и ответственности исполнителям низшего уровня.

7. Намеренное ограничение деятельности линейных руководителей.

8. Поощрение несогласия и расхождений во взглядах.

9. Поощрение широких горизонтальных связей.

10. Институционализация изменений. Постоянное проведение изменений, диктуемых жизнью и позволяющих бороться с закос-

нелостью и бюрократизмом. Изменение управленческих структур, придание им гибкости, подвижности и форм, адекватных изменениям внешних условий.

### **Выбор эффективной модели управления персоналом в российских условиях**

Прежде всего необходимо четко зафиксировать исходное положение, т.е. формализовать ту реальную модель, которая фактически действует в данной организации, ассоциации, на предприятии. В отечественной управленческой практике можно найти немало предприятий, которые по сумме элементов тяготеют к неформальным (мягким) моделям типа Z и Я. И все-таки наиболее распространенной и потому наиболее типичной является формальная (жесткая) модель “А” со строго детерминированной структурой, связями, функциями и обязанностями, со столь же детерминированным контролем, оценкой и оплатой труда.

Если агрегировать все модели управления, то следует вести речь о трех вариантах:

1. **Жесткая** (или формальная, административная, авторитарная) модель.

2. **Мягкая** (или неформальная, социально-психологическая, органическая) модель.

3. **Комбинированная модель**, которая в достаточно сбалансированной форме сочетает в себе элементы и жесткой, и мягкой модели; при этом удельный вес элементов каждой модели может меняться в зависимости от типа преобладающего труда, менталитета наемной рабочей силы и уровня управленческой культуры, которые характерны для данной организации или для данного предприятия.

Какую же модель управления организацией или предприятием следует считать предпочтительной в отечественных условиях? Есть ли **объективные предпосылки**, которые определяют эффективное использование той или иной модели управления персоналом? Представляется, что таких предпосылок как минимум три. Первая – это уровень развития управленческой культуры. Вторая – это культурно-образовательный уровень развития наемной рабочей силы. И третья – это уровень развития технико-

технологической базы производства. Все три предпосылки действуют одновременно и взаимно обусловлены.

Обычно считается, что если на производстве наблюдается четкое разделение труда, есть четко обозначенные функции, а результаты труда каждого работника измеряются с помощью количественных показателей, то налицо все предпосылки для модели “А”; если же функции размыты, а результаты труда измерять количественными показателями неразумно, то рационально брать за основу модель “Я”.

Однако жизнь оказывается значительно сложнее. И в отечественной, и в зарубежной практике, даже там, где по всем объективным показателям надо применять неформальную (мягкую) модель, все же в основном применяется жесткая модель “А”, в лучшем случае с некоторыми “вкраплениями” элементов модели “Я”. Чаще всего этот выбор – следствие недостаточности управленческой культуры и низкого уровня развития персонала.

Решая проблему, связанную с выбором модели управления и проведением соответствующих перемен, следует учитывать два подхода: а) стратегический (генеральный, долгосрочный); б) тактический (избирательный, дифференцирующий, учитывающий конкретную специфику составляющих, рассчитанный на ближайшую перспективу).

**Стратегический подход** диктует выбор в пользу *мягкой, неформальной модели*. Это обусловлено следующими факторами:

1. На примере отдельных корпораций и стран, где последние десятилетия применяется мягкая модель, она наглядно показала не только свою эффективность, но и обеспечиваемые ею стабильно высокие показатели на протяжении длительного времени.

2. Мягкая модель хорошо работает в разных макроэкономических условиях. Она проявляет себя с лучшей стороны как в “классической” рыночной экономике со свободным формированием экономических отношений между производителями товаров и их потребителями (США), так и в жестко регулируемом рынке с весьма активной ролью государства (Япония, ФРГ, Швеция) и даже при весьма высоком уровне монополизма.

3. Труд на предприятиях передовых отраслей, управленческий и вообще любой творческий, исследовательский труд относится к одному из наиболее сложных и наукоемких типов, характеризующихся большой долей в труде умственных, аналитичес-

ких и слаборегламентируемых функций, которые могут выполнять только специалисты и руководители высокой квалификации. Это создало необходимые предпосылки для накопления и совершенствования некоторого собственного опыта управления по образцу мягкой, неформальной модели. Наличие такого опыта создает благоприятную почву для восприятия зарубежного и отечественного опыта применения мягкой модели в расширенном и углубленном варианте.

**Тактический подход** к выбору модели не противоречит принципиальным стратегическим соображениям, но требует учесть следующие моменты, характерные для периода перехода к мягкой модели управления.

1. Жесткая, формальная модель управления базируется на организационной структуре предприятия, а мягкая, неформальная – на его микрокультуре. Приспосабливаясь к жесткой модели, человек подчиняется ей и свою деятельность строит на основе регламентированных норм и внешних формализованных побудителей (стимулов), а входя в мягкую модель, он приобщается к определенной культуре, приняв и усвоив которую он действует на основе внутренних побудительных мотивов, не ограничиваясь рамками регламентаций и инструкций, а творчески раздвигая их. Далеко не все работники данной организации или предприятия готовы работать в режиме мягкой модели управления. Переход к ней потребует достаточно длительного периода (на IBM он составил более 10 лет, в японских корпорациях – примерно столько же). С учетом накопленного опыта он может быть существенно сокращен. Но так или иначе в переходный период будут фактически сосуществовать и элементы мягкой модели, и элементы жесткой модели. Причем доля последних будет постепенно убывать.

Жесткая, формальная модель подразумевает наличие и широкое использование жестких должностных инструкций, ежедневных детальных заданий подчиненным; в сотрудниках поощряется исполнительность. Жесткая модель по существу формирует и воспроизводит посредственность, притом она не оставляет места тем, кто не вписывается в ее структуры.

2. Мягкая, неформальная модель поощряет инициативу, индивидуальность и творческий подход к делу, перед подчиненным ставятся лишь общие задачи, а определять пути их решения пре-

доставляется ему самому; подчиненный владеет широкой производственной информацией, что позволяет ему участвовать в постановке самой задачи и выработке управленческих решений. Мягкая модель формирует и воспроизводит широко и гибко мыслящего работника универсального типа и, в свою очередь, не оставляет места тем, кто не удовлетворяет ее требованиям.

В реальном коллективе непременно находятся и работники сугубо исполнительского склада, и работники сугубо творческого склада. Любая из моделей будет хороша для одних и совершенно неприемлема для других. Надо быть готовым к тому, чтобы при переходе к мягкой модели дать шанс работникам, привыкшим к исполнительскому режиму деятельности, постепенно перейти в другой режим. Иными словами, при переходе возможно и даже полезно применение двойного стандарта при постепенном сокращении доли строго регламентированных функций и увеличении доли самостоятельности, самоконтроля и самоуправления.

Хотим мы того или нет, но при переходе к мягкой модели в нынешнее время придется мириться с существованием тех мотивов деятельности, которые наиболее характерны для жесткой модели. Речь идет прежде всего о мотивах, вызываемых физиологическими потребностями человека. В условиях нехватки продуктов питания, дефицита многих товаров народного потребления и существенного снижения реальной заработной платы спектр мотиваций резко сужается. В результате люди меняют свои ценностные установки и склонны рассматривать работу скорее как средство получения прожиточного минимума, нежели как средство реализации своих генеральных жизненных устремлений.

### **ВЫВОДЫ**

Одна из главных причин “японского чуда” состоит в феноменальной способности японцев творчески овладевать и развивать передовой зарубежный опыт, в целенаправленной, скоординированной, широкомасштабной и долгосрочной программе изучения и освоения самых современных методов управления, существующих за границей.

Изначальные социально-культурные условия в отечественном народном хозяйстве больше приспособлены к восприятию имен-

но японских методов и подходов (мягкая модель), чем американских (жесткая модель) – с их жесткой нацеленностью на индивидуализацию, строгую расчетливость, личную карьеру. Заложенный в мягкой модели императив для управляющих организовать групповую работу, воспитать коллективизм, бережное и внимательное отношение к работникам близок и созвучен отечественным национально-историческим и культурным традициям; он соответствует и передовой отечественной практике управления организациями и предприятиями.

Суммируя все предпосылки, следует сделать выбор в пользу мягкой модели как генеральной перспективы. При этом необходимо отчетливо осознавать, что переход к этой модели лежит только через промежуточную, гибкую комбинированную модель, в которой постепенно, шаг за шагом уменьшается доля элементов жесткой модели и соответственно увеличивается доля элементов мягкой модели управления

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы основные элементы японской системы управления персоналом?
2. В чем состоит различие между японским, американским и традиционным подходами к управлению персоналом?
3. В каких направлениях идет модифицирование моделей управления персоналом?
4. Чем обусловлены выбор и развитие той или иной модели управления? Как это может быть учтено в российских условиях?

### ЛИТЕРАТУРА

- Грейсон-мл. Дж., О'Делл К. Американский менеджмент на пороге XXI века. – М., 1991.
- Дункан Дж.-У. основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.
- Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. — М., 1991.
- Куниц Г., О'Доннелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч. – М., 1992.
- Мерсер Д. ИБМ: управление в самой преуспевающей корпорации мира. – М., 1991.
- Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П. Панкрухина. – М., 1996.
- Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. – М., 1986.

## Глава 2

### ФОРМИРОВАНИЕ КОЛЛЕКТИВА

*Сущность и определение коллектива.  
Инструментарий построения коллектива.  
Построение коллектива с акцентом на решение  
задачи. Построение коллектива с акцентом  
на поддержание отношений в нем.  
Этапы построения коллектива*

#### Сущность и определение коллектива

Успехи многих современных государственных учреждений и коммерческих фирм в значительной степени определяются слаженностью и согласованностью взаимодействия в них людей. Немало исследователей с давних времен пытались найти такие формы и методы объединения людей в коллективы, которые бы обеспечивали в них внутренний порядок и согласованность.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (1998 г.) особо выделена необходимость создания “высокоэффективного государственного аппарата”, работающего на основе “современных технологий управления”. Это означает необходимость научиться формировать из государственных служащих высокоэффективные трудовые коллективы.

С философской точки зрения коллектив представляется как целое, созданное постоянной борьбой двух противоположностей, неразрывных свойств, сторон, начал: коллективного и личного, общественного и индивидуального, целого и части. С точки зрения управления коллективу присуща извечная борьба между подчинением входящих в него людей общей воле и в то же время стремлением каждого из них к самостоятельности.

Таким образом, создавая коллектив, нужно учитывать находящиеся в противоречивом единстве коллективные и личные интересы и вести постоянный поиск их *оптимального сосуществования*.

Кроме этого управление коллективом не должно быть связа-

но с устранением, уничтожением одного из противоборствующих начал (коллективного или личного), поскольку это неизбежно приведет к разрушению коллектива.

Настоящие коллективы – явление не частое, и тем не менее время от времени встречаются группы людей, объединенных на принципах высокой морали, большой производительности, четкой организации дела, и мы награждаем их званием “коллектив”. Различные таланты, объединенные в коллектив, создают конечный продукт, превышающий индивидуальные способности каждого. Используя внутреннюю способность к самоорганизации, коллектив создает и использует групповую энергию, механизм которой может быть осознанно развит.

В целом, *коллектив* — это группа людей, которые взяли на себя обязательства по достижению общей цели и, самоорганизуясь, четко распределяют роли, хорошо работают вместе, получают от этого моральное удовлетворение и достигают высоких результатов, способствующих удовлетворению запросов как членов коллектива, так и общества.

## Инструментарий построения коллектива

*Построение коллектива* — это создание, использование и развитие механизма коллективной деятельности, определенной философии и отличительного стиля совместной работы, вовлекающих талант и энергию людей в достижение как общих, так и личных целей.

Какие сотрудники должны составлять коллектив? Возникает проблема *критериев оценки персонала*. В традиционном подходе к подбору кадров их не так много: стаж работы, квалификация, опыт работы. Наряду с ними можно выделить основные и дополнительные качества работников, важные для коллективной деятельности (см. табл.4).

Данные качества были выявлены в ходе целого ряда “круглых столов” и “мозговых атак” с руководителями самых разных коллективов. Эти качества одновременно являются требованиями к сотрудникам как к членам коллектива. Значимо и то, что такие требования прямо связаны с обязанностями, которые возлагаются на государственного служащего Федеральным законом

“Об основах государственной службы Российской Федерации”, – добросовестным исполнением должностных обязанностей, соблюдением установленных правил, поддержанием уровня квалификации и т.д.

Т а б л и ц а 4

**Личностные качества, значимые для коллективной работы**

Основные качества	Дополнительные качества
ответственность качественное выполнение работы стремление к сотрудничеству доверие интерес к новинкам и способность к внедрению нового аккуратность способность воспринимать критику способность к риску готовность к компромиссу коммуникабельность	знания и профессиональные умения умение сосуществовать и работать в коллективе ответственность за всю группу имидж способность что-то продви- нуть, "пробить" организационный талант

Критерии оценки персонала могут использоваться как для отбора новых сотрудников, так и для самооценки и корректировки качеств в уже работающих группах, поставивших перед собой общую цель – выработать стиль коллективной работы. Более того, было бы правильным привлечь самих членов группы к проведению “мозговых атак”, собраний, дискуссий, обмена мнениями, в ходе которых могли бы быть сформулированы качества работников, исходя из видения непосредственно тех, кому придется каждодневно сталкиваться с их проявлениями. Важность данного положения весьма значительна, поскольку построение коллектива – это процесс, основу которого составляют целенаправленные изменения, в том числе и личных качеств. И наконец, данные качества могут быть учтены в ходе разработки программ подготовки персонала.

В процессе построения коллектива необходимо выделить два аспекта. Первый из них связан с мобилизацией объединенных усилий на **решении** стоящей перед коллективом *задачи*, а второй – с созданием духа коллектива, развитием чувства “Мы”, т.е. с **поддержанием** личностного начала и внимания к людям. Такое деление является ключевым в формировании основных подходов к

построению коллектива, и в дальнейшем мы будем называть его *дихотомией построения коллектива*<sup>1</sup> (табл.5).

Таблица 5

**Дихотомия управления построением коллектива**

Ориентация на решение задач организации	Ориентация на поддержку личностей
<i>“Как” — упор на выполнение работы группой</i>	<i>“Как” — упор на работу с персоналом</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Групповая оценка задачи</li> <li>2. Планирование и принятие решения</li> <li>3. Достижение консенсуса</li> <li>4. Организация и сроки</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Участие и включение</li> <li>2. Поддержка, поощрение</li> <li>3. Обучение коллективности</li> <li>4. Стиль коллективной работы</li> </ol>

Рассмотрим составляющие этой дихотомической связки.

### Построение коллектива с акцентом на решение задачи

1. **Групповая оценка задачи.** Коллектив нуждается в том, чтобы поставленную перед ним цель понимали и считали значимой все его члены. Проблема состоит в том, чтобы каждый работник четко представлял задачи, стоящие перед коллективом, принимал участие в их анализе и поиске путей реализации. Социологическое исследование позволило установить, например, что почти 40% опрошенных государственных служащих работают над задачами, сформулированными неточно, непонятно<sup>2</sup>.

2. **Планирование и принятие решения** – это выбор и генерирование содержательной идеи выполнения задачи. Вовлечение каждого работника в процесс принятия решения представляет собой поиск и оценку имеющихся альтернатив достижению конечной цели. Чтобы этот поиск был успешным, руководителю следует предоставить коллективу всестороннюю информацию по проблеме; создать обстановку свободного обсуждения и высказывания

<sup>1</sup> Дихотомия — разделение на две части общего процесса.

<sup>2</sup> В ходе социологического исследования было опрошено 348 работников областных администраций и работников госналогинспекций. В дальнейшем будут использованы материалы только данного социологического исследования.

любых идей по решаемой проблеме с последующим их детальным разбором; установить или выработать критерии для выбора оптимального решения; совместно выбрать решение в соответствии с установленными критериями.

Всегда ли нужно вовлекать коллектив в принятие решений? Многие проблемы имеют простые решения, стандартны и известны из предыдущего опыта. В то же время в жизни коллективов часто возникают новые проблемы или острые ситуации, когда требуется творческий подход, вот тогда и необходимо вовлечение всего персонала в разработку идей и принятие основных решений.

3. **Достижение консенсуса** (соглашения) по поводу принятия решения, организации и сроков выполнения задачи — важнейший элемент коллективной деятельности.

Консенсус характеризуется участием всех членов коллектива, оптимальным использованием имеющихся ресурсов, творческим разрешением конфликтов и достижением согласия с принятыми решениями.

Руководителю для достижения консенсуса необходимо, во-первых, не считать, что кто-то должен выиграть, а кто-то проиграть, если дискуссия заходит в тупик. Вместо этого нужно искать другую, более приемлемую для всех альтернативу. Во-вторых, избегать конфликта можно при помощи таких мер, как голосование, усреднение мнений, подбрасывание монеты или заключение сделок. В-третьих, не допускать перебранок, не сталкивать в ходе дискуссии людей, а “сталкивать” идеи. Не следует допускать ни своих, ни чьих-либо заявлений, негативно влияющих на коллективную работу.

4. **Организация.** Статья 5 Федерального закона РФ “Об основах государственной службы Российской Федерации” подчеркивает, что государственная служба основана в том числе и на принципе стабильности кадров государственных служащих. Одним из условий укрепления организационного единства является оптимизация численности коллектива. Большинство исследователей сходятся во мнении, что она не должна превышать 10 – 12 человек. Дело в том, что массовое проявление таких качеств коллектива, как дружба, открытость, честность, взаимная поддержка и т.п., практически невозможно в слишком больших группах.

Важным условием построения коллектива является четкая координация взаимоотношений между работниками, предпола-

гающая систему **норм коллективной деятельности**:

1. Каждый считает задачу, стоящую перед коллективом, приоритетной.
2. Каждый стремится быть информирован наилучшим образом.
3. Каждый используется на рабочем месте оптимально, обучается и контролируется.
4. Каждый ежедневно принимает участие в планерках, беседах в группе.
5. Каждый чувствует личную ответственность на своем рабочем месте.
6. Каждый откровенен и честен.
7. Каждый сразу же сообщает об обнаруженных недостатках в качестве продукции коллектива.
8. Каждый соблюдает оговоренные сроки исполнения работы.
9. Каждый понимает и соблюдает (поддерживает) организационное единство коллектива.
10. Коллектив не принимает никаких отговорок.

Еще одно условие коллективной деятельности – предоставление возможности группе самой решать острые, конфликтные вопросы управления и самоуправления. Управление и самоуправление должны опираться не на знания и волю одного (руководителя), а на совокупность знаний и волю всех. Процесс управления здесь выступает в новом качестве – как деятельностное управление, присущее каждому члену коллектива. В первую очередь это касается распределения ролей и выработки системы координации действий в коллективе.

### **Построение коллектива с акцентом на поддержание отношений в нем**

1. **Участие и включение.** Построение коллектива во многом определяется тем, насколько каждый человек включен в коллективные действия. Отсюда задача руководителя – дать возможность каждому работнику в силу личных способностей принимать участие в жизни коллектива. Для этого руководитель должен создать обстановку для самораспределения ролей между людьми в соответствии с их квалификацией, специализацией, опытом и согласием.

2. **Поддержка, поощрение** предусматривают помощь каждому члену коллектива в решении задач личности путем признания и оценки ее успехов. Признание дает человеку ощущение, что его труд необходим. Оценка – это показатель эффективности его труда.

Проведенные социологические исследования показывают, что ни тот, ни другой фактор не используются в должной мере. Например, 70% опрошенных указали, что в беседах с руководством вопросы признания деятельности или успехов работников никогда не обсуждались, 60% – что вопросы эффективности их личной работы начальством не рассматривались.

Если вы — руководитель, старайтесь выражать признание деятельности своих подчиненных:

- даже если вы не полностью удовлетворены;
- даже при получении частичных или неполных результатов;
- даже при получении обычных, а не только исключительно хороших результатов.

Формой публичной оценки работников является *аттестация*, которая проводится каждые 3–5 лет. Основными задачами аттестации являются, с одной стороны, получение информации, позволяющей оценить работника по итогам работы и его потенциалу, а с другой – информирование человека о том, как его деятельность оценивается руководством.

Однако аттестации проводятся довольно редко, а оценивать деятельность работника, корректировать его усилия порой необходимо ежедневно. Для этого используются *беседы* между руководителем и подчиненным. Они проводятся преимущественно по конкретным вопросам: поручение задания, его проверка, конфликтная ситуация, наличие проблемы. Каждую из этих ситуаций можно использовать для оценки и развития потенциала сотрудника.

3. **Обучение коллективности** заслуживает особого внимания в контексте построения коллектива. Основным учебным процессом для выработки механизма коллективности является рабочий процесс, а в качестве учителя выступает руководитель, который должен все видеть и соответствующим образом реагировать, исходя из принятых коллективом норм. Кроме того, дискуссии, совместные обсуждения, беседы, всесторонний анализ (без жесткой критики) коллективной работы – все это может служить закреп-

лению новых правил и норм поведения. Хороший результат дают специальные семинары, в программах которых должны быть отражены такие темы, как “Что значит работать коллективно”, “Как достигать компромисса”, “Как избежать конфликта”, “Что значит работать в режиме консенсуса” и т. п.

4. **Стиль коллективной работы.** В дружных, работоспособных коллективах создается особый стиль работы. Его характеризуют:

- открытость и честность в общении друг с другом;
- способность конструктивно критиковать и выслушивать критику;
- способность войти в положение других коллег, или эмпатия;
- желание измениться самому в соответствии с выработанными группой правилами;
- признание и принятие предложений по улучшению работы;
- готовность идти на компромиссы.

Деятельность коллектива тормозят:

- сокрытие информации ради демонстрации своей власти;
- приказное поведение по отношению к другим;
- недостатки в кооперации и коммуникации;
- незаинтересованность проблемами коллег;
- неспособность и нежелание слушать;
- компрометация коллег;
- беспардонность, оскорбительное поведение;
- невыполнение обещаний без всяких объяснений;
- сокрытие отхода от цели, из-за чего помощь коллектива запаздывает.

Для построения коллектива нужен **особый стиль руководства** людьми. Так, обследование подрядных коллективов показало, что высокие результаты их работы могут быть обусловлены поддерживающим стилем, но никак не авторитарным. В таких коллективах роль руководителя больше связана с получением и обработкой информации, обеспечением материалами, организацией работы, во всем же остальном от него требуется одно – не стоять на пути работников, иначе подрывается мотивация коллективной продуктивной работы.

Руководителю, решившему сформировать коллектив, следует использовать разные стили в зависимости от ситуации, причем стиль руководства должен соответствовать тем общепризнанным

нормам и межличностным отношениям, которые были выработаны коллективом. Но в любом случае более эффективным лидером будет тот, в чьем стиле проявляются как забота о производстве, о решении задач коллектива, так и (не в меньшей степени) тенденция на поддержание отношений, забота о нуждах человека.

### Этапы построения коллектива

Под *этапами построения* коллектива понимают периоды в его развитии, которые отличаются измененным (в фазе перехода) поведением людей по отношению друг к другу и к работе. Каждый этап начинается принятием людьми определенных принципов поведения и заканчивается выработкой более совершенных и эффективных, являющихся основой будущих изменений на новом этапе.

*Фаза перехода* – это момент освоения коллективом некоего качественного элемента изменений, например переход от поручения задания руководителем к самораспределению работы; от рассмотрения задачи руководителем к обсуждению ее коллективом.

Первый этап в жизни коллектива в научной литературе получил название *“притирка”*. Нетрудно заметить, что люди, впервые объединяясь в группы, оказываются в ситуации, когда прежде всего им необходимо сориентироваться. В этот период люди скорее готовы к выполнению указаний и поручений, нежели к проявлению самостоятельности и инициативы; они стремятся скрыть свои чувства, пытаются быть рациональными, недостаточно прислушиваются друг к другу.

На период “притирки” приходится несколько переходных фаз:

- переход к пониманию и оценке новой производственной задачи;
- переход к новой оценке собственной компетенции как в профессиональной области, так и в области группового общения и т.п.

На этом этапе руководитель является лидером коллектива; именно от него сотрудники ждут распоряжений, выдвижения идей и целей, организации работы. Руководитель представляет собой

образец, модель поведения для всего коллектива. В соответствии с этим строятся и его основные действия в рамках рассмотренной выше дихотомии.

Ориентируясь на задачу коллектива, руководитель:

- концентрирует внимание людей на совместном планировании и организации дела в ходе общих собраний и планерок;
- определяет цели, стимулирует распределение.

Ориентируясь на поддержание личностей, руководитель:

- ведет наблюдение за каждым работником, оказывает ему помощь в поиске личного участия;
- выясняет степень личной озабоченности работника использованием или развитием его профессиональных способностей.

Второй этап получил название *“ближний бой”*. Здесь возрастает внимание работников к проблемам собственной группы и переживаемой ситуации. Члены группы узнают, кто имеет сходное восприятие и аналогичные позиции, сближаются между собой. Начинается критика существующих методов и правил работы, преодолеваются предубеждения, возникшие по отношению к определенным лицам, происходит столкновение мнений, возрастает критика форм и методов управления, коллектив начинает выдвигать и обсуждать новые решения, рассматривать пути возможного развития.

Для этого этапа характерны следующие переходные фазы:

- усвоение необходимости для себя и требование от других демонстрации личных качеств, соответствующих концепции коллективной деятельности;
- несогласие со старой моделью руководства на основе указаний и поиск новой, более приемлемой для коллектива.

На этом этапе, ориентируясь на задачу коллектива, руководитель:

- уточняет и поддерживает интересы людей на предпочитаемых ими ролях;
- направляет высокий конфликтный потенциал на корректирование дальнейших совместных действий коллектива.

Ориентируясь на поддержание личностей, руководитель:

- управляет эмоциями людей, снижает уровень конфликтности;

- совместно с группой формулирует новые правила отношения к работе, стиль взаимоотношений.

Третий этап – **“консенсус”**. После того как группа на втором этапе решила межличностные проблемы, резко возрастает взаимное доверие сотрудников. Люди становятся открытыми, все больше согласия устанавливается в отношении целей работы и задач совместных действий, в конце концов происходит идентификация целей и задач членов группы с целями и задачами коллектива. Соперничество уступает место кооперации, споры – консенсусу. На этой стадии в коллективе формируется чувство **“Мы”**, которое высоко котируется его членами.

Для этой стадии характерны следующие фазы перехода:

- от руководства на основе указаний к самоуправлению;
- от конфронтации к сотрудничеству.

На этом этапе, ориентируясь на задачу коллектива, руководитель:

- ведет в режиме консенсуса принятие решений, выработку идей и планов дальнейшего развития;
- поддерживает самоорганизацию коллектива, а работу поручает методом делегирования.

Ориентируясь на поддержание личностей, руководитель:

- поддерживает и укрепляет коллективный стиль отношений и сотрудничества;
- поддерживает и развивает обнаруживаемую готовность людей делиться идеями, поощряет конструктивную обратную связь и эмоциональную открытость.

Четвертый этап – **“зрелость коллектива”**.

Теперь все работники выполняют работу качественно, проявляют заботу друг о друге, у них общие, коллективные цели и интересы. Все члены коллектива сближаются, проявляют внимание и привязанность друг к другу. Однако и на этом этапе коллектив может переживать ряд фаз перехода:

- к пониманию и идентификации своих личных взглядов и действий с целями и действиями всей организации или фирмы;
- к пониманию качества продукции как важнейшего фактора стиля и имиджа коллектива и в целом организации.

На этом этапе, ориентируясь на задачу коллектива, руководитель:

- концентрирует внимание работников на качестве продукции;
  - оценивает эффективность деятельности коллектива;
- Ориентируясь на поддержание личностей, руководитель:
- развивает потенциал работников;
  - поддерживает готовность людей проявлять инициативу.

Потенциально коллектив является наиболее гибким и компетентным инструментом, известным человечеству. Основные *преимущества коллектива*, обеспечивающие поддержку положительной стратегии его руководителя, – это комплексное управление, быстрое реагирование, высокая мотивация, высококачественные решения, коллективная сила.

Кроме положительных проявлений коллективная деятельность может иногда сопровождаться и неприятными эффектами, которые руководитель должен предвидеть и быть готовым отличить действительно положительный дух коллектива от феномена группового единомыслия. К таким *нежелательным эффектам коллективности* относятся: иллюзия неуязвимости, стремление к устранению любых возможных возражений, негативное отношение к соперникам, сопровождающееся точкой зрения “Мы” против “Них”, открытое давление на членов коллектива, иллюзия единодушия оценок собственной деятельности.

В случае активного проявления этих феноменов воздействие руководителя должно быть направлено на поощрение в коллективе разномыслия, стимулирование критического отношения сотрудников к предлагаемым решениям, внимательное отношение к мнению меньшинства.

## ВЫВОДЫ

Постоянный поиск оптимального сосуществования коллективного и личного, целого и частного, общественного и индивидуального лежит в основе формирования любого коллектива.

Приступая к построению коллектива, руководитель должен учитывать, что группу людей, из которой предстоит создать коллектив, следует рассматривать не столько как объект управления (кто-то кем-то управляет), сколько как социальную общность, в недрах которой развивается механизм самоорганизации за счет самосоздания, саморазвития и самоупорядочения. Связано это с

тем, что источник коллективности находится не вне коллектива, а внутри его, среди людей, его составляющих.

Построение коллектива – это длительный процесс, состоящий из целого ряда изменений, а его этапы отчетливо не разграничены. Причем они происходят не вне, а внутри процесса управления и самоуправления. Иначе говоря, смена правил игры происходит во время самой игры, и коллектив – не что-то, данное сверху, а итог, к которому ведет длительный путь трансформаций, оценок, корректировок и новых трансформаций, происходящих частично под влиянием руководителя, частично – по внутреннему убеждению.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Дайте определение коллектива.*
2. *Что означает термин “построение коллектива”?*
3. *Перечислите основные составляющие дихотомии построения коллектива.*
4. *Каковы отличительные качества члена коллектива?*
5. *Какими нормами регулируется коллективная деятельность?*
6. *Что означает стиль коллективной деятельности?*
7. *Дайте определение фазы перехода.*
8. *Назовите основные этапы построения коллектива и их отличительные особенности.*

### ЛИТЕРАТУРА

- Вайсман А.* Стратегия маркетинга: 10 шагов к успеху. Стратегия менеджмента: 5 факторов успеха. – М., 1995.
- Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М., 1995.
- Вудкок М., Френсис Д.* Раскрепощенный менеджер: Для руководителя-практика / Пер. с англ. – М., 1994.
- Дункан Дж.-У.* Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников в менеджменте и управленческой практике / Пер. с англ. – М., 1996.
- Кричевский Р.А.* Если Вы – руководитель... Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. – М., 1996.
- Мескон М.-Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. – М., 1995.
- Травин В.В., Дятлов В.А.* Основы кадрового менеджмента. – М., 1995.
- Фатхутдинов Р.А.* Система менеджмента. – М., 1996.
- Шредер Г.-А.* Руководить сообразно ситуации / Пер. с нем. – М., 1994.

## Глава 3 МОТИВАЦИЯ

### *Мотивы и стимулы. Мотивация как объект и функция управления. Стимулирование труда*

#### Мотивы и стимулы

Любое конкретное действие человека, в том числе труд, осуществляется в силу внутренних причин, побуждений, в связи с потребностями, интересами и ожиданиями личности. Предметы актуальных для человека потребностей, интересов, ожиданий являются *мотивами* и во многом определяют тип и эффективность деятельности работника.

Внешние воздействия, так или иначе направленно влияющие на процесс и результаты трудовой деятельности, являются для работника *стимулами*.

Стимул – это не любое внешнее воздействие, а лишь такое, побуждающий эффект которого опосредован психикой человека, отвечает его взглядам, чувствам, настроениям и, конечно же, мотивам. Стимулы, внедряясь в сознание работника и усваиваясь им, сами могут стать мотивами деятельности. Получая из внешней среды стимулирующий импульс (экономический, политический, правовой, социокультурный и т.д.) и пропуская его через свою психику, человек трансформирует этот импульс на себя, соотносит его со своими потребностями, интересами, возможностями, желаниями, ожиданиями и целевыми установками.

В результате из множества вариантов появляется решение действовать именно так, а не иначе. Это решение перерастает в действие, которое приводит к определенному результату.

Данный результат будет тем выше, чем выше степень адекватности внешних импульсов (стимулов) и внутренних реакций (мотивов) работника. И напротив, чем больше нарушение этого баланса, тем выше вероятность расхождения ожидаемых и фак-

тических результатов труда работника. Таких ситуаций в практике, к сожалению, много; это свидетельствует о явной недооценке практическими менеджерами мотивационной сферы.

Мотивы и стимулы, выступая факторами, определяющими конечные результаты человеческой деятельности, тем не менее не тождественны друг другу.

Мотивы – это внутриличностные причины и движители, побуждающие работника действовать. Стимулы же, будучи внешними воздействиями, не всегда совпадают с личными устремлениями, приоритетами, предпочтениями работника. Более того, мотивы и стимулы в своих воздействиях на деятельность могут как взаимоусиливаться, так и быть разнонаправленными.

Например, жесткий стиль руководства в интеллектуальном творческом коллективе может привести к “свертыванию”, замыканию работников (демотивации) и, как следствие, к снижению результатов труда.

**Мотивация** есть система и процесс побуждения человека к деятельности во имя достижения определенных целей. **Стимулирование** – это процесс регулирующего воздействия на работника факторов внешней среды с целью повышения его трудовой активности. Если мотивация подталкивает деятельность изнутри, требуя удовлетворения потребностей, то стимулирование привлекает ее извне возможностью удовлетворения потребностей.

### Мотивация как объект и функция управления

Если мотивация является основным внутренним фактором, определяющим направленность деятельности человека, в частности работника, то не удивительно, что, используя ее, можно добиться многократного повышения (или понижения) эффективности и результатов труда. Это означает, что мотивация является важнейшей **функцией управления**.

В то же время, будучи сложным социально-психологическим явлением, мотивация, в том числе экономическая, требует понимания ее сущности, структуры и вытекающих отсюда эффектив-

ных методов воздействия на нее. Это означает, что мотивация является *объектом управления*.

Уметь мотивировать работников – значит не просто актуализировать уже сложившиеся мотивы, но формировать структуру потребностей, постоянно отслеживая и обеспечивая при этом обратную связь. Мотивация работников означает также умение добиваться понимания, восприятия и освоения ими целей организации. В этом случае необходимые для организации действия работников будут высокомотивированными, а результаты труда – значимыми.

Сложность управления мотивацией работников обусловлена сложностью ее носителя. Личность человека по природе своей уникальна и неповторима, как отпечатки его пальцев. Доминантами поведения человека, в том числе в сфере труда, выступают его собственные потребности, интересы, желания, способности, ценностные ориентации, целевые установки, ожидания. Для каждого конкретного работника характерен индивидуальный набор, персональный комплекс мотивирующих факторов. Унифицировать его для различных работников даже в рамках одной специальности, профессии, квалификации невозможно, да и не нужно, чтобы не потерять личностное начало в работнике.

Чтобы эффективно использовать мотивацию для усиления управленческого воздействия и достижения целей организации, т.е. в качестве функции управления, необходимо хорошо представлять себе ее сущность и структуру как объекта управления.

Структура мотивации работника – это составляющие ее и упорядоченные определенным образом внутриличностные элементы — *потребности, интересы, способности, желания, ожидания, ценностные ориентации, установки*. Рассмотрим кратко эти составляющие.

В основе мотивации работника, как и каждого человека, лежат *потребности*. Они выступают внутренними, глубинными источниками развития личности и ее деятельности. Собственно *предметы потребностей* в психологии и принято называть *мотивами*.

Масштабы различия в поведении разных людей в одной и той же ситуации — это параметр, сигнализирующий о различиях их

мотиваций. С другой стороны, сходство действий одного и того же человека в разных ситуациях свидетельствует о силе его внутренней мотивированности. Пока потребность не удовлетворена, она активизирует деятельность и влияет на нее. Современная практика показывает, что с точки зрения управления важнейшими являются три типа мотиваций, обусловленные потребностями: в достижении цели, в присоединении (общении) и во власти. Все они особенно значимы в сфере управленческого труда. Рекомендации менеджерам в отношении потребностей различных иерархических уровней сформулированы ниже (см. табл. 6).

Т а б л и ц а 6

### **Иерархия потребностей и рекомендации менеджерам**

#### *Социальные потребности*

1. Давайте сотрудникам такую работу, которая позволила бы им общаться.
2. Создавайте на рабочих местах дух единой команды.
3. Проводите с подчиненными периодические совещания.
4. Не старайтесь разрушить возникшие неформальные группы, если они не наносят организации реального ущерба.
5. Создавайте условия для социальной активности членов организации вне ее рамок.

#### *Потребности в уважении*

1. Предлагайте подчиненным более содержательную работу.
2. Обеспечьте им положительную обратную связь с достигнутым результатом.
3. Высоко оценивайте и поощряйте достигнутые подчиненными результаты.
4. Привлекайте подчиненных к формулировке и выработке решений.
5. Делегируйте подчиненным дополнительные права и полномочия.
6. Продвигайте подчиненных по служебной лестнице.
7. Обеспечивайте обучение и переподготовку, которая повышает уровень компетентности.

#### *Потребности в самовыражении*

1. Обеспечивайте подчиненным возможности для обучения и развития, которые позволили бы полностью использовать их потенциал.
2. Давайте подчиненным сложную и важную работу, требующую от них полной отдачи.
3. Поощряйте и развивайте у подчиненных творческие способности.

Важную роль в мотивации играет интерес — особая форма проявления потребности, обеспечивающая направленность личности на осознание и достижение определенных целей деятельности. Отличительным признаком интереса является видимое

усиление мотивации, проявляющееся в повышенной эмоциональности, внимании к объекту и в динамике мышления, в интеллектуальном и ином напряжении.

Действие интереса проявляется в том числе в творческих, нестандартных решениях. Можно считать, что интерес есть катализатор мотивации. Стабильно проявляемый интерес свидетельствует о его превращении в *склонность*. Склонность проявляется в периодическом, регулярном осуществлении, повторении деятельности, вызванной интересом или вызвавшей интерес.

В практике менеджмента носителями интересов выступают так называемые “связанные группы”. Это лица, группы или организации, вступающие в определенную сделку, договорный процесс, где все участники зависят друг от друга. Например, в акционерном предприятии такими группами являются: собственники, персонал (наемные работники, управляющие), финансисты (банкиры), клиенты (потребители), партнеры (поставщики), общество (государство). Каждая группа вносит свой специфический вклад в предприятие и заинтересована в его компенсации в различной форме.

Так, при распределении прибыли интересы связанных групп, как правило, состоят в следующем:

- собственники (акционеры) заинтересованы в дивидендах;
- государство – в росте выпуска продукции и увеличении массы прибыли как налоговой базы;
- персонал – в оплате труда и в своей доле прибыли;
- финансисты, инвесторы, кредиторы, непосредственно не связанные с предприятием, – в росте прибыли как факторе повышения курса акций, платежеспособности и накопления финансовых ресурсов;
- руководство (администрация, наемные менеджеры) – в сохранении большей части прибыли на предприятии с целью его дальнейшего развития и экономического укрепления своей исполнительной власти и личной незаменимости.

Формирование и развитие интересов работников всех уровней, а также их координация и гармонизация в рамках “связанных групп” – это наиболее сложная и тонкая работа прежде всего высших менеджеров.

На выбор поведения работника (мотивацию) и эффективность

его трудовой деятельности сильное влияние оказывают его жизненная позиция, привычки, традиции, уровень культуры, другие накопленные личностные, индивидуальные **ценности**, подчас трудно отделимые от мотивов. На их базе работник принимает решение, что ему делать и как. Оно может отличаться от общепринятых норм и указаний и вызывать существенные отклонения от результата, ожидаемого коллегами и руководством. Ценности работников не являются чем-то, что можно увидеть, пощупать, и поэтому они часто ускользают от внимания менеджера. Их можно распознать и оценить только путем кропотливого изучения личности и ее реакций, с большими затратами усилий и времени. Но если удастся выявить их, сформировать и развить в духе приверженности целям организации, то эффект превзойдет все ожидания. Это – задача прежде всего руководителей, менеджеров.

Индивидуальные ценности самих менеджеров и особенно государственных служащих могут достаточно радикально повлиять на эффективность функционирования организации в целом. Например, степень зависимости эффективности труда менеджера, государственного служащего от уровня его личного комфорта или от его честолюбия будет весьма значительно определять эффективность деятельности организации и зависимых от нее институтов, граждан. Индивидуальные ценности менеджера могут создавать помехи деятельности организации, если порождают действия, вступающие в конфликт с требованиями, нормами, ценностями организации. Например, отношения личной дружбы могут побудить менеджера держать на работе некомпетентного сотрудника.

Сложность и значимость взаимодействия индивидуальных ценностей менеджера и ценностей организации заметно проявляются в ситуациях заседаний, пресс-конференций и т.п. На вербальном, словесном уровне обсуждение проблем обычно проходит в терминах ценностей организации.

Однако уже позы, жесты, гримасы и интонации могут выдавать невысказываемые и частично неосознанные индивидуальные ценности и предпочтения. Кто-то из руководителей подразделений может быть вдохновлен перспективой реорганизации, обновления; другой может нуждаться прежде всего в ощущении соли-

дарности с группой, которую он представляет, защищая ее от возможного сокращения штатов; третий, наоборот, испытывает потребность в лояльности своему руководству; многие другие, не задумываясь, поддерживают позицию большинства коллег-менеджеров и т.д.

Для менеджера центральное место в мотивациях работника часто занимает *цель*. Цель – это осознанно предвосхищаемый результат деятельности. Правильно выбранная (поставленная), понятная работнику и принятая им цель мобилизует его на достижение результата. В противном случае, не зная, куда и зачем двигаться, работник впустую затрачивает много сил, ресурсов и зачастую не получает нужного результата или получает его дорогой ценой, что сильно демотивирует работника. Это проявляется еще ярче, если работник не принимает для себя цель совместной деятельности, воспринимает ее как лично чуждую.

Для правильного выбора (постановки) и тем более для достижения цели важны:

- тщательное обоснование;
- ясность и доступность;
- иерархичность и приоритетность;
- переход от краткосрочных к перспективным целям;
- коллективность обсуждения и разделяемость участниками

процесса достижения;

- реальность и соотнесение с возможностями;
- конкретность и планомерность достижения;
- контроль актуальности и пересмотр при необходимости.

Сильным мотивирующим элементом является *ожидание*. Процесс и результат деятельности зависят от того, в какой мере работник предвосхищает вознаграждение (стимул), а затем чувствует себя вознагражденным в связи с достижением цели. Жизненный опыт учит работника, что подчас даже настойчивые усилия не гарантируют достижения цели. Так у человека формируется представление (ожидание) о том, насколько достижима цель. Если ожидания высоки, сила побудительного мотива возрастает. В противном случае люди устают от несбывшихся ожиданий и уровень мотивации их может снизиться вплоть до отрицательных величин. В современной российской практике несбыточность обещаний властей улучшить жизнь влечет экономические и социальные потрясения.

## Стимулирование труда

С точки зрения управления мотивация и стимулирование — взаимосвязанные средства повышения эффективности труда персонала.

Руководителям и менеджерам всех уровней важно уметь осуществлять взаимонастройку механизмов мотивации и стимулирования для достижения целей организации.

Для эффективного стимулирования труда нужно согласованное воздействие на три элемента труда: носителя труда (работника) и его мотивацию; процесс труда (его характер, содержание, организацию); среду их соединения (структуры, технологии, формы, ситуации).

Сам *труд* может выступать инструментом как стимулирования работника, так и его мотивации. Труд, осуществляемый под воздействием внешних факторов и усиливающий их значимость, является стимулирующим, а труд, реализующий и развивающий мотивацию, — мотивирующим. Такое деление достаточно условно, а грань между ними весьма подвижна; вместе с тем оно реально существует и согласуется с предложенной Фредериком Херцбергом двухфакторной моделью мотивации. Ф.Херцберг выделил внешние, так называемые *гигиенические факторы*, создающие необходимые условия для производительного труда, и "*мотиваторы*", повышающие эффективность труда работника (см. табл.7).

Таблица 7

Двухфакторная модель мотивации по Ф.Херцбергу

"Гигиенические" факторы	"Мотиваторы"
Политика фирмы и администрации	Успех
Условия работы	Продвижение по службе
Зарплата	Признание и одобрение результатов работы
Межличностные отношения с начальниками, коллегами и подчиненными	Высокая степень ответственности
Степень непосредственного контроля за работой	Возможности творческого и делового роста

Характерными стимулами для государственного служащего могут выступать: материальные побудители (деньги или товары, услуги и льготы по их приобретению); возможности отличия, получения наград, завоевания престижа и личного влияния; желаемые физические условия работы (отдельный кабинет, спокойная обстановка, тишина, наличие персональных средств информации и связи) и отдыха, воспроизводства собственного здоровья и здоровья и комфорта членов своей семьи; гордость за свой талант чиновника; возможность на государственной службе реализовать свои претензии на умелое распоряжение крупными ресурсами общества; демонстрация личной сопричастности большим и важным событиям; возможность реализации своих идеологических, патриотических и других установок, предпочитаемых стереотипов деятельности и поведения. Причем на государственного служащего высокого уровня сугубо материальные стимулы могут оказывать не самое значительное воздействие; возможность же распоряжаться, управлять ресурсами социального института, общества для него часто оказывается куда более привлекательной.

Общие *принципы* стимулирования труда в условиях рыночных отношений в России уже достаточно хорошо известны. К ним относятся гибкость в определении размеров заработной платы и поощрений в зависимости от результатов индивидуального и коллективного труда, гибкости режимов занятости, участие работников в прибылях и доходах, субсидирование работников, оплата их творческих командировок, переподготовки, оздоровления и др.

Из многочисленных факторов внешней среды, воздействующих на труд работника и подверженных влиянию менеджера, наиболее значимыми являются стиль руководства, коммуникативность, лидерство.

## ВЫВОДЫ

Мотивация составляет основу управления человеком. Вот почему проблемы мотивации работника являются наиболее сложными в современном менеджменте. Влияние мотивации на поведение человека зависит от множества факторов, оно очень индивидуально и может меняться под воздействием даже случай-

ной ситуации. Существующие теории мотивации исходят из признания различных типов работников и предусматривают различные стимулы к труду: принуждение, самоутверждение, материальное и моральное поощрение.

Главным побудительным мотивом трудовой деятельности человека являются материальные потребности – совокупность материальных благ, имеющая вещественную форму. В то же время, и особенно в отношении государственных служащих, целесообразно использовать не только инструменты материального (денежного и неденежного) стимулирования, но и, что не менее важно, методы социально-психологического воздействия, стимулы социального статуса.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *В чем сущность и структура мотивации? Что значит мотивировать работников?*
2. *Почему в практике управления необходимо использовать не только стимулирование, но и мотивацию персонала? Как их сочетать?*
3. *На основе анализа структуры мотивации персонала Вашей организации: а) оцените уровень его мотивированности; б) сформулируйте принципы мотивирующего труда.*
4. *В чем сущность и каковы основные факторы стимулирования труда?*

### ЛИТЕРАТУРА

- Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М., 1995.
- Дункан Дж.-У.* Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.
- Зигерт В., Ланг Л.* Руководить без конфликтов. – М., 1990.
- Куц Г., О’Доннелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч. – М., 1992.
- Маслоу А.* Психология бытия. – М., 1997.
- Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации. – М., 1996.
- Производительность труда “белых воротничков”.* – М., 1989.
- Саймон Г.-А., Смитбург Д.-У., Томпсон В.-А.* Менеджмент в организациях. – М., 1995.
- Травин В.В., Дятлов В.А.* Основы кадрового менеджмента. – М., 1995.
- Уткин Э.А.* Управление фирмой. – М., 1996.
- Хучек М.* Стратегия управления трудовыми ресурсами. – М., 1993.

## Глава 4

### СТИЛЬ РУКОВОДСТВА

*Понятие и природа стиля руководства.  
Классификация стилей руководства.  
Модель ситуационного лидерства. Черты  
эффективного лидерства*

#### Понятие и природа стиля руководства

*Стиль руководства (лидерства)*<sup>1</sup> есть устойчивая манера поведения руководителя (лидера) по отношению к подчиненным, позволяющая оказывать на них влияние и побуждать их к достижению целей организации. *Лидерство* – это способность влиять на личность и группы, а *власть* – это возможность воздействовать на поведение других. Современный руководитель – это человек, который одновременно является лидером и обладает властью.

Стиль руководства определяет систему методов, приемов, образцов поведения, с помощью которых лидер организует межличностные отношения в коллективе и воздействует на подчиненных для решения поставленных задач.

Способности руководителя реализовать властные полномочия находятся в непосредственной зависимости от стиля его работы. Стиль выражается в том, какими приемами руководитель побуждает подчиненных к согласию со своими решениями, к выполнению возложенных на них обязанностей и как он контролирует результаты их деятельности; стиль обнаруживается также во взаимоотношениях с контрагентами и вышестоящими руководителями.

Принятый стиль может служить характеристикой качества деятельности руководителя и руководящего органа, их способности создавать и воспроизводить в коллективе атмосферу, благоприятствующую высокопроизводительной работе.

---

<sup>1</sup> В различных отечественных учебниках по менеджменту термины “руководство” и “лидерство” употребляются как синонимы и соответствуют английскому термину “leadership”.

Обычно стиль отличается устойчивостью, выражающейся в частом повторении тех или иных приемов руководства. Но эта устойчивость относительна, ведь стилю присущ и динамизм, весьма ценимый в руководителе.

В основе своей стиль *объективен*, так как определяется совокупностью социальных и экономических требований к руководящей деятельности. Но он окрашен индивидуальными качествами руководителя и неизбежно *субъективен*, индивидуален. Существенное воздействие на становление стиля оказывают интеллект и общая культура руководителя, уровень его профессиональной подготовки, особенности характера и темперамента, личностные нравственные ценности, умение создавать атмосферу увлеченности работой, нетерпимости ко всякого рода недостаткам. Таким образом, личные качества руководителя сказываются – непосредственно или опосредованно – на степени удовлетворенности трудом и на мотивации поведения подчиненных, характере их межличностных отношений, согласованности действий. Последнее весьма значимо; как говорил еще римский историк Саллюстий, “при согласии незначительные дела вырастают, при несогласии величайшие гибнут”. Таким образом, в стиле руководства различаются, с одной стороны, его общая объективная основа, а с другой – свойственные данному руководителю способы и приемы воздействия на людей.

На формирование стиля заметно влияют характер функций организации, половозрастная структура коллектива и т.п. Нельзя также не считаться с характером сложившихся в нем формальных и неформальных взаимоотношений, его традициями и ценностными ориентациями (см. схему 1).

Центральное воздействие на стиль руководства оказывают индивидуальные характеристики руководителя:

- физиологические (возраст, здоровье, пол);
- психологические (эмоциональность, смелость, властность, упорство, участливость, харизма);
- интеллектуальные (образованность, инновационность, гибкость мышления, знание дела, проницательность);
- деловые (предприимчивость, речевая развитость, честность, ответственность, работоспособность, тактичность, уверенность).

Стиль руководства в значительной степени определяет результаты деятельности организации. Существует много примеров

того, как руководитель прогрессивного стиля, возглавив отстающий коллектив, преобразовывает его, пробуждает творческие силы и энергию сотрудников. И наоборот, при ином стиле можно разрушить эффективно функционировавшую до того организацию.

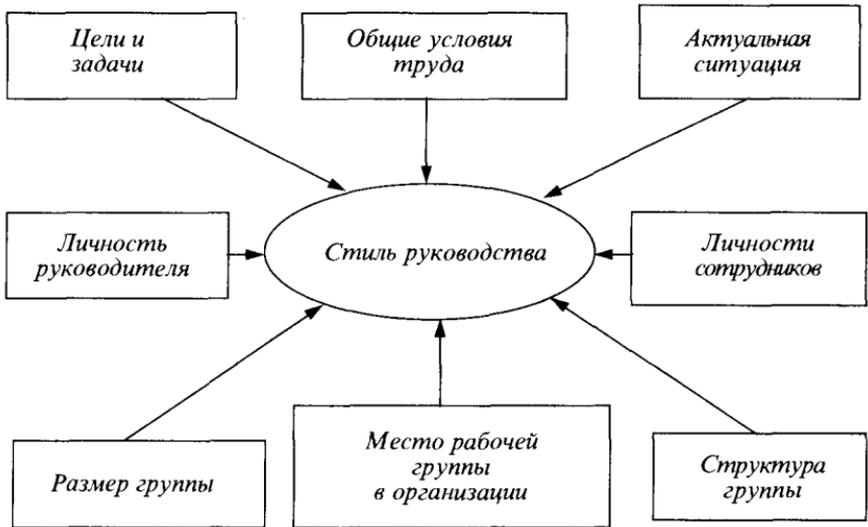


Схема 1. Факторы, определяющие стиль руководства

Таким образом, опираясь на личные качества, каждый руководитель вырабатывает индивидуальный стиль работы. Но различия стилей не безграничны, поскольку зарождаются и изменяются в границах, определяемых объективными потребностями организации.

### Классификация стилей руководства

Существование множества стилей руководства вызывает необходимость их классификации по различным признакам. Наиболее распространена классификация в зависимости от характера отношений между руководителем и подчиненными. По этому признаку принято выделять три стиля руководства: директивный, демократический и либеральный.

Руководитель *директивного (авторитарного, автократического)* стиля предпочитает воздействовать на людей посредством приказов. Обычно он догматичен, непременно жаждет подчинения людей своей воле, не терпит возражений и не прислушивается к иному мнению, часто вмешивается в работу подчиненных и жестко контролирует их действия, требует пунктуального следования его указаниям – “делай, что велено”. Если и проводит совещания, то лишь для соблюдения формальности, ибо решения у него готовы еще до совещания. Не выносит критики и не признает своих ошибок. Работает много, заставляет работать и других. Может идти на риск, но расчетливо.

В общении с людьми подчас не выдержан, хотя и не всегда. Автократ может быть и благожелательным, корректным, внимательно выслушивающим и напоказ взвешивающим идеи подчиненных, но пренебрегающим их мнением при принятии окончательного решения.

Присущие автократу методы и приемы работы могут временами вызывать симпатию и уважение благодаря оперативному решению задач. Подчас в глазах иных подчиненных автократом предстает руководитель, вполне резонно действующий по четкому плану и реализующий его вопреки любым препятствиям. В этом случае он может быть жестким, но не жестоким, бескомпромиссным, но справедливым, властным, но не подавляющим, решительным, но не самоуверенным.

Если такой тип поведения естествен для руководителя, то он способен делать многое для решения проблем, смело и своевременно принимая решения и настойчиво добиваясь их выполнения. Однако большей частью у руководителей автократического типа столь привлекательные личные качества развиты недостаточно, но зато превалирует стремление командовать и добиваться беспрекословного подчинения. И тогда наиболее способные и инициативные, знающие себе истинную цену работники стремятся уйти из-под такого руководства.

*Либеральный стиль* руководства отличают отсутствие размаха в деятельности, безынициативность и постоянное ожидание указаний сверху, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия. Такой руководитель недостаточно требователен, непоследователен в действиях, легко поддается влиянию окружающих, склонен отступать от ранее принятых реше-

ний. Он не проявляет сколько-нибудь выраженных организаторских способностей, нерегулярно и слабо контролирует подчиненных. Отсюда и малая результативность его действий.

Во взаимоотношениях с подчиненными он отменно вежлив и доброжелателен, относится к ним уважительно, старается помочь в разрешении их проблем. Редко пользуется своим правом говорить “нет”, легко раздаст невыполняемые обещания.

Большей частью руководитель, придерживающийся либерального стиля, по натуре нерешителен и добродушен, постоянно опасается ссор и конфликтов. Вместе с тем он может оказаться весьма творческой личностью, целиком захваченной какой-то конкретной сферой своих интересов, но, если у него нет организаторского таланта, обязанности администратора оказываются для него непосильными. Подобный тип руководства встречается преимущественно в научных и творческих организациях.

Руководитель *демократического стиля* расположен к делегированию полномочий, предоставляет подчиненным возможность принимать участие в решении вопросов. Лично сам он занимается только наиболее сложными и важными вопросами.

Старается почаще советоваться и прислушиваться к мнению коллег, разумно реагирует на критику, не уходит от ответственности ни за собственные решения, ни за ошибки исполнителей. Ради дела смело идет на рассчитанный риск. Подчиненных информирует и убеждает, стимулирует их активность и инициативу. Твердо убежден, что в умело организованном процессе обсуждения всегда могут быть найдены оптимальные решения. Хорошо разбирается в достоинствах и недостатках подчиненных, как и в своих, спокойно выслушивает возражения относительно собственной позиции по тем или иным вопросам, не считает для себя зазорным пойти на уступки, не поступаясь принципиальными интересами. Понимает, что небезопасно полагаться на тех, кто в споре с ним не отстаивает свою позицию: они не убергут его от ошибки. Опирается предпочитает только на имеющих и отстаивающих свое мнение, не остерегаясь последствий.

Конфликты такой руководитель воспринимает как закономерное явление и старается извлечь из них пользу на будущее, вникая в их первопричину и суть. Он постоянно хорошо информирован об истинном положении дел в руководимой им организации и настроениях своих подчиненных, во взаимоотношениях с ними

тактичен, с пониманием относится к их интересам и запросам, а при осуществлении контроля их деятельности акцентирует внимание не столько на соблюдении ими формальных предписаний, сколько на реальных результатах.

Таким образом, руководитель-демократ ориентируется на возможности подчиненного, в котором видит соратника, на его естественное стремление к самовыражению посредством реализации своего интеллектуального и профессионального потенциала. Тем самым стимулируются восприятие им целей организации как своих собственных, его инициативные действия.

Стиль руководства не зависит от вида организации. В каждой организации могут быть реализованы различные стили руководства. Однако некоторые организации тяготеют к тому или иному стилю. В крупных иерархических организациях (как частных, так и государственных), как правило, преобладает директивный стиль. В небольших инновационных организациях преобладает демократический стиль. В последнее время в связи с необходимостью быстро и эффективно адаптироваться к быстрым изменениям окружающей среды во всех организациях, как государственных, так и частных, происходит изменение стиля руководства от преимущественно авторитарного к преимущественно демократическому. Эта тенденция не носит абсолютного характера, при этом государственные организации остаются приверженными в большей степени традиционному директивному стилю.

### **Модель ситуационного лидерства**

Рассмотрим модель ситуационного лидерства, позволяющую проанализировать взаимоотношения руководителей и подчиненных в разных конкретных ситуациях (см. схему 2).

Все виды коммуникаций (разговоры, переписка и пр.) между начальником и подчиненным (или между коллегами) можно условно разделить на два типа:

- коммуникации по заданию (что нужно сделать, каким образом, к какому сроку, каким составом, каковы конечные показатели и пр.);
- коммуникации по взаимоотношениям (как взаимодействовать в процессе выполнения задания, как обсуждать промежуточные результаты, как изменять организацию и пр.).

Именно эти два типа коммуникаций лежат в основе классификации четырех основных стилей лидерства (условно обозначим их I, II, III, IV).

В случае *директивного стиля* лидерства (I) подчиненному дается подробное задание, разъясняется, что и как нужно делать, устанавливаются промежуточные рубежи, фиксируются методы контроля. От подчиненного ожидается и требуется только одно: добросовестное и тщательное выполнение всех инструкций. При этом подразумевается, что квалификация подчиненного не позволяет ему совершенствовать саму технологию выполняемой работы. Такой стиль лидерства характеризуется высоким уровнем коммуникации по заданию и низким – по взаимоотношениям: даются весьма подробные инструкции, а последующие контакты между начальником и подчиненным происходят преимущественно в связи с контролем выполняемых работ.

Коммуникации по  
взаимоотношениям



Схема 2. Взаимоотношения “руководитель – подчиненные”

При *коммуникационно-директивном стиле* лидерства (II) подчиненному наряду с подробными инструкциями дается дополнительная информация, касающаяся других возможных способов выполнения работ. От подчиненного требуется не только простое исполнение, но и предложения по совершенствованию процесса, в котором он участвует. При этом подразумевается, что у подчиненного имеются не только необходимые навыки для выполнения задания, но и желание выполнить его более эффективно.

но и более качественно. Такой стиль лидерства характеризуется высоким уровнем по заданию и высоким уровнем по взаимоотношениям: даются подробные инструкции, а затем происходит обсуждение возможностей лучшей организации производственного процесса.

**Стиль участия (III)** означает, что подчиненному даются лишь краткие инструкции, в то же время от него ожидаются предложения по совершенствованию производственного процесса. Предполагается, что у подчиненного имеется достаточный опыт для выполнения полученного задания без подробных инструкций, при этом у него есть желание выполнить данное задание наилучшим образом. Такой стиль лидерства характеризуется низким уровнем по заданию и высоким уровнем по взаимоотношениям: даются краткие инструкции, а затем обсуждаются возможности лучшей организации производственного процесса.

И наконец, **стиль делегирования (IV)**, когда подчиненному даются краткие инструкции по поводу существа задания; ожидается, что поиск лучшего пути его выполнения не требует дополнительных обсуждений; подчиненный должен найти его сам. Предполагается, что у подчиненного достаточно опыта, чтобы самому справиться с полученным заданием. Такой стиль лидерства характеризуется низким уровнем по заданию и низким уровнем по взаимоотношениям: без лишних слов и подробно не обсуждая полученное задание, подчиненный самостоятельно справляется с ним.

Чем определяется стиль лидерства? Может быть, характером лидера, его убеждениями, его культурой? Нет! Стиль лидерства, как это ни парадоксально, не должен зависеть от лидера, а определяется лидеруемым, вернее, уровнем его зрелости. Соответственно четырем рассмотренным стилям лидерства можно определить четыре стадии зрелости (“з”) работника:

“з1” – работник недостаточно знаком с содержанием работы, которую он должен выполнить; он нуждается в подробных инструкциях и постоянном контроле; у работника не возникает желания выполнить работу лучше, чем от него ожидается; у него нет потребности совершенствовать процесс производства, в котором он участвует;

“з2” – работник по-прежнему нуждается в подробных инструкциях по существу выполняемых действий; в то же время ему

нужны подробная информация и постоянные обсуждения по поводу совершенствования процесса производства; у него есть желание и потребность работать лучше, чем это определяется инструкцией;

“33” – работник достаточно зрел, чтобы выполнить задание без подробных инструкций; он не нуждается в постоянном контроле; в то же время работник вовлечен в процесс совершенствования технологии и организации тех операций, в которых участвует;

“34” – работник высшей степени зрелости; он не нуждается ни в подробных инструкциях, ни в постоянных обсуждениях, чтобы быстро, качественно, наиболее эффективно и самостоятельно, без участия лидера выполнить полученное задание.

В изложенных характеристиках зрелости работника присутствует не только формальный уровень квалификации (т.е. способность выполнить работу), но и искреннее желание сделать работу хорошо (именно по этому параметру значительная часть работников отечественных предприятий уступает персоналу лучших западных фирм).

Секрет эффективного руководства состоит в том, чтобы стиль лидерства всегда соответствовал уровню зрелости работников. Если руководитель постоянно использует стиль I (простая директива), а его подчиненные уже выросли до уровня зрелости 2, 3, 4, то это явно неэффективный способ управлять коллективом: в нем подавляется инициатива, сдерживается профессиональный рост и создается конфликтная атмосфера. Если руководитель конкретного проекта применяет стиль II, в то время как для его подчиненных осуществление проекта сопряжено с новыми и малоизвестными работами, то это также не может способствовать успеху.

Обычно один и тот же работник обладает разными уровнями зрелости по отношению к разным видам деятельности: по одному виду он находится на уровне “31”, по другому – на уровне “33”, а по третьему – на уровне “34”. В этом случае беседа начальника с ним должна протекать совершенно по-разному. Например, при объяснении бригадиру новых форм отчетности (уровень зрелости “31”) начальник цеха весьма подробно и терпеливо объясняет, как должна заполняться каждая графа в отчетной таблице; при обсуждении выполнения графика ремонта оборудования он обсуждает с бригадиром возможности более рациональной органи-

зации этих работ (уровень зрелости “33”), а при обсуждении выполнения планового задания (уровень зрелости “34”) лишь задает вопрос: “Как у вас с планом?”

В данном простейшем примере смена стилей лидерства очевидна и не требует дополнительных комментариев. Однако достаточно часто на практике неудачи в управлении обусловлены неадекватностью уровня зрелости работников стилю лидерства.

Нередко встречающийся авторитарный стиль в рамках рассмотренной модели можно охарактеризовать схемой I-IV-I-IV-... У такого лидера два стиля поведения: подробные инструкции, постоянный контроль и никаких обсуждений или краткое задание с делегированием всех полномочий. В этом случае работники остаются на малоэффективном уровне “31”.

Так называемый демократический стиль можно охарактеризовать схемой II-III-II-III-... Такой лидер во всех случаях приветствует обсуждения и демократические совещания, направленные на выбор лучших вариантов работы. Однако он редко применяет стиль I или IV. В этом случае рост работников останавливается на уровне “32” (реже – “33”).

Иногда встречается стиль IV-III-IV-III-... Такие руководители не являются специалистами своего дела, не в состоянии дать подробные инструкции по сути выполнения заданий, но могут организовать совещания о том, как лучше поставить дело. Такой стиль лидерства держит исполнителей на уровне “31” и не дает им возможностей для инициативного роста.

Таким образом, модель ситуативного лидерства помогает выявить ошибки в поведении и действиях руководителей. Особенно часто встречающиеся неэффективные стили лидерства, в частности руководителей государственной службы, можно скорректировать специальными тренингами, ориентированными на продуктивное изменение стиля руководства.

Каждый уровень зрелости работников соответствует уровню их производительности. Уровень “31” позволяет достичь лишь 10–20% потенциально возможной производительности (эффективности); уровень “32” – 45–50%, уровень “33” – примерно 75%, и лишь уровень “34” выводит на 100%.

В целом изложенную модель можно представить в виде таблицы.

Таблица 8

## Модель ситуационного лидерства

Уровень зрелости работника	Уровень информации		Стиль лидерства	Уровень производительности от потенциально возможного, %
	по заданию	по взаимоотношениям		
1	Высший	Низший	Простая директива	10-20
2	Высший	Высший	Директива + информация	45-50
3	Низший	Высший	Участие	75
4	Низший	Низший	Делегирование	100

Нетрудно заметить, что неэффективный стиль лидерства снижает производительность в 5–10 раз. Это ставит проблему лидерства в коллективе на один уровень с проблемой технического перевооружения или ритмичного, устойчивого снабжения.

Идеалом для каждого руководителя является стиль делегирования (IV), но для его достижения необходимо последовательно пройти через стили I, II и III, постепенно повышая уровень зрелости работников. При этом, чем в большей степени персонал достигает степени зрелости “34”, тем меньше времени руководитель тратит на контакты с подчиненными и непосредственное осуществление руководства, тем больше времени у него остается на координацию, внешние контакты и долгосрочное планирование.

Руководители, достигшие успеха в своей области, как правило, используют гибкий стиль лидерства, ориентируясь на уровень зрелости подчиненных.

### Черты эффективного лидерства

Вне зависимости от сложившегося стиля лидерства можно выделить черты, характеризующие эффективное руководство (лидерство).

Лидерство – это в значительной степени природный дар, искусство, мастерство, учение, талант. Эффективное лидерство формируется в процессе непосредственного руководства людьми. В то же время можно выделить ряд характеристик или даже сове-

тов, которые могут служить ориентиром при формировании эффективного лидерства.

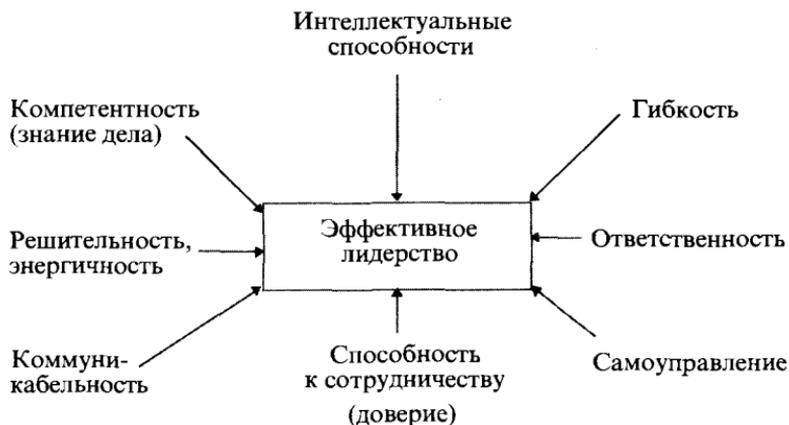


Схема 3. Черты эффективного лидерства

Вне зависимости от того, как Вы работаете, нижеперечисленные принципы лидерства пригодятся Вам для самопроверки либо помогут направить Вас к успеху в руководстве людьми.

1. Лидер должен быть оптимистом и энтузиастом. Энтузиазм заразителен так же, как и скука.

2. Лидер заботится о своих сотрудниках, умеет их защищать, всегда доступен и человечен.

3. Лидер должен быть смелым и решительным: “Король всегда должен выглядеть королем”.

4. Лидер обладает широтой взгляда, у него развитая интуиция, стратегическое видение, чувство нового. Он способен рисковать и решать проблемы.

5. Лидер тактичен и внимателен. Вы добьетесь от людей больше с помощью меда, чем уксуса. Уважайте индивидуальность. Будьте любезны.

6. Лидер прежде всего справедлив, честен. Признание критики и собственных ошибок будет воспринято как свидетельство силы и власти, а не слабости. Не обрастайте любимчиками.

7. Лидер последователен, подает хороший пример, не дает необдуманных обещаний. Правило лидера: когда дела идут плохо – это моя вина, а когда дела идут хорошо – это заслуга моих работников.

8. Лидер скромен, он уверен в себе. Уверенность в себе без заносчивости, вера в свои силы без высокомерия – вот отличительные черты сильного лидера.

9. Лидер умеет делегировать поручения, не заваливая себя работой и “текучкой”. Наделяйте подчиненных ответственностью, снимая ее с собственных плеч.

10. Лидер не пользуется особыми привилегиями. “Фаворитизм” разрушает атмосферу сотрудничества. Надо уметь установить баланс между фамильярностью и панибратством, чтобы сохранить свой авторитет.

## ВЫВОДЫ

Проблемы лидерства являются ключевыми для эффективности организации. С одной стороны, лидерство – это приписывание определенного набора качеств тем, кто успешно влияет или воздействует на других; с другой – это процесс преимущественно несилового воздействия в направлении достижения группой или организацией своих целей.

Новые подходы концентрируют свое внимание на способности лидера создать новое видение решения проблемы и вдохновить работников на достижение цели.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какой стиль руководства Вы выберете, если нужно быстро достичь конкретных целей и Вы знаете пути и средства?
2. Каковы, на Ваш взгляд, недостатки либерального стиля руководства?
3. В чем суть модели ситуационного лидерства?
4. Какие черты эффективного лидерства лично Вам нужно сформировать для достижения поставленной цели?
5. Чем характерно лидерство в учреждениях государственной службы?

## ЛИТЕРАТУРА

- Ансофф И. Стратегическое управление / Пер.с англ. – М., 1989.  
Вудкок М., Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер. – М., 1991.

Дункан Дж.-У. Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. – М., 1996.

Кунц Г., Доннелл С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2-х ч. – М., 1992.

Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1997.

Тичи Н., Деванна М.-А. Лидеры реорганизации: Из опыта американских корпораций / Сокр.пер. с англ. / Науч.ред. Н.А.Климов. – М., 1990.

Шейнов В.П. Как управлять другими. Как управлять собой: Искусство менеджера. – М.: АО “Ассиана”, 1996.

Янов А. Истоки автократии // Октябрь. 1991. № 8.

## Глава 5

### СОЦИАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ И УПРАВЛЕНИЕ

#### *Что такое конфликт?*

*Основные типы и причины конфликтов.*

*Условия и возможности победы в конфликте.*

*Как разрешить конфликт. Несколько правил поведения*

#### Что такое конфликт?

Термин “конфликт” происходит от латинского *conflictus* – столкновение. Социальный конфликт – это особый вид взаимодействия социальных сил, при котором действия одной стороны, столкнувшись с противодействием другой, делают невозможной реализацию ее целей и интересов<sup>1</sup>.

**Конфликт** – это один из характерных и требующий наибольшего внимания со стороны менеджеров тип взаимодействия людей.

Обязательные **элементы** конфликта (К): ситуация противоречия, **конфликтная ситуация** (КС); **инцидент** (И) – действия со стороны оппонентов (О), направленные на достижение их целей, противоречащих целям друг друга; **эмоциональные переживания**

---

<sup>1</sup>См.: Радугин А.А., Радугин К.А. Введение в менеджмент: социология организаций и управления. – Воронеж, 1995. С.104.

участников; *необычное поведение* человека – желание отстоять свою правоту. И конфликтная ситуация, и инцидент могут возникнуть как по инициативе хотя бы одного из оппонентов (субъективно), так и независимо от их воли и желания либо по объективным причинам, либо вследствие случайности (ошибки, незнания и др.). Кроме того, конфликтная ситуация может передаваться оппонентам “по наследству” и тоже не только вследствие их социальных ролей, но и в результате случайности, и даже после исчезновения причин конфликта. И КС и И могут быть созданы намеренно, с определенной целью или по причинам психологического свойства.

### Основные типы и причины конфликтов

Конфликтная ситуация и инцидент ведут себя в определенном смысле независимо друг от друга: например, конфликтная ситуация может возникнуть объективно, а инцидент – случайно. Конфликтологи выделяют в этой связи четыре типа конфликтных ситуаций и инцидентов по характеру их возникновения, порождения<sup>1</sup>:

- объективные целенаправленные;
- объективные нецеленаправленные;
- субъективные целенаправленные;
- субъективные нецеленаправленные.

По рангам участников конфликты могут быть классифицированы как *внутриличностные* (например, конфликт социальных ролей личности), *межличностные*, *между личностью и группой* и *межгрупповые*<sup>2</sup>. По потенциальным и реальным результатам конфликты можно разделить на *конструктивные* и *деструктивные*, а по степени управляемости – на *прогнозируемые*, *запланированные* (в т.ч. спровоцированные), *контролируемые* и *управляемые*.

Принципиально важная категория для анализа социальных конфликтов – это *сила оппонентов*. Она определяется через сравнительную сложность их структуры, которая называется *рангом оппонента* (РО). Классическая градация оппонентов по рангам

<sup>1</sup> См.: Бородкин Ф.М., Коряк Н.М. Внимание: конфликт! – Новосибирск, 1984. С. 62.

<sup>2</sup> См. там же.

такова. Оппонентом первого ранга называют индивида, выступающего от собственного имени и преследующего в К собственные интересы и цели; оппонентом второго ранга – группу, состоящую из отдельных индивидов и преследующую в К с другим оппонентом некую групповую цель. Оппонент третьего ранга – структура, состоящая из простых групп, непосредственно взаимодействующих друг с другом. Высшим рангом и силой традиционно наделен оппонент, являющийся общественным институтом и выступающий на основе закона и от имени государства. Оппонент нулевого ранга – индивид в то время, когда он в споре с самим собой вырабатывает свое решение, свою позицию. Вместе с тем надо иметь в виду: в демократическом обществе позиция личности в конфликте может оказаться сильнее организации любого ранга сложности, включая государство в целом. Однако ясно, что личности доказать свою правоту, как правило, гораздо сложнее, чем организации.

Еще в недавнем отечественном прошлом единодушие было официальной установкой. Противоречие в виде инакомыслия (инакодушия?) означало посягательство на размеренную, хорошо прогнозируемую жизнь, на устоявшиеся структуры и, как правило, сурово наказывалось.

У каждого из оппонентов есть своя внутренняя причина, толкающая его на конфликт: чувство собственного достоинства (может быть, ложно понятое), желание удержать престиж руководителя или фирмы и др. Назовем его *мотивом* (М) конфликта.

Противоборствующие мотивы, интересы, позиции выступают движущими силами конфликтов. Эмоции появляются, если конфликт созрел. Например, в автобусе посягательство на персональное пространство может стать причиной конфликта.

Часто в конфликте бывают страшны не исходные проблемы, не разногласия как таковые, а появляющиеся отклонения в поведении, которые могут нарастать лавинообразно и деструктивно влиять на деятельность, разрушать необходимое для нее взаимодействие.

Конфликтные взаимодействия могут быть безразличны к объектам и держаться только на мотиве или на предмете конфликта, а по мере застаревания – на эмоциональных переживаниях участников. Со стороны они выглядят перманентно враждебными, всегда готовыми отыскать объект конфронтации. Значи-

тельная часть таких конфликтов – эмоциональные конфликты (ЭК), причины которых кроются в недоверии оппонентов друг к другу, их антипатии и т.п. Разрешить ЭК можно, либо окончательно разъединив оппонентов, либо перестроив их взаимовосприятие.

Конфликты могут быть позитивными по своему влиянию на продуктивность деятельности. Конфликт можно и запланировать, и спровоцировать, и управлять им, и прогнозировать его. А.С. Макаренко говорил о “методе взрыва”, когда вопрос ставится ребром: быть или не быть? Руководитель может на это пойти лишь в крайнем случае: нельзя стравливать, но нельзя и слишком затягивать узлы. В.И. Ленин неоднократно конфликтовал с членами ЦК (до 1917 г.), угрожая уходом из руководства партии, чтобы настоять на своей точке зрения. Но здесь должен соблюдаться “принцип максимина” (В.-А. Лефевр): принимающий решение (в том числе о конфликте) должен гарантировать себе минимальный проигрыш<sup>1</sup>. Эмоции, возникающие в конфликтной ситуации, часто мешают его реализовать.

Особый вид конфликтов представляют собой организационные конфликты. Это конфликты, вызванные к жизни специфическими свойствами организации, ее структурными особенностями, ее взаимодействием с другими организациями, организационной динамикой и т.п. Среди организационных конфликтов выделяются:

- **конфликт целеполагания** (внешнеорганизационный) – противоречие, несовместимость целей организации;
- **дисфункциональный** (внутриорганизационный) конфликт, имеющий место, если целью деятельности становится выполнение внутренних правил, норм деятельности;
- **позиционный** конфликт — разделение коллектива в результате противоположности интересов и целей его членов, их групп.

К скрытым формам организационного конфликта относятся:

- **рестрикционизм** – тип конфликта, участники которого в качестве средства достижения своих целей используют регулирование производительности своего труда в количественном и качественном отношении;

<sup>1</sup> См.: Лефевр В.-А. Конфликтующие структуры. – М.: Советское радио, 1973. С. 17.

• **саботаж** – конфликт, представляющий собой крайнюю форму рестрикционизма: поведение участников характеризуется целенаправленным и существенным сокращением производства продукции.

Саботаж в свою очередь подразделяется на:

• **пассивный** – если неполадки и нарушения специально терпят, не устраняют и доводят до логического конца;

• **активный** – когда неполадки и перебои создаются специально.

В функциональном отношении саботаж может быть классифицирован как:

• **организационный** – замена эффективных образцов поведения на малополезные без внешних отличий (например, доскональное следование инструкции, ограниченной по своей применимости);

• **технический** – нанесение прямого ущерба техническим средствам труда;

• **продукционный** – если расточаются материалы, делается халтура.

Конфликты в организации могут порождаться тремя составляющими ее системами: организационно-технологической, экономической, микросоциальной. Все их можно рассматривать в русле шести основных характеристик: элементы и связи между элементами, цели системы, вырабатываемые ею продукты, потребляемые ресурсы, функции элементов по отношению к системе, функции системы по отношению к элементам.

Любое рабочее место в организации может быть описано по схеме 4.

Несбалансированность рабочих мест по этим характеристикам, как и приблизительность определения самих характеристик, – частый источник конфликтов. КС возникают: при первичном распределении функций и ресурсов, при их перераспределении с изменением состава группы, при определении и в динамике статусных характеристик индивида или группы в системе и т.д. Причиной конфликта может стать несоответствие между правами и обязанностями, ответственностью и властью в системе. Создать конфликт может путаница в связях – технологических, информационных, иерархических – между элементами системы. Например, ситуация, когда одному подчиненному дают указания несколько начальников, – явно КС.

Любой деловой конфликт (ДК), а тем более цепь ДК с постоянными оппонентами имеет тенденцию переходить в ЭК. При

этом могут теряться объект, цель и даже предмет К: противодействие захватывает партнеров само по себе. К этому часто приводит затягивание с разрешением К, стремление заглушить его.

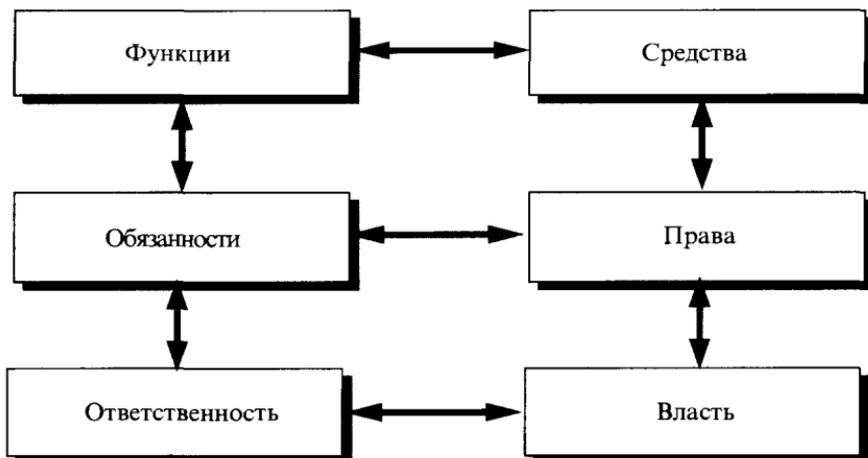


Схема 4. Характеристика рабочего места в организации<sup>1</sup>

### Условия и возможности победы в конфликте

Одна из важнейших предпосылок победы в конфликте – проникновение в замысел и психику противника – *рефлексия*. Участники конфликта вынуждены исследовать внутренний мир своего противника и построить своеобразную теорию, например цепочку: “Я думаю, что он уверен, что я не знаю, что он мне подстроил”. Или еще проще: “Я думаю, что он думает, что я думаю...” Но важно, что в конфликтах исследователю противостоит не просто объект, а другой исследователь. При этом объект всячески пытается поступать не по теории противника, уходит от нее, делая ее неверной.

Рассмотрим конфликтующего игрока (х), для которого рефлексивная система (РС) ситуации (плацдарма действий Т) с участием конкурента (у) изображается следующим многочленом:

<sup>1</sup>См.: Бородкин Ф.М., Коряк Н.М. Внимание: конфликт! С.38.

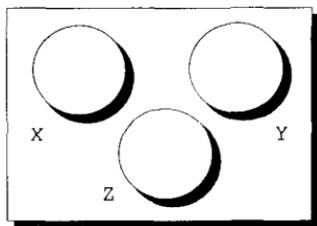
$$PC = T + T_x + (T + T_x)y.$$

Раскрыв скобки, получаем:

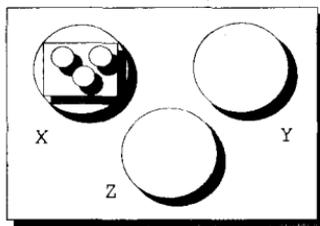
$$PC = T + T_x + T_y + T_{xy}.$$

При трех участниках конфликта осознание ситуации – рефлексия со стороны участников – может находиться на разных уровнях. Теперь внешний исследователь (например, менеджер) получает возможность выделить внутренний мир отдельных персонажей и рассматривать их в целостности. Но из этого не следует, что их внутренний мир действительно представляет целостную картину плацдарма (мира). Дальнейшая математизация осуществлена В.-А. Лефевром. Приведем здесь только конкретный пример (см. схему 5).

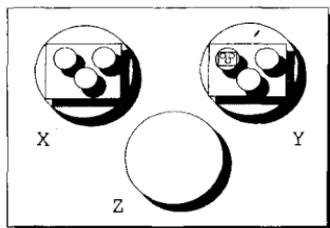
Пусть X и Y – противники, вооруженные пистолетами. По условиям, если один из них застрелит другого, то получит \$10 000. Игроки не несут ни морального, ни юридического ущерба, если оказываются убийцами. Решение игроки принимают независимо и не могут связаться друг с другом. Спрашивается, как они должны поступить в соответствии с «принципом максимина»?



Неосознанный  
плацдарм  
действий



Рефлексия  
первого уровня



Рефлексия  
первого и второго  
уровней

Схема 5. Плацдармы действий

“Предположим, я выстрелю. Тогда я либо выиграю деньги, либо погибну. Если я не выстрелю, я наверняка не выиграю деньги, но вероятность моей гибели не станет от этого меньше: ведь мой противник принимает решение независимо от меня. Значит, надо стрелять! Но противник, вероятно, проведет такое же рассуждение и тоже нажмет на спусковой крючок. Может быть, если я не нажму на крючок, то и он не нажмет... Нет, не проходит, ведь наши решения не взаимосвязаны. Конечно, нам обоим выгодно не нажимать на спуск. Это он выведет. Он так и поступит. Ага, значит, можно спокойно стрелять и получать деньги. Но к такому же решению придет и он...”

В этом рассуждении игрок, пытаясь принять решение, сталкивается с непрерывными противоречиями. Оба варианта решения кажутся ему одинаково неубедительными. Причина этого в том, что вместо модели другого игрока используется обычное зеркало, т.е. сам же первый игрок выступает для себя как модель второго игрока. Любая мысль, пришедшая в голову первому, одновременно, как он считает, должна прийти в голову и второму.

Оптимальное решение в случае *зеркального моделирования*, когда  $Y$  воспринимается как всевидящий глаз, читающий мысли  $X$ , невозможно. Действительно, по этой модели если игрок  $X$  примет решение не стрелять, то  $Y$ , вычислив это, выстрелит. Поэтому  $X$  остается одно решение – стрелять. Эта ситуация порождается двумя обстоятельствами: принципом *игры с нулевой суммой* (выигрыш одного означает проигрыш другого) и *симметричной рефлексивной структурой внутреннего мира игроков*, когда другой воспринимается так же, как воспринимаю себя я.

Прделаем мысленный эксперимент. Предположим, что в каземате сидит узник, а его друг хочет его вызволить, пробив бетонную стену, и узник знает об этом и тоже может это делать. Но фокус в том, что получить результат они могут, только пробивая стену в одном и том же месте с двух сторон, хотя никак не могут об этом договориться. Оба знают только форму каземата. Это семиугольник, лишь один из углов которого обращен внутрь.



Известно, что пробить стенку можно только в углу и что во всех местах стенка одинаковой толщины. Не надо долго рассуж-

дать, чтобы понять: они оба решат пробивать стенку в единственном особом углу. Здесь зеркальное моделирование рационально, ибо правила игры – не с нулевой суммой. В антагонистической ситуации (конфликта) стрелков «принцип максимина» порождает выстрел, в неантагонистической ситуации узника (с общей целью) – его освобождение.

### Как разрешить конфликт

Чтобы разрешить конфликт, надо понять: а) из-за чего идет борьба; б) что не является причиной конфликта.

Окончание И и КС жестко связано с особенностями их возникновения. Причем субъективно возникшие КС и И могут закончиться как субъективно (по воле оппонентов), так и объективно, после устранения причин КС. Объективно возникшие КС и И могут закончиться только объективно.

Как происходит **разрешение конфликта**, по каким признакам можно судить о том, состоялось ли оно? Здесь есть варианты, так как инцидент может завершиться (а не прерваться в связи с обедом или отпуском оппонентов) в связи с изменением КС, в том числе в результате изменения любой ее характеристики: цели, объекта К, оппонентов, отношений “объект – оппонент” или между оппонентами. Например, может быть изъят из обращения объект К, заменены оппоненты, установлен компромисс. Может быть изменена структура организации. Может измениться ранг оппонентов, особенно если происходит понижение одного при повышении второго. Часто срабатывает нежесткость связи между КС и конфликтным взаимодействием, что дает руководителю возможность направлять К в нужное русло.

Существуют следующие способы воздействия на участников конфликта:

**1. Убеждение** – если противник или противники готовы действовать иначе, конфликт не зашел слишком далеко. Преимущество этого способа – его гибкость, доверительность, щадящее отношение к конфликтующим сторонам.

**2. Навязывание норм** – со ссылкой на интересы общественных взаимосвязей.

**3. Материальное стимулирование** – когда конфликт зашел далеко, а потери от него стали очевидны и ощутимы, оппоненты могут согласиться на частичное достижение целей при компенсации потерь.

**4. Использование власти** посредством силы, негативных санкций, иных форм прямого принуждения.

На финальной стадии, когда приходится решать вопросы о перераспределении ресурсов, являющихся предметом конфликта, среди способов разрешения конфликта обычно выделяют:

- **прямой:** фактический победитель конфликта признается таковым, а исходные ресурсы перераспределяются в его пользу;
- **косвенный:** победителем базового конфликта признается победитель метаконфликта (если до такового дошло дело), но это не обязательно ведет к фундаментальному перераспределению ресурсов;
- **независимый:** возникший метаконфликт не ведет к победе какой-либо стороны и к перераспределению ресурсов в базовом конфликте, поскольку его причинами объявляются элементы метаконфликта.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что оптимальное разрешение конфликта – это не арбитраж и не третейский суд, которые предполагают урегулирование “сверху”, когда оппонентов могут просто заставить прийти к компромиссу, от чего-то отказаться. Конфликт тем самым может только затянуться. Крайне желательны ненасильственные решения, отвечающие потребностям всех сторон, ведь большинство конфликтов, включая те, в которых выражено проявляется агрессия, уходят корнями в культурные ценности и такие человеческие потребности, как чувство безопасности, общественное признание, самоуважение.

Простейший, хотя и далеко не самый эффективный и тем более не универсальный способ разрешения конфликта – **позиционный торг**. Он весьма распространен в практике коммерческих переговоров, при согласовании цены купли-продажи товара<sup>1</sup>.

На рис. 13 буквой А отмечен наилучший результат сделки для покупателя, буквой В – для продавца; С представляет собой “се-

<sup>1</sup> См.: Чумиков А. Позиции – интересы – альтернативы – критерии // Советник. 1997. № 3. С.6.

рединное решение” – разделенную пополам сумму цен спроса и предложения.

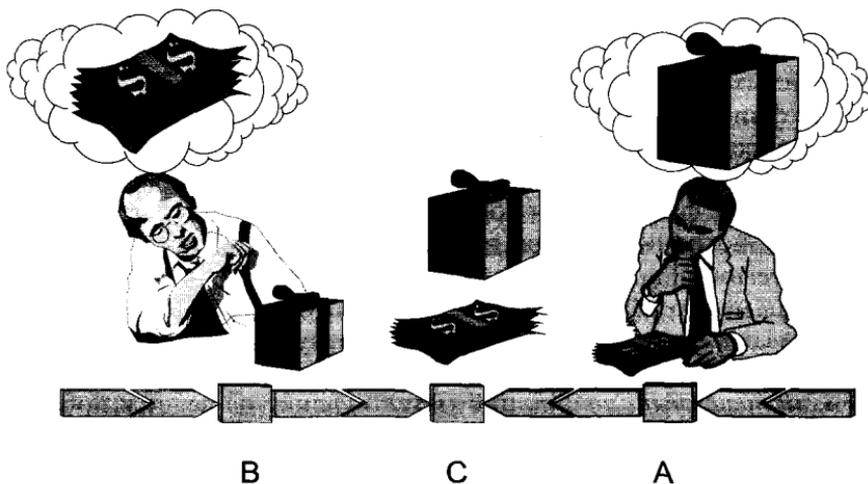


Рис.13. Теоретическая ситуация позиционного торга

Но так возможно договариваться в основном лишь в теории. На практике чаще реализуется некая совокупность допустимых цен и условий (рис.14).

Точки D и E обозначают граничные условия, при которых продавец готов уступить товар, а покупатель его купить. Отрезок DE и есть область, где возможно действительное практическое решение.

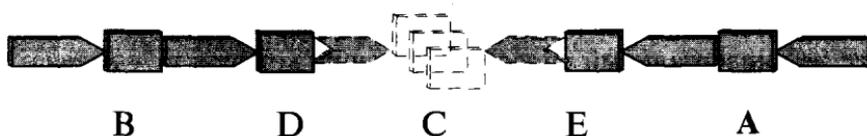


Рис.14. Практический диапазон позиционного торга

Решение обычно достигается путем позиционного торга так, что “продавец” постепенно снижает цену на товар, а “покупатель” повышает сумму, которую он готов заплатить. Субъекты торга

движутся навстречу друг другу постепенно и достигают согласия на отрезке DE в большем или меньшем удалении от точки С.

Если нет явной точки совпадения интересов, то стороны часто демонстрируют разную заинтересованность по одним и тем же вопросам.

Для практики отсюда следует вывод: делая определенные (в том числе существенные) уступки в менее значимых для себя, но важных для партнера отношениях, участник переговоров может выиграть в других, более значимых для него вопросах. “Открываются” широкие возможности для сложных “разменов”, от которых выигрывают обе стороны.

Шахтеры угрожают забастовкой и требуют погашения четырехмесячной задолженности по заработной плате. В бюджете же есть средства для выплаты только месячного долга. Тупик? Срыв переговоров? Необязательно.

Как и позволяют возможности, заработная плата выплачивается за месяц. Оставшаяся же сумма покрывается и даже перекрывается посредством неденежных компенсаций: рабочие обеспечиваются бесплатным питанием и медицинской помощью, путевками в пансионаты и т.п. Для этого не надо натуральных денег, поскольку всегда можно использовать схемы взаимозачетов между различными организациями и т.д.

В основе такой логики лежит простая посылка: если мы будем исходить из того, что шахтерам нужны деньги и только деньги, мы никуда не продвинемся. Если же понять и признать, что важно обеспечить шахтерам нормальные условия жизни, то мы сможем создать эти условия, используя самые разные эквиваленты.

Декларирование партнером жесткой и неприемлемой для вас позиции может быть преодолено с использованием объективированных критериев: ему надо предложить обосновать свою позицию какими-либо справедливыми, не зависящими от воли каждой стороны нормами.

Р.Фишер и У.Юри в книге “Путь к согласию, или Переговоры без поражений” приводят такую ситуацию.

Приларкованная машина Тома Гриффита была полностью разбита грузовиком-мусоровозом. Автомобиль был застрахован, но точную сумму, которую Том должен был получить по страховке, еще предстояло обсудить с представителем страховой компании. Состоялся такой диалог.

Представитель компании:

– Мы изучили ваш случай и решили, что он соответствует условиям до-

говора и политике нашей фирмы. Это значит, что вам причитается 3300 долларов.

Том:

– Понимаю. А как вы получили эту цифру?

– Мы решили, что машина этого стоит.

– Какой критерий вы использовали для определения суммы? Вы не знаете, где я могу купить подобную машину за такие деньги? Подержанная машина наподобие моей стоит 3850 долларов. Плюс торговые услуги, налог – получится около четырех тысяч.

– Это слишком много!

– Я не называю сумму, я просто хочу справедливой компенсации. Это означает – достаточно, чтобы купить другую машину.

– Хорошо. Предлагаю 3500 долларов. Это самое большее, на что я могу пойти.

– Может, это справедливо, я не знаю. Но если вы не можете объективно определить, почему именно эта сумма мне причитается, не лучше ли обратиться в суд? Давайте встретимся в другой раз и заново все обсудим...

На следующей встрече представитель компании заявил:

– Господин Гриффит, у меня сегодняшняя газета с рекламой “Фиесты-78” за 3400 долларов.

– А сколько она прошла?

– 49 тысяч, а что?

– У моей пробег – 25 тысяч. Насколько это увеличивает цену, согласно вашей бухгалтерии?

– Дайте подумать... 150 долларов.

– Итак, 3400 плюс 150, получаем 3550 долларов. А говорится в рекламе что-нибудь о радио?

– Ничего.

– Сколько это добавляет к вашим расчетам?

– 125 долларов.

– А за кондиционер?..

В результате Том вышел из конторы с чеком на 4012 долларов.

Конфликты с участием государственных служащих часто бывают связаны с иерархией их лояльности, с мотивацией, уровнем отождествления, идентификации. Служащий конкретного отдела может отождествлять себя как с отделом, так и с более крупными подразделениями (управлением, министерством) или в целом с федеральным правительством. Прекрасно зная и регулярно обсуждая в своем отделе недостатки в организации его работы, служащий, в случае критики извне, обычно встанет на его защиту, если не способен идентифицировать себя с более высоким уровнем управления. Одновременное членство менеджера, госу-

дарственного служащего во множестве соприкасающихся и разнородных социальных групп, институтов часто ведет к принципиальным различиям в его позициях по одному и тому же вопросу в различных ситуациях, а отсюда – и к внутриличностным конфликтам.

Например, сокращение штатов отдела в результате слияния его с другим отделом часто провоцирует конфликты и сопротивление, потому что служащие, даже не ощущая угрозы бытию собственной личности, отождествляют себя прежде всего с собственным отделом, лояльны прежде всего ему, а уже потом – подразделению более высокого уровня. Но при угрозе управлению или министерству в целом сотрудники отделов быстро забывают о внутренних распрях и встают на защиту учреждения в целом.

С другой стороны, именно для государственного служащего наиболее ценна способность идентифицировать себя не только с государственными институтами и своими коллегами, но и с рядовыми гражданами, чьи интересы учреждение любого ранга и призвано отстаивать в конечном счете.

### **Несколько правил поведения (вместо выводов)**

Чем более разнообразные люди работают вместе, тем плодотворнее может быть работа, тем выше могут быть результаты, но тем больше (к сожалению) и вероятность конфликта.

Конфликт, как правило, источник серьезных стрессов и причина многих деструктивных изменений. Чаще всего в нем в той или иной степени проигрывают все участники, даже победители. Поэтому важно использовать правила, позволяющие легче прийти к согласию сторон и закрепить его.

**Правило 1. Не сравнивайте степень вины участников.** Нельзя считать, кто первый начал и кто больше виноват. Не искать виноватого – это показатель силы Вашего характера, достоинства и самоуважения.

Разрешая конфликт, важно не зависеть его значение, источник происхождения.

**Правило 2. Начните разговор с описания конкретной ситуации, которая Вас не устраивает.**

При этом старайтесь описать ее максимально объективно и детально. Приводите примеры. Например, так: “Мы договорились о такой-то сумме и сроках оплаты. Теперь Вы называете другую сумму и отодвигаете сроки”.

**Правило 3. Выскажите то, что Вы чувствуете в связи с конфликтной ситуацией, конфликтом.**

Важно дать партнеру возможность понять Ваши чувства. Множество конфликтов возникает и усложняется из-за невысказанности мыслей и чувств их участников. Иногда только их прояснение способно разрешить конфликт. Старайтесь употреблять простые слова: “Я разозлилась на то... я обиделся на манеру... меня испугала перемена...”.

**Правило 4. Постарайтесь выслушать противоположную сторону.**

Это самое трудное, поэтому воспринимайте слова партнера не по критерию истинности (как Вы думаете), а как выражение его опыта и эмоций.

Не перебивайте его в ходе высказывания, не спорьте; покажите, что действительно стремитесь к согласию. Если конфликт серьезен и застарел, обратитесь для организации выслушивания к нейтральному человеку.

**Правило 5. Разберитесь в скрытых мыслях, допущениях.** “Скрытые мысли” – догадки, трактовки, предположения о невысказанных мыслях и чувствах другого. Чтобы удостовериться в истинности или ложности этих мыслей, лучше всего спросить о них прямо.

Будьте в свою очередь откровенны, отвечая на догадки партнера о Вас.

**Правило 6. Постарайтесь высказать конкретные предложения по изменению ситуации, поведения и т.д.** Например: “Я прошу Вас не критиковать меня в присутствии других”.

**Правило 7. В завершение разговора обсудите, что будет, если эти изменения произойдут.** И не надо концентрироваться на угрозах, если Ваш план под сомнением. Лучше обсудите его и предложения партнера еще раз. Позитивные перспективы плодотворнее ультиматумов. Укажите, какое “вознаграждение” последует,

если будет принят Ваш план действий и человек изменит свое поведение в соответствии с Вашей просьбой. Например: “Если ты будешь раньше приходить домой, я не буду нервничать и смогу помочь тебе в твоей работе”.

**Правило 8. Удержитесь от комментариев, подводя черту под разговором, или сделайте их в позитивном ключе.**

Даже если конфликт не исчерпан, выделите те позиции, по которым Ваши мысли и чувства совпали с мнением и чувствами другого. Если хотите подчеркнуть, что совпадение неполное, скажите, о чем Вам еще предстоит договориться. В таком случае Ваши отношения как минимум не испортятся дальше, а улучшиться они могут значительно.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Приведите пример социального конфликта, свидетелем или участником, менеджером которого Вы были.
2. Выявите и проанализируйте причину возникновения и основные элементы, составляющие конфликта.
3. Определите тип конфликта: статусный или содержательный.
4. Каким будет дальнейшее поведение оппонентов и развитие конфликта:
  - наиболее вероятное, исходя из имеющейся информации;
  - наиболее продуктивное для его участников;
  - наиболее продуктивное для организации в целом.
5. Дайте рекомендации по направлениям и способам: предупреждения конфликта; его использования; его разрешения.

### ЛИТЕРАТУРА

- Бородкин Ф.М., Коряк Н.М. Внимание: конфликт! – Новосибирск, 1989.
- Зигерт В., Ланг Л. Руководить без конфликтов. – М., 1990.
- Лефевр В.-А. Конфликтующие структуры. – М., 1993.
- Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М., 1992.
- Панкрухин А.П. Маркетинг-практикум. – М., 1998.
- Радугин А.А., Радугин К.А. Введение в менеджмент: социология организаций и управления. – Воронеж, 1995.
- Саймон Г.-У., Смитбург Д.-У., Томпсон В.-А. Менеджмент в организациях. – М., 1995.
- Чумиков А. Позиции – интересы – альтернативы – критерии // Советник. 1997. № 3.

## Глава 6

### ЭТИКА РУКОВОДИТЕЛЯ

#### *Социальная природа и прикладное значение этики. Этика руководителя: современное состояние. Деловая этика*

##### **Социальная природа и прикладное значение этики**

**Этика** (от греч. *ethos* – обычай, нрав) – учение о морали, нравственности. Термин “этика” впервые употребил Аристотель для обозначения практической философии, отвечающей на вопрос, что мы должны делать, чтобы совершать правильные, нравственные поступки.

Важнейшими категориями этики являются такие понятия, как “добро”, “зло”, “справедливость”, “благо”, “ответственность”, “долг”, “совесть”.

Система этических ценностей, которые признаются человеком, – это **мораль** (от лат. *moralis*). Мораль – важнейший способ нормативной регуляции общественных отношений, общения и поведения людей в самых различных сферах общественной жизни – в семье, быту, политике, науке, труде и т.д.

И. Кант выразил свое понимание уникальности роли этики в поэтической фразе: есть только две удивительные вещи – это звездное небо над головой и моральный закон внутри нас.

Этические ценности, устанавливающие меру социальной ответственности руководителя и организации, в значительной мере определяют эффективность всего общественного развития. Во многом именно опора на этические ценности помогла цивилизованному миру осуществить переход индустриального общества от “грабительской” фазы к фазе гуманно-демократического развития.

Необходимость этических норм поведения следует из самой природы рыночных отношений. Рынок – это не только механизм сбалансирования спроса и предложения, но и сложный социальный феномен, предполагающий определенную культуру хозяйствования, которая обязывает следовать многим правилам этики деловых взаимоотношений.

Трудно переоценить важность этики в учреждениях государственной службы: чиновник, опираясь на свои полномочия, решает проблемы граждан в соответствии с нормативными актами, не вступая при этом в противоречие с нормами этики.

В совокупности этических критериев цивилизованно функционирующей организации могут быть выделены два базовых – *честность* и *порядочность* во взаимоотношениях.

Миллионы тонн нефти и нефтепродуктов, акции и другие ценные бумаги ежедневно продаются и покупаются на основе устных сделок, без свидетелей и немедленно оформляемых документов. Многие торговые фирмы доверяют поставщикам самим заполнять сопроводительные документы на заказываемые объемы товаров. На Руси издревле существовал обычай “ударить по рукам”, что означало заключение сделки.

Все уважающие себя организации в более или менее лаконичном виде формулируют свои кодексы этического поведения, которые при некоторых внешних различиях базируются на общих ценностях. Так, высшее руководство корпорации “IBM” относит к ним уважение личности, внимание к клиенту и высокое качество работы. Компания “Уэлкомберроуз” сформулировала десять заповедей управляющего, среди которых: честность, этичность, уважение личности, способность к коллективной работе и др.

В этических кодексах конкретных сфер социальной деятельности — правоохранительных органов, налоговой службы, таможенников, акционерных обществ и иных – стараются конкретизировать нормы поведения. Так, этический кодекс служителей правопорядка цивилизованных стран постулирует: моя главная обязанность – служить людям, охранять их жизнь и собственность, защищать невинного от обмана, слабого от угнетения или запугивания, миролюбивого от насилия.

В организациях государственной службы этический кодекс может содержать следующие правила поведения:

- выполнять свои функции в строгом соответствии с законом;
- ставить приверженность нормам этического поведения и интересам своей страны выше лояльного отношения к отдельному человеку, партии, коммерческим и иным структурам;
- соблюдать права человека: не принуждать людей поступать вопреки их религиозным и этическим представлениям, уважать их право на открытое выражение своего мнения;

- исключить дискриминацию одних путем предоставления привилегий другим;
- не использовать конфиденциальную служебную информацию для извлечения личной выгоды;
- оставаться незапятнанным в любой ситуации и разоблачать коррупцию везде, где она обнаружится.

А вот, к примеру, что включает в себя моральный кодекс государственной службы в Великобритании:

1. *Подотчетность* государственных служащих заключается в том, что они твердо претворяют политически легитимный курс независимо от своего мнения по поводу его правильности.

2. *Поведение чиновников* честное, неподкупное, беспристрастное и объективное.

3. *Общественный интерес*. Интересы государственных служащих Великобритании не ограничиваются рамками организаций (учреждений), в которых они работают, а служат интересам всего общества, населения.

4. *Мотивация*. Отсутствие корысти, личной выгоды как движущего мотива. Хотя должностные лица рассчитывают на достаточное вознаграждение своих усилий, выгода для них не является главным побудительным мотивом их деятельности. К слову, этот принцип не только провозглашен, но и подтвержден многочисленными исследованиями, проведенными в Великобритании. В частности, опрос 3876 служащих местных органов власти в 1994 г. показал, что 2/3 опрошенных (66%) считают существенным фактором своей работы ощущение, что они делают важное дело<sup>1</sup>.

5. *Лояльность*. Государственные служащие должны демонстрировать личную и учрежденческую лояльность к работодателю, к профессиональному успеху, в целом к институтам правления, к обществу и населению, к его отдельным целевым группам.

### **Этика руководителя: современное состояние**

Период “первоначального накопления капитала” в России характеризуется падением профессиональных этических норм

---

<sup>1</sup> См.: Государственная служба: Социопсихологические аспекты: Зарубежный опыт // Реферативный сборник. № 2 (19). Изд-во РАГС, 1997. С.78–80.

государственных служащих и процветанием таких характеристик, как хамство чиновников, засилье малообразованных администраторов, пустое краснбайство народных избранников, не в меру озбоченных собственным благополучием и открыто злоупотребляющих (причем безнаказанно) своим служебным положением.

Летом–осенью 1995 г. кафедра социальной психологии РАГС провела ряд анкетных опросов среди населения и госслужащих в различных регионах страны (Амурская, Самарская и Ярославская области). Результаты обследования позволяют сделать вывод: образ государственного служащего в большинстве своем ассоциируется с бездушным бюрократом, который решает свои проблемы посредством властных полномочий.

35,5% респондентов не выразили желания обратиться к местным властям за помощью в решении проблем, так как априори ожидают либо отказа, либо отрицательного решения.

44,7% обращались, но не удовлетворены полученными результатами по различным причинам, в частности из-за невысокой квалификации служащих.

33,5% лично сталкивались со случаями вымогательства.

Неэтичность, а говоря жестче — аморальность их поведения обнаруживается в общении с подчиненными, коллегами, контрагентами, административными органами, иностранными партнерами, в засилье взяточничества и коррупции.

**Коррупция** – это такая же древняя и распространенная проблема, как карьеризм, жадность и себялюбие. Об этом упоминают как древние античные, китайские, европейские авторы, так и современные.

Коррупция – это оборотная сторона разрешительно-регулирующей и лицензионной деятельности правительства, поскольку всегда находят люди, готовые заплатить в обход установленного порядка за право заниматься тем, что запрещено другим. Коррупция имеет множество ипостасей, что позволяет классифицировать ее по различным признакам. Можно выделить, к примеру, коррупцию государственную и частную.

**Государственная коррупция** проявляется в корыстных действиях государственных служащих, ущемляющих государственные интересы в пользу частных лиц. Она опасна тем, что наносит ущерб не только экономике страны, но и авторитету государственной власти. Примерами могут служить многочисленные обнародованные в прессе факты злоупотреблений властью. Выражается это в неправомерном предоставлении коммерческим структурам лицензий на экспорт сырьевых ресурсов, выдаче льготных креди-

тов, санкционировании приватизации объектов, которые, согласно государственной программе, не подлежат такой процедуре, и др.

**Частная коррупция** проявляется в корыстных действиях против частных хозяйствующих субъектов, нарушающих свободу граждан и правила рыночной конкуренции. Примеры такой коррупции – факты несоблюдения условий конкурсов и аукционов, взяточничество на уровне предприятий во взаимосвязях с контрагентами, с местными органами власти и др.

Для формирования цивилизованной этики необходимо:

- обеспечение свободы выбора рода бизнеса, источников ресурсов, контрагентов;

- воспитание безусловного уважения к закону, подкрепляемое неотвратимостью наказания за нечестную конкуренцию, стяжательство, взяточничество;

- стабильное правовое регулирование предпринимательства во всех его существенных для общества проявлениях, не допускающее неоправданного субъективизма;

- нормативное закрепление общезначимых правил поведения;

- создание с помощью средств массовой информации имиджа делового человека, преуспевающего во многом благодаря своим нравственным качествам;

- утверждение суверенитета потребителя, его иммунитета перед предпринимателями и государственными структурами, налаживание эффективно действующего механизма защиты его интересов;

- поощрение формирования объединений предпринимателей, культивирующих в своей среде этическое поведение;

- создание системы контроля за соблюдением этических норм поведения и ответственности за их несоблюдение.

Отечественные предпринимательские структуры уже начали разрабатывать этические кодексы для своих работников. Они считают, что высокие этические стандарты в будущем обеспечат более высокую прибыль.

### Деловая этика

Деловая этика, или этика деловой коммуникации, – это частный случай этики вообще, содержащий в себе ее основные характеристики.

Этику деловой коммуникации можно представить как совокупность нравственных норм, правил и представлений, регулирующих поведение и отношения людей в процессе их бизнеса.

**Этика деловой коммуникации традиционного общества.** В традиционном обществе, основанном на общности социальной жизни, коллективных представлениях и мифологическом сознании, основными механизмами деловой коммуникации являются ритуалы, традиции и обычаи. Общие нормы морали — это одновременно и нормы деловой коммуникации. Даже тогда, когда в рамках традиционного общества возникают частные и корпоративные интересы, общие нормы нравственности еще долго доминируют.

Понятия справедливости, чести, достоинства, свободы наполнены не абстрактным, а реальным жизненным содержанием. За утверждение этих ценностей люди жертвовали своей жизнью. Пафосом этого типа общения могут служить слова Мартина Лютера: “На том стою и не могу иначе!”

Такой характер деловой коммуникации наблюдался в Древней Индии. Всё человеческое поведение, в том числе в деловой сфере, было подчинено религиозным ценностям. Этические нормы ритуала, обычая играли первостепенную роль в деловом общении и древнекитайского общества.

**Этика деловой коммуникации в западноевропейской культурной традиции.** В отличие от восточной, западноевропейская культурная традиция более прагматична. На первый план выдвигается экономический, материальный интерес, вместе с тем большое внимание уделяется статусному характеру общения. При этом статус начальника рассматривается как более привилегированный. Критерий нравственности в деловой коммуникации перемещается в экономическую сферу. Так, основным критерием справедливости в деловой коммуникации, по Аристотелю, является принцип “пропорционального равенства”, согласно которому “понесший большие труды получает много, а понесший малые – мало”.

С развитием капитализма критерием справедливости или несправедливости стало умение успешно вести дело – *деловой прагматизм*. Этика бизнеса, рыночных отношений окончательно выдвигается на первый план и оставляет позади все общечеловеческие, в том числе и религиозные, ценности. Хотя окончательно избавиться от них она, конечно, не может.

Человек с “рыночным характером” (по определению Э.Фромма) постоянно находится в состоянии противоречия, характеризуется раздвоенным сознанием. С одной стороны, рыночная реальность диктует ему поведение по принципу “не обманешь – не проживешь”, а с другой – моральный долг требует выполнения заповедей “не укради”, “не обмани” и т.п.

Попытка преодоления указанного противоречия была предпринята в рамках протестантизма в период Реформации в XVI–XVII вв. И на определенное время в известной степени это удалось.

У протестантов дело – это миссия человека в мире, его призвание. Для протестантов характерна умеренность в личном потреблении вплоть до аскетизма. Идеальный тип капиталистического предпринимателя отличается тем, что ему чужды показная роскошь и расточительство, а также упоение властью и внешнее выражение того почета, которым он пользуется в обществе. Ему скорее свойственны сдержанность и скромность. Однако богатство порицается лишь постольку, поскольку оно таит в себе искушение предаться лени, бездеятельности и грешным мирским наслаждениям, а стремление к богатству – лишь в том случае, если оно вызвано надеждой на беззаботную, веселую жизнь. В качестве же следствия выполнения профессионального долга богатство не только оправданно, но даже предписано. Прибыль при всей ее важности все же стоит по значению на третьем месте после угодности дела Богу и общественной пользы<sup>1</sup>.

Соблюдение этических норм в деловом общении признается не только важным с точки зрения ответственности бизнесмена перед обществом и самим собой, но и необходимым для эффективности производства. В этом случае этика рассматривается не только как необходимый нравственный императив поведения, но и как средство, помогающее увеличить рентабельность, укрепить деловые связи и улучшить деловое общение.

Этику деловой коммуникации следует учитывать в различных ее проявлениях: в отношениях между предприятием и социальной средой; между предприятиями; внутри одного предприятия – между руководителем и подчиненным (“сверху вниз”), между подчиненным и руководителем (“снизу вверх”), между людьми одно-

---

<sup>2</sup> См.: Вебер М. Избранное. Образ общества. – М., 1994.

го статуса (“по горизонтали”). В основе этики деловой коммуникации должна лежать координация и гармонизация интересов.

## ВЫВОДЫ

Любая деятельность имеет не только правовые, но и этические критерии, предписывающие определенное поведение.

В отличие от административного права этика как особый способ духовно-практического освоения действительности более гибко регулирует поведение личности. Она более гуманно подходит к разрешению противоречий и конфликтов, так как располагает множеством приемов неформального воздействия на человека. По сравнению с правовыми предписаниями и организационными регуляторами требования этики формируются спонтанно, непосредственно в практике взаимного общения людей, а затем воспроизводятся силой социального мнения и поведения.

Требования этики контролируются людьми, закрепляя в сознании каждого индивида определенные убеждения и побуждения; при этом надобность в мерах административного воздействия отпадает.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое “этика” и каково ее современное состояние?
2. Предположим, у Вас, руководителя фирмы, есть возможность разработать этические нормативы на предприятии или пригласить для консультации специалиста по этике бизнеса. Что Вы предпочтете?
3. Что такое этика деловой коммуникации? В чем ее специфика?

## ЛИТЕРАТУРА

- Бердяев Н.А. О назначении человека. – М., 1993.  
Бурьшикин П.А. Москва купеческая. – М., 1990.  
Вебер М. Избранное. Образ общества. – М., 1994.  
Глуценко В.В. Менеджмент: системные основы. – Железнодорожный, Моск. обл., ТОО НПЦ “Крылья”, 1996.  
Имидж госслужбы: Сборник научных трудов. – М.: ИДФ – “СПА Консалтинг”, 1996.  
Карлоф Б., Седерберг С. Вызов лидеров / Пер. со швед. – М.: Дело, 1996.

## Глава 7

### КУЛЬТУРА ОРГАНИЗАЦИИ

*Сущность организационной культуры и ее основные элементы. Формирование и изменение культуры организации. Организационная культура как фактор эффективности. Взаимодействие культуры организации и национальной культуры*

#### **Сущность организационной культуры и ее основные элементы**

**Организационная культура (культура организации)<sup>1</sup>** – это система коллективно разделяемых ценностей, убеждений, традиций и норм поведения работников. Она получает выражение в символических средствах духовного и материального окружения людей, работающих в данной организации.

Культуру организации характеризуют:

- разделяемые ценности – то, что люди ценят в своей жизни в организации: свое положение, титулы, продвижение по службе, саму работу;
- вера в руководство, в успех, в свои силы, во взаимопомощь, в этичное поведение, в справедливость и т.п.;
- коммуникационная система и язык общения, т.е. использование устной, письменной, невербальной коммуникации, аббревиатур, жестыкуляции и т.п.;
- осознание времени, отношение к нему и его использование: степень точности времени у работников, соблюдение временно-го распорядка и поощрение за это;
- взаимоотношения между людьми, различающимися по возрасту и полу, статусу и власти, опыту и знаниям, религии и гражданству, а также пути и методы разрешения возникающих конфликтов;

---

<sup>1</sup> В контексте данного раздела под организацией понимается объект (учреждение, фирма, объединение), а не процесс. Термины “культура организации” и “организационная культура” рассматриваются как синонимы.

- процесс развития работника и обучения: процедуры информирования работников, порядок участия в обучающих программах, значение процесса повышения квалификации, которое признается в организации;
- трудовая этика и методы стимулирования: отношение к работе и ответственность за порученное дело; разделение труда и исполнение должностных обязанностей; оформление и чистота рабочего места; качество работы; оценка работы и вознаграждение; пути продвижения по службе;
- внешний вид, одежда, что и как едят работники, представление себя на работе, деловой стиль.

Все характеристики, взятые вместе, формируют организационную культуру. Они отражаются в традициях, поведении людей, их внешнем виде, манере общения, их действиях и эмоциях. Люди, работающие в организации, формируют ее культуру, и в то же время культура оказывает воздействие на поведение людей в организации. Культура организации проявляется в представлениях о ценностях, из них выводятся нормы и правила поведения, на основе которых, в свою очередь, формируется конкретное поведение работников внутри и вне организации. Разделяемые ценности формируют у членов организации стандарты действия и похожие чувства. Они проявляются в материальных и духовных символических вещах: внешнем виде офисных помещений, самих сотрудников, в символах и фирменном стиле, формах наград и поощрений. Культура организации – это ее обобщающая, системная характеристика.

Основные элементы культуры организации – это:

- ценности, социальные установки;
- нравственные принципы и деловая этика;
- методы мотивации работников;
- организация труда и способы контроля;
- стиль руководства;
- пути разрешения конфликтов;
- способы принятия решений;
- коммуникации.

Культура организации проявляет себя разными способами. Некоторые из них четко выражены, другие трудноуловимы. О многом говорит архитектура служебных зданий: классические фасады, мраморные холлы офисов многих банков – дань тради-

циям, консерватизму, солидности и респектабельности. Показателем рекламный и информационный материал, который выпускает организация. Ежегодные отчеты, брошюры, проспекты, каталоги несут информацию о культурных ценностях организации, показывают, на что ориентирована компания – на клиента или на собственные результаты, каковы принципы ее деятельности. Культуру организации можно оценить, став ее клиентом.

Обычно разные по типу организации обладают различной культурой. Для примера сравним культуру административных учреждений и инновационных компаний.

Культура *административных учреждений* характеризуется обстоятельностью, устойчивыми традициями, ритуалами и подчеркнутой иерархией. Решения принимаются в условиях пониженного риска, а обратная связь, как правило, слаба. Кооперирование сотрудников имеет относительный характер. Сотрудники – это аккуратные и основательные, но в то же время осторожные, придирчивые и педантичные люди. На первом плане стоит форма, а результат вторичен. Почти отсутствует связь между результатом и вознаграждением. Сильно выраженная ориентация на внутренние проблемы проявляется в отлаженной системе документооборота. В управлении используются в основном авторитарные методы. Административная культура обычно ассоциируется с бюрократизмом и слабой гибкостью.

Культура *инновационных компаний* имеет явно выраженную ориентацию на будущее. Многие решения принимаются в условиях высокого риска. Сотрудники работают основательно, осмотрительно, осторожно, терпеливо и целеустремленно. Они вынуждены преодолевать длительный период неопределенности в условиях минимальной обратной связи или ее полного отсутствия. Эта культура развивает инициативу, творчество, а также коллективизм и групповую деятельность.

Культура каждой организации глубоко индивидуальна. Среди административных учреждений можно встретить такие, которые имеют черты культуры инновационной компании, и, наоборот, встречаются крупные научно-исследовательские центры с чертами культуры административных учреждений. Внутри каждой организации можно встретить подразделения, обладающие своей так называемой субкультурой, отличающейся от культуры организации в целом.

Развитие организационной культуры предполагает ее формирование, поддержание и изменение.

### **Формирование и изменение культуры организации**

Высшее руководство организации может формировать и изменять ее культуру двумя способами:

- претворяя и демонстрируя необходимые нормы, ценности и принципы;
- формируя и изменяя “вторичные” признаки культуры (детали реальной жизни организации).

Первый способ может реализовываться через публичные заявления, выступления и личный пример, свидетельствующие о последовательном интересе руководства к вводимым ценностям. Если каждодневные действия менеджеров в организации находятся в соответствии с заявляемыми ими ценностями, то это, безусловно, способствует развитию культуры. Руководитель может открыто выступать с заявлениями в средствах массовой информации и на специальных собраниях, раскрывая ценности организации. Они не должны являться секретом.

Второй способ предполагает возможность, манипулируя внешними атрибутами культуры организации, влиять на базовые установки. В рамках этого способа происходит создание и выработка образцов поведения, введение шаг за шагом условий взаимодействия людей.

Управление организационной культурой не простое дело. Ценностные ориентации должны не только провозглашаться, но и стать неотъемлемой частью внутренней жизни высшего руководства и передаваться на нижние уровни организации во всех деталях. Формирование культуры происходит через символы (название компании или организации, логотип, лозунги), с помощью историй и легенд, которые культивируются в данной организации, при посредстве обрядов, ритуалов и традиций, а также с помощью активных действий руководства, которые четко и ясно соответствуют установленным нормам и правилам.

Формирование или развитие культуры организации часто происходит во время кризиса. Например, в случае резкого сокращения спроса на производимую продукцию и наступления эко-

номического неблагополучия у организации есть альтернатива: уволить часть работников или частично сократить рабочее время при том же числе занятых. В организациях, где человек заявлен как “ценность номер один”, видимо, примут второй вариант. Такой поступок руководства превратится со временем в организационный “фольклор”, что несомненно усилит данный аспект культуры в компании.

Развитость культуры организации определяется, с одной стороны, тем, насколько ясны в ней основные элементы и приоритеты, а с другой – тем, насколько все члены организации разделяют их, являются их сторонниками. Высокая культура разделяется большим числом работников, более четко определяет приоритеты и соответственно имеет более глубокое влияние на поведение в организации.

Интеграция членов организации в единое целое и формирование общей культуры организации происходят в рамках процедур стратегического планирования. Так, например, работники должны хорошо знать миссию своей организации, предпочитать ориентироваться на нее во всех сложных ситуациях. Знание каждым работником конкретных целей своей организации также способствует формированию ее культуры. В прогрессивных организациях работники активно участвуют в установлении целей, а также в выборе методов, средств и инструментов их достижения и таким образом принимают на себя ответственность за полученный результат.

Отмечено, что для развития культуры организации ее работники нуждаются в освоении действенных способов доведения до представителей внешней среды информации о реальных возможностях, преимуществах и успехах своей организации. Некоторые компании организуют для достижения этих целей поездки своих сотрудников на предприятия заказчиков и поставщиков.

В каждой организации формируется присущая только ей, уникальная культура. Однако можно говорить и об определенных типах культуры. При этом стиль управления и тип культуры организации оказываются тесно связанными. Так, например, в организациях с авторитарным стилем управления, где доминируют бюрократические принципы, формируется культура, сильно отличающаяся от той, которая складывается в предпринимательской инновационной организации открытого демократического типа.

Некоторые элементы этих двух противоположных культур представлены в табл.9.

Таблица 9

## Сравнение административной и предпринимательской культуры

Организационные переменные	Административная культура	Предпринимательская культура
Система контроля	Извне	Изнутри
Отношение к возможностям	Ожидание момента	Поиск
Полномочия	Централизация	Децентрализация
Организационная структура	Иерархическая	Сетевая
Организационный фокус	На организацию	На человека
Производственная стратегия	Снижение стоимости	Дифференциация производства
Выполнение работы	По правилам	Творческое
Основополагающий курс действий	Делать дело правильно	Делать правильное дело

По мере становления новой модели управления изменяется и культура многих организаций. При этом традиционные ценности замещаются новыми, а наряду с проверенными временем традиционными принципами формируются современные принципы (см. табл.10,11).

Таблица 10

## Традиционные и современные принципы как элементы культуры организации

Традиционные принципы	Современные принципы
Протестантская, индивидуалистическая этика, самосто-	Социальная этика с акцентом на местное сообщество, коллективное участие и ответственность
Личная выгода и процветание каждого —залог более высокого общественного благосостояния	Необходимость согласованных
Максимизация прибыли как единственная цель	Прибыль является главной целью, но растет осознание социальных целей
Выгодность и эффективность	Выгодность, эффективность и удовлетворение участников
Предприятие — закрытая система	Предприятие — открытая система, взаимодействующая с окружающей средой
Человек использует природу и господствует над ней	Жизнь в гармонии с природой и в подчинении ей

Таблица 11

**Традиционные и современные ценности организации**

Традиционные ценности организации	Современные ценности организации
дисциплина	самореализация
послушание	участие
иерархия	коллектив
достоинство	инициатива, творчество
власть	децентрализация
достижение	самостоятельность
надежность	гибкость

**Организационная культура как фактор эффективности**

В последнее время практики-управленцы и ученые все чаще говорят о культурной революции в менеджменте. Все большее число видов человеческой деятельности ощущает нарастание зависимости результатов от того, насколько адекватна культура организации сложившимся требованиям.

Многие виды бизнеса сегодня не могут быть успешными, если не удастся сформировать соответствующую корпоративную культуру. Это относится в первую очередь к сфере обслуживания (гостиничный бизнес, банковское обслуживание, общественное питание) и к массовому производству технически и технологически сложных изделий (бытовая электроника, автомобили). Многие виды производства не поддаются технологическому переносу на новое место без соответствующего переноса ключевых элементов корпоративной культуры.

Особенно восприимчивы к культурным факторам эффективности международные корпорации. Формирование, сохранение и развитие корпоративной культуры в них осложняется необходимостью сопряжения культурных традиций представителей разных стран и сообществ с разными историческими и культурными традициями.

Многие последние исследования в области менеджмента указывают на то, что компании-лидеры характеризуются общими элементами их корпоративной культуры, что позволяет их считать факторами высокой эффективности.

Т. Питерс и Р. Уотермен обнаружили тесную связь между культурой и успехом в работе организации. Взяв за образец успешные американские фирмы и описав управленческую практику, они выявили ряд ценностей организационной культуры, приведших эти компании к успеху:

- вера в действия (решения принимаются даже в условиях недостатка информации; откладывание решений равносильно их неприятию);
- связь с потребителем (информация, поступающая от потребителя, так называемый фокус на потребителя, – ценность для всех работников);
- поощрение автономии и предприимчивости (крупные и средние компании зачастую делятся на филиалы, которым предоставляется определенная самостоятельность, необходимая для творчества и разумного риска);
- рассмотрение людей как главного источника производительности и эффективности (человек – наиболее важный актив компании, поэтому он – центр внимания и объект инвестиций);
- знание того, чем управляешь (руководители управляют не из закрытых кабинетов, а постоянно бывая на объектах);
- концентрация вокруг основного вида деятельности (слишком сильная диверсификация в стороне от основного бизнеса неприемлема);
- простая структура и немногочисленный штат управления (в высшем эшелоне управления поддерживается минимальный штат сотрудников);
- одновременное сочетание гибкости и жесткости в организации (гибкость и адаптивность в конкретных действиях достигается при достаточно инерционной и жесткой системе разделяемых культурных ценностей).

### **Взаимодействие культуры организации и национальной культуры**

Культура организации, будучи объектом управления, может изменяться достаточно быстро. Однако организационная культура не может быть сформирована в отрыве от контекста нацио-

нальной культуры. Поэтому при формировании и целенаправленном изменении культуры организации следует учитывать особенности национальной культуры.

Насколько сильно различаются национальные предпочтения в разных странах, показано в табл. 12.

Таблица 12

**Результаты измерения (в баллах) изменяющихся компонентов культуры в десяти странах (по Г.Хофстиду)\***

Страна	Дистанция власти	Индивидуализм	Мужественность/женственность	Стремление избежать неопределенности	Долгосрочность ориентации
США	40	91	62	46	29
Германия	35	67	66	65	31
Япония	54	46	95	92	80
Франция	68	71	43	86	30
Голландия	38	80	14	53	44
Гонконг	68	25	57	29	96
Индонезия	78	14	46	48	25
Западная Африка	77	20	46	54	16
Китай	80	20	50	60	118
Россия (оценка)	95	50	40	90	10

\* Цифры отражают степень проявления того или иного изменяющегося компонента культуры.

Под первой переменной, названной *дистанцией власти*, понимается степень неравенства между людьми, которую население данной страны считает допустимой или нормальной. При этом низкая степень характеризует относительное равенство в обществе, а высокая – наоборот.

Вторая переменная – *индивидуализм*. Высокая степень этой переменной предполагает, что человек, находясь в условиях свободных социальных связей в обществе, сам заботится о себе и своих близких в семье, равно как несет за все свои действия полную ответственность. Эта же переменная характеризуется как *коллективизм* (или низкая степень индивидуализма). В коллективистских обществах людям с детства прививают уважение к группам, к которым они принадлежат, обычно семье, роду, клану или организации. Члены группы ожидают, что группа защитит их и будет

нести за них ответственность, если они попадут в беду. За это они обязаны платить лояльностью своей группе в течение всей жизни. В индивидуалистских же обществах с детства приучают думать о себе в терминах “Я”, а не часть “Мы”. Ожидается, что, встав однажды на ноги, индивид уже не будет получать защиту от своей группы и она не будет нести за него ответственность. Поэтому он не должен проявлять лояльность по отношению к группе.

Третья переменная также имеет два полюса: *мужественность* и *женственность*, отражающие то, как люди данной культуры относятся к ценностям типа “настойчивость” и “самоуверенность”, “высокий уровень работы”, “успех и конкуренция”, которые ассоциируются почти везде в большей мере с ролью мужчины. Эти ценности отличаются от “нежных” ценностей типа жизненных удобств, поддержания теплых личных отношений, заботы о слабых и солидарности, ассоциируемых преимущественно с ролью женщины. Речь идет о преобладании в обществе образцов поведения, присущих представителям либо мужского, либо женского пола. Роль женщины отлична от роли мужчины во всех странах, но в “жестких” обществах это различие больше, чем в “нежных”.

Четвертая переменная – *стремление избегать неопределенности* – определяется как степень, с которой люди данной страны оказывают предпочтение структурированным ситуациям в противоположность неструктурированным. Структурированными являются ситуации с ясными и четкими правилами того, как следует себя вести. В странах с высокой степенью стремления избегать неопределенности преобладает мнение, что все “не наше и непривычное” представляет опасность. При низкой степени стремления избегать неопределенности все “не свое и непривычное” вызывает познавательное любопытство.

Пятая переменная – степень *долгосрочности ориентации* в поведении членов общества. Долгосрочная ориентация характеризуется взглядом в будущее и проявляется в стремлении к сбережениям и накоплению, в упорстве и настойчивости в достижении целей. Краткосрочная ориентация характеризуется взглядом в прошлое и настоящее и проявляется в уважении традиций и наследия, в выполнении социальных обязательств.

## ВЫВОДЫ

Культура организации – это не только оригинальное сочетание ценностей, отношений, норм, привычек, традиций, форм поведения и ритуалов, но и вся среда обитания и самоосуществления организации, присущий ей стиль отношений и поведения.

Каждая организация обладает своей индивидуальной культурой, которая оказывает влияние на эффективность ее работы. На рубеже XX и XXI вв. культура организации становится все более мощным фактором ее эффективности. Культура организации поддается формированию и изменению, и на это должна быть направлена активность высших менеджеров.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите составляющие организационной культуры.
2. Как, по-Вашему, культура оказывает воздействие на поведение людей в организации?
3. Какие способы формирования (изменения) культуры своей организации Вы используете на практике?
4. В какой степени отношение к клиентам характеризует уровень культуры организации?
5. Какие параметры организационной культуры являются залогом эффективности изменений?

## ЛИТЕРАТУРА

- Бердяев Н.А. О назначении человека. – М., 1993.
- Брэддик У. Менеджмент в организации. – М., 1997.
- Карлоф Б., Седерберг С. Вызов лидеров / Пер.со швед. – М., 1996.
- Кричевский Р.Л. Если Вы – руководитель...: Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. – М., 1996.
- Русинов Ф., Никулин Л., Фаткин Л. Менеджмент и самоменеджмент в системе рыночных отношений: Учебное пособие. – М., 1996.
- Рютингер Р. Культура предпринимательства. – М., 1992.
- Янин И.Т. Оправдание культуры, или Искусство жить в России. – М., 1997.

## ПРАКТИКУМ ПО РАЗДЕЛУ “УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ”

### Опыт руководства на инофирме

#### *Интригующий диалог*

В начале августа 1995 г. Юрию Васильеву позвонил его давнишний знакомый, директор крупного Московского научно-производственного объединения Павел Гайворонский и попросил Юрия заглянуть к нему. Гайворонский знал, что Васильев около двух месяцев назад ушел с поста директора небольшой рекламной фирмы. При встрече состоялся следующий диалог:

**Гайворонский.** Послушай, Юрий! Ко мне обратился знакомый немец, владелец фирмы “Омега”, которая имеет филиал в Москве. Ему нужен директор этого филиала – мужчина лет 45–50, имеющий опыт хозяйствования и работы с людьми, хороший организатор. Я подумал о тебе.

**Васильев.** Что за фирма и чем она занимается?

**Гайворонский.** Я детально не знаю, но, по словам Отто (владельца звали Отто Шультке), там делают переводы каких-то эмигрантских документов. Платить директору он будет существенно выше среднероссийского уровня.

**Васильев.** А что ты можешь сказать о самом Шультке? Что он за человек?

**Гайворонский.** Я знаю его года три. Он из бывших немцев, живших в СССР. Эмигрировал в Германию в 1988 году. Создал там на паях с братом частную фирму. Ему 33 года. Своеобразен, любит жизнь со всеми ее прелестями. Женат, есть маленькая дочь. Достаточно ответствен, во всяком случае слово держит крепко. По моим наблюдениям, фирма весьма прибыльна.

**Васильев.** Ну что ж, дай мне дня три на размышление!

Через три дня Васильев дал согласие на встречу с Шультке.

*Семь раз отмерь, один – отрежь*

В середине августа, во время очередного прилета Шультке из Германии, состоялась его встреча с Васильевым. Уточнив у Юрия данные о его возрасте (Васильеву было 48 лет), состоянии здоровья, предыдущем жизненном пути и последней работе, Шультке рассказал Васильеву о своей фирме и о требованиях к кандидатуре директора Московского филиала. Суть его информации сводилась к следующему.

“Омега” была создана в 1991 г. в связи с растущим в Германии спросом на переводы личных документов граждан, эмигрирующих из СССР (позже — СНГ) в Германию. По оценкам Шультке, их сейчас в Германии около 200 тысяч и поток желающих выехать из СНГ достаточно велик. Каждому из них нужны соответствующие германским стандартам документы – свидетельства о рождении, браке, различные аттестаты, удостоверения и многое другое.

Технологически это выглядит следующим образом. Клиент обращается в германский офис (там работают 10 сотрудников) с просьбой перевести личные документы с русского языка на немецкий. Ему предлагают прийти за готовыми (переведенными) документами через 3 дня. Клиента привлекает в “Омге” прежде всего то, что цена одной страницы переводного документа у нее в 1,5–2 раза ниже, чем у других германских фирм. Это уже позволило “Омге”, по словам Шультке, по существу монополизировать рынок данных услуг.

Сразу после получения клиентских документов в германском офисе они сканируются и в тот же день по электронной почте передаются в московский офис. Здесь они регистрируются, классифицируются по сложности текста и распределяются по переводчикам. Этой частью работы в Москве занимаются секретари-операторы.

Переводчик, получив пакет, обязан перевести его в течение суток и сдать обратно секретарю-оператору. Последний отправляет его таким же способом в Германию с таким расчетом, чтобы клиент получил свои документы через 3 установленных дня.

Ситуацию в Московском филиале Шультке обрисовал так. На фирме постоянно занято около 45 сотрудников, в том числе ди-

ректор, программист, водитель, шесть секретарей-операторов (из которых одна еще и кассир-бухгалтер, другая – ответственная за организацию встреч и обеспечение германских представителей), водитель и 36 переводчиков, из которых примерно треть работает на дому, имея персональные компьютеры и модемную связь преимущественно за счет фирмы.

Работа ежедневная, без выходных, по скользящему графику. Имеющиеся в офисе 20 персональных компьютеров (ПК) закреплены за переводчиками и работают в две смены с 8.00 до 22.00. В таком же режиме обязаны работать и секретари-операторы. Предусмотрен обеденный перерыв на полчаса.

Коллектив в подавляющем большинстве женский, разновозрастный. Контракты с работодателем, оговаривающие права персонала, отсутствуют, ибо установка владельца такова: “Я плачу хорошие деньги, хочешь заработать – приходи без всяких дополнительных условий, не хочешь – как хочешь!”

Оплата труда смешанная – директору, программисту, секретарям-операторам и водителю установлены оклады, у переводчиков оплата сдельная, в зависимости от количества, сложности переведенных страниц; высококвалифицированные переводчики получают в 1,5–2 раза больше по сравнению с остальными. Введены штрафные санкции за несвоевременность выполнения и низкое качество работы.

“Ваша главная задача, – сказал Шультке, обращаясь к Васильеву, – заключается в обеспечении своевременной отправки качественных документов в Германию. Для этого необходимо добиться высокого уровня дисциплины и ответственного выполнения работы персоналом. Прежним директорам не все удавалось, поэтому за прошедший период сменилось два директора”. О причинах такой смены Шультке Васильеву не сообщил.

Выслушав Шультку, Васильев высказал две просьбы, ответ на которые помог бы ему принять решение о директорстве. Во-первых, он попросил уточнить, каковы полномочия и ответственность директора, в том числе его финансовые возможности. Во-вторых, определить испытательный срок 2 месяца, в основном для выяснения степени совместимости с владельцем и оценки своих возможностей в качестве управляющего. При этом Васильев добавил, что ему нужен хотя бы один свободный день в неделю для работы над диссертацией.

Относительно первой просьбы Шультке ответил, что директору предоставляются все полномочия для выполнения административно-хозяйственных функций, однако любые финансовые решения принимаются только лично Шультке. Просьба о свободном дне в неделю не вызвала у Шультке энтузиазма, но он не стал возражать. Предложение об испытательном сроке было воспринято как естественное.

Подумав, Васильев дал согласие и приступил к работе в конце августа.

### *Практика – критерий истины*

В течение месяца после вступления в должность Васильев смог выяснить для себя следующее.

Ключевыми участками, обеспечивающими успех фирмы, были службы секретарей-операторов и переводчиков. Ежедневно в Москву поступало около 1000 страниц документов, в основном в первой половине дня. Их нужно было зарегистрировать в журнале, сверить с компьютерными данными соответствие передаваемых из Германии и принимаемых в Москве документов, объединить в пакеты по 3–7 страниц каждый, тарифицировать в соответствии с установленными расценками по степени сложности текста и раздать переводчикам, зафиксировав дату, время выдачи и код переводчика, которому выдается пакет. Во второй половине дня начинались учет и отправка переведенных текстов в Германию, длившиеся до 22 часов.

Наиболее часто встречались такие проблемы. Многие документы (по оценкам Васильева, минимум 10 – 15%) поступали из Германии смазанными, размытыми, т.е. в нечитабельном виде, что требовало повторных запросов в Германию и пересканирования. Это был брак в работе германской стороны.

Сложность состояла и в том, что в силу различных причин объективного и субъективного характера не каждый переводчик мог сдать свою работу в установленный срок. Это нарушало синхронность документооборота, приводило к сбоям, задержкам, накоплению “хвостов”, разбираться с которыми должны были секретари-операторы. В их работе постоянно возникали путаница, дублиаж.

Большой объем основных работ, не считая многочисленных текущих “мелочей”, фактически выполняли не шесть, как говорил Шультке, а четыре секретаря-оператора: один – с 8.00 до 16.00, другой – с 14.00 до 22.00 и третий (старший смены) – с 12.00 до 18.00 ежедневно. Четвертый выходил для подмены по скользящему графику. Из Германии шли ежедневные и резкие звонки о количестве неотправленных пакетов, о причинах задержек и виновных в них. Это вызывало постоянный стресс, повышенную утомляемость и, как следствие, снижение результативности труда.

У переводчиков были свои трудности. Помимо нечитабельности документов постоянно возникали чисто языковые вопросы, связанные со спецификой текста и требующие регулярного консультирования с германскими специалистами по телефону. Поскольку был только один аппарат прямой связи, к нему постоянно выстраивалась очередь, что приводило к большим потерям времени. К этому аппарату были привязаны и те из переводчиков, кто работали на дому, имея ПК и модемы. Кроме того, практически постоянно возникали вопросы справедливого распределения работы, ее тарификации и оплаты. Согласно установленному тарифу, цена страницы перевода в зависимости от сложности текста (простой, средней и высокой степени сложности) составляла соответственно 0,8; 1,0; 1,2 DM. Средняя сдельная заработная плата переводчиков составляла от 350 до 400 DM в месяц, хотя несколько высококвалифицированных переводчиков получали 1000 DM и более и имели возможность командировки в Германию.

Васильев узнал также, что программист получал 800 DM в месяц, секретари-операторы – от 350 до 400 DM в зависимости от стажа и опыта работы. Директору был установлен оклад 900 DM в месяц. Случайно Васильев узнал, что отпускная цена одной страницы документа для клиента в Германии составляет в зависимости от сложности текста от 10 до 12 DM, доля заработной платы в этой цене – соответственно от 3,4 до 5,4 DM.

Выявленные трудности часто создавали конфликтные ситуации, негативно влияли на производительность труда. За неполный прошедший год уволилось около 25% переводчиков.

*Не руби сук, на котором сидишь!*

За 1,5 месяца работы Васильев встречался с владельцем фирмы трижды. Всякий раз Шультке спрашивал: что сделано для наведения порядка в документообороте? Кто виноват в задержках? Сколько набрано новых переводчиков? Васильев сообщал, что текущие вопросы (установка персональных компьютеров, рекрутирование новых переводчиков, усиление освещения рабочих мест, отношения с арендодателем и многие другие) решаются в согласованные сроки и здесь особых проблем нет. Что же касается принципиальных вопросов дальнейшей оптимизации работы, то на это нужно определенное время, и к концу октября будут готовы соответствующие предложения по улучшению организации и условий труда персонала, совершенствованию системы стимулирования и мотивации работников, а также компьютерного контроля за сроками и качеством документооборота и оплаты труда. Васильев сказал, что знает, что и как делать, и сумеет за два месяца повысить результативность деятельности филиала при условии расширения финансово-хозяйственной самостоятельности и соблюдения норм деловой этики со стороны Шультке по отношению к директору.

Внимательно выслушав Васильева, Шультке высоко оценил и с интересом воспринял его предложения, попросил их документально оформить и... сказал Васильеву, что с завтрашнего дня он не работает!

**Таблица, составленная Ю.Васильевым**

Вид услуги	Производительность на октябрь 1995 г., страниц		Отпускная цена в Германии, DM	Себестоимость, DM	Доля зарплаты в с/с, DM	Расценки за переводы в Москве, DM
	в день	в год				
Перевод одной страницы документа: простого среднего сложного	1000	330 000	10,00	8,0	3,4	0,8
			11,25	9,0	4,4	1,0
			12,50	10,0	5,4	1,2

На основании этих данных Ю.Васильев рассчитал:

1. Валовая выручка фирмы “Омега” в среднем за год:  
 $1000 \text{ стр.} \cdot 11,25 \text{ DM} \cdot 330 \text{ раб.дней} = 3\,712\,500 \text{ DM}$
2. Валовая прибыль в среднем за год:  
 $(11,25 - 9,0) \cdot 1000 \text{ стр.} \cdot 330 \text{ дней} = 742\,500 \text{ DM}$
3. Общий фонд заработной платы в среднем за:  
 день –  $1000 \text{ стр.} \cdot 4,4 \text{ DM} = 4400 \text{ DM}$   
 месяц –  $4400 \text{ DM} \cdot 26 \text{ раб.дн.} = 114\,400 \text{ DM}$   
 год –  $114\,400 \text{ DM} \cdot 12 \text{ мес.} = 1\,372\,800 \text{ DM}$

**Распределение месячного фонда заработной платы**

<b>В Москве</b>	Директор	В среднем 850 DM
	Программист	800 DM
	Секретарь-оператор (6 чел.)	В среднем 375 DM на человека
	Переводчики (36 человек)	-"-"-"-"
	Водитель	-"-"
<b>Итого</b>	Месячный ФЗП в Москве на 45 человек в среднем: $(850 \cdot 2) + (375 \cdot 7) + (375 \cdot 36) = 17\,825 \text{ DM}$	$17\,825 : 45 = 396 \text{ DM}$ на человека
<b>В Германии</b>	$114\,400 - 17\,825 = 70\,575 \text{ DM}$ на 10 человек	7057 DM на человека

**КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Каковы принципы подбора кадров и места работы, которым руководствовались главные герои ситуации?
2. Каковы перспективы развития фирмы “Омега” и ее Московского филиала? На чем основаны Ваши выводы? Обоснуйте их экономически.
3. Что можно сказать о принятой руководителем фирмы системе мотиваций персонала и стимулирования труда?
4. Каковы причины конфликтности во взаимоотношениях Шультке с руководителями российских филиалов?
5. Как бы Вы охарактеризовали особенности и оценили состояние организационной культуры, этики поведения на фирме?
6. Как Вы расцениваете решение О.Шультке о расторжении соглашения с Ю.Васильевым? Каковы мотивы такого решения?
7. Каковы, на Ваш взгляд, основные пути оптимизации деятельности Московского филиала фирмы “Омега” с точки зрения тактики и стратегии управления персоналом?

# Раздел IV

## МАРКЕТИНГ

---

### Глава 1

#### МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД В МЕНЕДЖМЕНТЕ

*Основные аспекты сущности маркетинга.  
Антимаркетинговые стереотипы.  
Особенности некоммерческого маркетинга*

#### Основные аспекты сущности маркетинга

Маркетинг – термин англоязычного происхождения (исходное словосочетание, появившееся в 1910 г. в США, – “market getting”). Его аналогом у нас некоторое время выступал термин “рынковедение”. Этот и другие аналоги использовались в связи с тем, что собственно понятие “маркетинг” в бывшем СССР имело откровенно негативный оттенок, служило чуть ли не идеологическим пугалом сугубо капиталистического происхождения и обозначало комплекс приемов для получения сверхприбылей путем манипулирования сознанием потребителей. Лишь на рубеже 90-х годов отношение к нему в нашей стране изменилось. Упоминать этот термин стало признаком хорошего тона, рыночной образованности; маркетинг стал модным, что, впрочем, тоже вызвало неоднозначные последствия. Избежать опасности легковесного подхода к нему можно, если содержательно осмыслить сущность маркетинга, особенности и проблемы его становления в современной России.

Существует огромное количество определений маркетинга. Многие из них весьма хороши, но практически ни одно не раскрывает всего богатства содержания маркетинга, или сужая сферу его реализации, или, наоборот, являясь чересчур общим. В частности, могут быть выделены следующие основные группы определений, по-разному характеризующих маркетинг. В них он предстает как:

- отрасль науки, изучающая рынок;

- практическая деятельность по продвижению продукции на рынке;
- философия бизнеса;
- система управления, вид менеджмента.

Первые два подхода раскрывают суть маркетинга верно, но довольно односторонне и могут быть продуктивны лишь при условии взаимодополнения. Два других заслуживают более подробного анализа.

Понимание маркетинга как *философии бизнеса* также ограничивает его сферу действия, во-первых, сугубо коммерческими интересами, а во-вторых, тем, что при этом теряется прикладная, инструментальная, технологическая составляющая маркетинга. Отношение фирмы, предпринимателя к себе, определение своей миссии и желательной роли на рынке, отношение к другим участникам рыночных отношений, и прежде всего к потребителям, а также к конкурентам и посредникам, к социальным институтам, регулирующим рыночные отношения, – таково практическое наполнение маркетинга как философии бизнеса, задающее тон другим, стратегическим и тактическим аспектам его практического осуществления.

*Маркетинговый подход в современном менеджменте* может быть понят прежде всего как рыночно ориентированная система управления. Это не управление производством, финансами или персоналом, вообще не система внутрифирменного управления. Это управление фирмой с ориентацией на запросы рынка и воздействие на окружающую рыночную среду и ее элементы, без чего невозможен рыночный успех. Сравнение маркетинговой ориентации предприятия с доминировавшей у нас до последнего времени производственной ориентацией дано в табл. 13. Так эволюционировали практически все наши предприятия.

Каково *отношение к маркетингу в современной России?* Пожалуй, наиболее заметны сдвиги в образовании и информации. Маркетингу в России стали учить: сначала на различных краткосрочных курсах повышения квалификации и переподготовки, затем в большинстве вузов. Появилась и получила широкое распространение литература по маркетингу – сначала популярная, затем учебная, а потом и специальная, в том числе периодическая (журналы “Маркетинг”, “Спрос”, “Рекламный мир”, а позднее – “Маркетинг и маркетинговые исследования в России”, “Практи-

ческий маркетинг”, “Маркетинг в России и за рубежом”, “Политический маркетинг”). Точнее, разнообразнее, оперативнее, доступнее стала маркетинговая информация. Сформировались, определились с позициями и приоритетами, частично специализировались медиаканалы. Возникло, оформилось, начинает действовать правовое поле, включающее прежде всего законы Российской Федерации: о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках; о защите прав потребителей; о стандартизации; о сертификации продукции и услуг; о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров; о рекламе. Отменены или существенно сужены в сферах действия льготы, барьеры (экономические, бюрократические) и другие нерыночные регуляторы.

Таблица 13

## Различие производственной и маркетинговой ориентации фирм

Основные приоритеты	Производственная ориентация	Маркетинговая ориентация
<i>Что производится</i>	Что привычно, что приказано	Что решает проблемы потребителей
<i>Ценовые приоритеты</i>	Себестоимость плюс разрешенная норма прибыли	Цена потребления
<i>Продвижение продукции</i>	Фактически отсутствует	Ведется интенсивно
<i>Ориентация исследований</i>	В лучшем случае — на снижение себестоимости	На эффективные способы решения проблем клиентов
<i>Состав руководства фирмы</i>	Как правило, производственники	Специалисты, знающие рынок

Для более глубокого выявления сущности и предметного содержания маркетинга предлагается сначала рассмотреть следующие его характерные аспекты и понять:

1. Кто являются основными **субъектами**, участниками маркетинговых отношений, какими целями они руководствуются?
2. С чем работает маркетинг, каковы его **объекты**?
3. Что именно делает маркетинг, какие проблемы он решает и в чем состоят его **функции**?
4. Как решаются эти проблемы, каковы **принципы, методы, технологии и механизмы** действия маркетинга?

**Основные субъекты маркетинга** – это прежде всего производители, посредники и потребители разнообразной продукции.

**Производители** и тем более **посредники** – наиболее активные и одновременно профессиональные субъекты маркетинга. Не таковы **потребители**. Но и они, объединившись, могут создать ошутимую социальную силу. В США, например, уже несколько десятилетий существует и имеет президентскую поддержку *консьюмеризм* – движение, объединяющее потребителей и защищающее их права. Аналогичное движение и соответствующий орган – Конфедерация обществ потребителей – уже несколько лет функционируют и в России.

Участниками маркетинговых отношений и действий во всем мире выступают целые сферы экономики: торговля, система средств массовой информации, образование, наука. В той или иной степени это касается и России. Различие, на наш взгляд, определяется спецификой роли еще одного участника маркетинговых отношений – органов власти. Если на зрелых рынках их основная задача состоит в том, чтобы формулировать “правила игры” и обеспечивать их соблюдение, а также осуществлять селективную поддержку других участников, то в России в силу несформированности рынка, неразвитости его инфраструктуры из-за отсутствия рыночных традиций от позиции властных структур зависит если не судьба маркетинга, то, безусловно, темпы его становления и развития. В одиночку даже крупные производители мало что сделают. Некоторые исследователи и практики развития маркетинга (например, А.Браверман) совершенно правомерно ставят вопрос о формировании “мегамаркетинговой окружающей среды”.

**Объекты маркетинга** – это прежде всего материальные товары, услуги, идеи, организации, территории и личности. Часто весь этот спектр объектов маркетинга объединяется понятием “продукция” или даже термином “товары”, употребляемым в данном случае в наиболее широком смысле.

**Материальные товары** (товары в узком, строгом смысле слова) подразделяются на товары индивидуального потребления, производственного назначения и товары для государственных, социальных нужд. Каждая из этих категорий объектов маркетинга имеет свои особенности и проблемы, как и соответствующие виды рынков.

Так, *рынок товаров индивидуального потребления* состоит из множества потребителей, которые чаще всего не являются про-

фессионалами в отношении маркетинга, слабо организованы, в своих предпочтениях зависят от изменений моды и других труднопредсказуемых факторов.

На рынке товаров производственного назначения клиентов меньше, но они масштабнее, более профессиональны, организованны, тяготеют к постоянным связям, предсказуемы.

Рынок товаров государственного назначения и для социальных нужд работает на невысоком уровне цен, но весьма масштабен и стабилен, а потому привлекателен. Высока его зависимость от решений органов власти, от политической конъюнктуры. Во всех странах в той или иной степени он может быть коррумпирован.

*Услуги (бытовые, производственные, финансовые, транспорта и связи, социальные, интеллектуальные)* – наиболее быстрорастущий сектор внимания маркетинговой деятельности. Правда, в России из-за низкой платежеспособности населения и предприятий этот этап развития рынка еще не наступил. Услуги, в отличие от материальных товаров, нематериальны: их невозможно перед приобретением потрогать, пощупать, “попробовать на зуб”. Они непостоянны по качеству, поскольку зависят от конкретного исполнителя и трудно поддаются стандартизации. Их нельзя изготовить заранее и складировать в ожидании сезонного роста спроса. Важнейшим направлением маркетинга услуг в наше время становится их “материализация”, в частности попытки смоделировать и заранее показать возможному клиенту результат потребления услуги. Другой способ “материализации” услуг – введение вероятностных (по результатам) и других стандартизированных требований к качеству и срокам оказания услуг.

*Идеи* (включая прогнозы и сценарии развития, проекты, технологии, патенты, ноу-хау, социальные нормы и традиции, потребности и их иерархию) как объект маркетинга тесно связаны с интеллектуальными услугами. Они еще более нематериальны и в еще большей степени испытывают потребность в “материализации” задолго до момента принятия решения о покупке. Маркетинг идей сильно зависит от развитости правового обеспечения авторских приоритетов. Его резервы и масштабы потребных работ в России еще очень велики.

*Организации* как категорию объектов маркетинга можно подразделить на проектируемые и действующие. Речь может идти об

организационных структурах и моделях, правах, льготах и других атрибутах организации. Весомый компонент организации – ее основные фонды и оборотные средства. Именно они являются основным объектом внимания в ходе приватизации, залоговых и иных аукционов, иных форм изменения формы собственности и конкретного собственника. Между тем ни в коем случае нельзя сбрасывать со счетов и такой объект маркетинга, как имидж организации в среде государственного управления, бизнеса, на рынке и в целом в общественном мнении. Именно имидж фирмы способен радикально повлиять на рыночную оценку основных фондов. Имидж организации символизируется фирменным, товарным (торговым) знаком или знаком обслуживания фирмы. Не случайно право собственности на такой знак, если он широко известен, может быть продано по цене, существенно превышающей стоимость основных фондов.

Для *территорий* как объектов маркетинга в любом случае весьма значимо законодательство об объектах недвижимости, особенно о земле, возможности их приобретения в собственность, длительного пользования (аренды) и т.д. В эту категорию входят жилье, места отдыха, зоны хозяйственной застройки и нежилые помещения, земля как объект инвестиций. В более широком плане можно вести речь о маркетинге территорий, ориентированном на повышение притягательности муниципального образования, региона и страны в целом для определенных категорий переселенцев, туристов, бизнесменов, для приложения финансовых и других ресурсов.

*Личности*, без сомнения, самый шепетильный объект маркетинга. Причем речь может идти как о довольно масштабном рынке трудовых ресурсов и вакансий, так и о штучном “товаре” – выдающихся личностях и коллективах в таких сферах, как политика, культура и искусство, наука, образование, медицина, спорт и др. Известен и получил распространение, в том числе в нашей стране, политический маркетинг. Маркетинговые приемы сплошь и рядом применяются в отношении эстрадных и спортивных “звезд”. Что касается деятелей науки, образования, культуры, а тем более научных, педагогических школ, то это фактически белое пятно и в теории, и в практике маркетинга.

**Функции маркетинга** представляют собой его сущность в действии. Функции маркетинга реализуются через товарную политику, ценообразование, коммуникации, сбыт и продажу.

**Товарная политика.** Эта политика прежде всего определяет тип товара, а точнее – какую проблему клиента он будет решать. Решение этой проблемы неразрывно с определением сегментов рынка, на которых действует фирма, чьи потребности она собирается удовлетворять. Другая важнейшая проблема – нахождение, достижение и поддержание оптимального уровня качества, т.е. уровня, на котором будет удовлетворяться потребность. Нельзя не сказать и о проблеме ассортимента – важно решить, какое разнообразие вариантов будет предложено, с какой скоростью необходимо обновлять ассортимент. И наконец, здесь же решается проблема сервиса в тех случаях, когда он необходим для полноценного и рационального потребления товара.

Особенно злободневны для России практическое осуществление прав потребителей в отношении качества товаров и проблемы сертификации продукции, структурная перестройка ассортимента продвигаемой на рынок продукции, прежде всего в пользу высококачественной наукоемкой продукции, а также услуг.

**Ценообразование.** В осуществлении этой маркетинговой функции одна из наиболее трудных проблем – определение оптимальной цены на новый товар. Оно осуществляется чаще всего экспериментальным путем. Непростые вопросы динамики спроса в зависимости от уровня цены приходится решать в ходе адаптации цен к ситуации на рынке, и прежде всего в связи с толщиной кошелька потребителя, степенью знакомости товара и стадиями его жизненного цикла на рынке. Здесь главные инструменты – наценки и скидки. Сложные проблемы как экономического, так и психологического характера возникают и решаются с учетом восприятия рынком ценовой динамики. Это восприятие далеко не всегда подчиняется общеизвестным закономерностям и графикам ценовой эластичности спроса. Наконец, все эти проблемы приходится рассматривать еще и через призму ценовой конкуренции, и здесь многое зависит от того, каковы правила соперничества на рынке, с какой решительностью пресекаются их нарушения.

Политика ценообразования на российском рынке испытывает сложное влияние ряда факторов, в том числе нетрадиционных для развитых рынков, важнейшие среди которых – инфляция,

отставание в темпах роста заработной платы и ее задержки, замораживание оборотных средств предприятий в связи с неплатежеспособностью потребителей, резкое расслоение потребителей по уровню доходов. Сегодня факт купли-продажи на российском рынке определяется не ценой потребления, а чистой ценой продажи. В ней заложены не только весьма высокие претензии на прибыль со стороны предпринимателей и многочисленной армии посредников, но и компенсационные надбавки по целой группе мощных факторов риска. В цену с избытком закладываются инфляционные ожидания, риск неуплат и недопоставок со стороны партнеров, компенсации возможных изменений налоговой политики государства, а также поборов со стороны криминальных структур.

Несовершенство информационных связей, транспортные проблемы в условиях больших российских расстояний, региональная автаркия ведут к неоправданно большому разбросу цен на одинаковые товары. Понятно, что это создает благоприятную почву для различного рода спекулятивных действий по завышению цен.

Вместе с тем действие этих факторов и вызываемые ими неблагоприятные последствия постепенно идут на убыль. По большому ряду товарных групп цены уже практически выровнялись. Конкуренция все чаще переходит в сферы борьбы за качество товаров, на методы их продвижения на рынок. Предприниматели все чаще используют различные скидки с цены. Правда, пока скидки не разнообразны: в основном либо за количество (оптовые скидки), либо за предварительную оплату. Функциональные скидки, а также снижение цены для постоянных покупателей пока еще не получили достаточного распространения.

**Коммуникации**<sup>1</sup>. Важнейший и самый объемный блок проблем здесь *реклама* как любая форма неличного представления и продвижения идей, товаров и услуг, оплачиваемая четко установленным заказчиком. Бурно развиваются в современном мире *взаимоотношения с общественностью* (public relations). *Личные контакты* – почтовые, телефонные, в беседе – особо эффективны при продвижении индивидуализированной, высокотехнологичной или просто дорогостоящей продукции. В последнее время, осо-

---

<sup>1</sup> См. также главу “Маркетинговые коммуникации”.

бенно для инвестиционных товаров, все большую популярность набирают *комплексные формы* формирования спроса и стимулирования сбыта (ФОССТИС), не ограничивающиеся чисто коммуникативными функциями: выставки-продажи, ярмарки, презентации продукции и др.

**Сбыт, продажа.** Здесь прежде всего важно хорошо ориентироваться в типах и функциональном назначении многообразных категорий посредников и каналов сбыта. Маркетинг учит, как выбирать оптимальные каналы сбыта среди уже действующих, в каких случаях и как формировать новые каналы. Серьезнейшая проблема маркетинга – управление каналами сбыта – включает целеполагание, разделение полномочий и ответственности, согласование претензий, разрешение конфликтов, стимулирование посредников и другие задачи. Наконец, кульминацией деятельности в сфере коммерческого маркетинга является *организация продажи* и управление атмосферой продажи, так как именно здесь выявляется эффективность всего комплекса маркетинга. Этим занимается специальная, самая прикладная дисциплина в маркетинге – *мерчендайзинг*.

**Принципы маркетинга** представляют собой его идейный стержень, задают характер маркетингового подхода к современному менеджменту.

**Основополагающий, базовый принцип маркетинга** – это ориентация на эффективное решение проблем конкретных потребителей. Именно от того, насколько эффективно тот или иной товар позволяет решить проблему, стоящую перед клиентом, зависит успех товара, а в конечном счете и успех фирмы. Этот подход получает развитие и конкретизацию в следующих принципах:

- доминирование ориентации на перспективу;
- предпочтение прогнозирования и формирования спроса;
- комплексность, многовариантность, нелинейность решений;
- акцент на децентрализацию решений и ситуационное управление.

Кроме того, в большинстве сфер маркетинговой деятельности уделяется внимание реализации **принципов открытых систем:**

- базированию сделок на том, что является общим, полезным для всех участников обмена;
- итоговой выгоды обмена для всех партнеров и общества;

- опережающей интериоризации, освоению внешнего эффекта сделки ее участниками;
- активному дополнению конкуренции сотрудничеством.

**Методы, реализуемые маркетингом.** Из числа *общенаучных методов* маркетинг активно использует методы эксперимента и экспертного оценивания. В нем активно реализуются *методы конкретных наук*: теории управления, экономического анализа и моделирования, статистики, социологии, психологии и психофизиологии, математики.

Нет однозначного согласия по вопросу о том, присущи ли маркетингу собственные методы исследований, что является обязательным требованием любой самостоятельной науки. Однако бесспорно, что существует широкий комплекс *методик и технологий, присущих именно маркетингу* и ориентированных на решение специфических маркетинговых проблем. Это инструментарий маркетингового анализа и воздействия, включающий методику сегментации рынков, так называемый СВOT-анализ (исследование и оценка сил и слабостей фирмы, ее возможностей и угрожающих факторов), технологии позиционирования фирмы и товара на рынке, оценку конкурентоспособности товара, так называемый АВС-анализ ассортимента по блокам модификации товаров, отвечающих на запросы различных сегментов рынка, и др. Маркетинг активно использует разработанные для реализации теоретических установок в практике *организационные механизмы*, необходимые для субъектов, продвигающих свою продукцию на рынок: маркетинговый план и бюджет, организационные структуры службы маркетинга.

Итак, в чем же состоит сущность маркетинга? Как уже говорилось, в научной и учебной литературе существует много разнообразных определений маркетинга. Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что *маркетинг – это такая философия, стратегия и тактика участников рыночных отношений, когда эффективное удовлетворение запросов и разрешение проблем потребителей ведут к рыночному успеху фирм и приносят пользу обществу.*

Какие *задачи* решает маркетинг? Исходная задача – анализ и прогнозирование рынка, его сегментов и среды, конкуренции и конъюнктуры. По оценкам экспертов, это занимает от 30 до 50% всей маркетинговой деятельности. От качества и глубины анали-

за и прогнозов зависят перспективы решения других задач. Эти задачи укрупненно составляют две группы:

- разработка стратегии и планирование деятельности фирм с ориентацией на потребителя и на развитие спроса;
- реализация товарной, ценовой, коммуникационной и сбытовой политики.

На основе маркетингового анализа дается прогноз развития спроса, предложения и их соотношения (конъюнктура), оценивается собственное положение фирмы среди конкурентов и ее продукции среди конкурирующих видов, по отдельным сегментам рынка, осуществляется выбор наиболее перспективных сегментов, выстраивается оптимальная стратегия, разрабатывается и реализуется непротиворечивая (по отдельным товарам и сегментам рынка) тактика фирмы. Результатом активного маркетинга должно стать развитие спроса, рынка и на этой основе – самой фирмы.

### **Антимаркетинговые стереотипы**

Адекватной оценке значимости и правильному восприятию маркетинга в условиях незрелого российского рынка мешает целый ряд неверных установок и психологических барьеров.

Пожалуй, наибольший вред оказывает стереотип восприятия маркетинга как чего-то известного и очень простого. Часто это – следствие чрезвычайно узкого понимания маркетинга как набора мер по сбыту и продаже уже произведенных товаров.

Казалось бы, противоположным, но на деле таким же непродуктивным является понимание маркетинга как некоей слишком сложной, узкопрофессиональной деятельности, которая уместна лишь на цивилизованных, развитых рынках, но пока не востребуема на незрелом российском рынке. Родственным этому является мнение, будто бы маркетинг именно в силу своей сложности возможен только на крупных предприятиях. Понятно, что такой подход угрожает оставить маркетинг недоступным для всех малых и средних фирм – основного звена любой нормальной экономики.

Третья группа стереотипов связана с пониманием маркетинга как чисто коммерческого, а значит, внутреннего дела фирмы. Такая точка зрения также ошибочна и вредна, поскольку не до-

пускает маркетингового подхода в традиционно бюджетных сферах экономики, для которых ориентация на потребителя важна ничуть не меньше, ибо речь идет о распределении и перераспределении общественных благ, богатств. Еще одно негативное следствие этой позиции для российского общества – самоустранение органов власти от поддержки становления маркетинга, целенаправленного формирования цивилизованного рынка – от работы, крайне необходимой и производителям, и потребителям, т.е. всем нам.

### Особенности некоммерческого маркетинга

Некоммерческий маркетинг (далее – НКМ) специфичен по ряду аспектов. Его основные *объекты* (общественная и личная безопасность, здравоохранение, культура, образование и др.) относятся чаще всего к категории общественных, в том числе коллективных, благ и часто неделимы. Особыми являются также субъекты – участники НКМ.

Решающими *субъектами предложения* здесь часто выступают властные структуры, выполняющие при этом функцию посредничества, а *потребителями* — крупные слои, социальные группы населения, причем часто наименее защищенные.

Отношения в НКМ не вполне рыночные, ведь в этом случае обмен опосредован. Источники существования и развития – не покрытие себестоимости и прибыль, а налоги, льготы, взносы, сборы, пожертвования. Ресурсные возможности НКМ строго ограничены и контролируются общественностью.

Цели деятельности в русле НКМ – это соответствие нуждам и ожиданиям групп населения; рациональное предоставление, распределение социальных услуг и другой продукции (в том числе услуг власти); повышение престижа, притягательной силы отдельных идей, социальных институтов, личностей в рамках определенной общности; повышение престижа данной общности (страны, региона, муниципального образования, социальной группы и др.) за пределами ее нормального существования.

НКМ в значительной степени нацелен на решение проблем граждан, проживающих, как правило, на определенной террито-



Участник А получает:

- от Б – взносы, сотрудничество, верность идеалам и др.;
- от В – уважение, одобрение, пожертвования, доверие и поддержку как участника Г;
- от Г – часть налогов, льготы, правовую помощь, доверие и защиту для Б и особенно как участника В

Участник А предоставляет:

- для Б – информацию, защиту интересов, помощь и поддержку, престиж, чувство радости;
- для Г – помощь в исполнении обязанностей, благодарность, голоса избирателей;
- для В – помощь в решении определенных задач, постановку новых общественно важных задач, информацию и др.

Схема 6. Взаимосвязи участников обмена в некоммерческом маркетинге<sup>1</sup>

рии, с чем связано получение ими определенных услуг. Поэтому НКМ часто реализуется в русле территориального маркетинга (см. соответствующую главу учебного пособия).

## ВЫВОДЫ

Маркетинговый подход в современном менеджменте может быть понят прежде всего как рыночно ориентированная система управления. Это управление фирмой с ориентацией на запросы рынка и воздействие на окружающую рыночную среду и ее элементы, без чего невозможен рыночный успех. Основополагаю-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Маркетинг: Учебник / Романов А.Н. и др. – М., 1995. С.481.

щий принцип маркетинга – это ориентация на эффективное решение проблем конкретных потребителей. По своей сути маркетинг – это такая философия, стратегия и тактика участников рыночных отношений, когда эффективное удовлетворение запросов и решение проблем потребителей ведут к рыночному успеху фирм и приносят пользу обществу.

Наряду с коммерческим маркетингом в последние годы все активнее развивается некоммерческий маркетинг. Он помогает определить нужды и ожидания групп населения; выбрать рациональный вариант предоставления, распределения социальных услуг и другой продукции (в том числе услуг власти); повысить престиж, притягательную силу отдельных идей, социальных институтов, личностей в рамках определенной общности, престиж данной общности (страны, региона, муниципального образования, социальной группы и др.) внутри и за ее пределами.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Что такое маркетинг?*
2. *Как Вы понимаете маркетинг в работе органов власти?*
3. *Маркетинг — это наука или что-то другое?*
4. *Можно ли говорить о специфическом российском маркетинге?*
5. *Что мешает маркетингу в России?*
6. *Что является предметом обмена в некоммерческом маркетинге?*

### ЛИТЕРАТУРА

- Котлер Ф.* Основы маркетинга. – М., 1995.
- Ламбен Ж.-Ж.* Стратегический маркетинг. – СПб., 1996.
- Маркетинг: Учебник / Романов А.Н. и др.; под ред. А.Н.Романова. – М., 1995.
- Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие: В 2-х ч. / Под общ. ред. А.Л.Гапоненко и А.П.Панкрухина. – М., 1997.
- Панкрухин А.П.* Маркетинг-практикум. – М., 1998.
- Панкрухин А.П.* Маркетинг: основы теории, стратегии и технологии, становление в России, особенности в различных сферах деятельности: Наглядное учебное пособие. – М., 1997.
- Панкрухин А.П.* Маркетинг: Учебник. — М., 1999.

## Глава 2

### МАРКЕТИНГОВЫЕ СТРАТЕГИИ

*Назначение и содержание стратегии маркетинга.  
Критерии классификации, генезис и виды стратегий*

#### Назначение и содержание стратегии маркетинга

Еще в 60-х годах этого столетия возник и быстро распространился термин “маркетинг-микс”, переводимый как смешанный, а правильное – комплексный маркетинг. Именно он ознаменовал начало пристального внимания к маркетинговым стратегиям и их построению.

*Маркетинг-микс* – это комбинированное и координированное использование различных инструментов маркетинга. Он нацелен на выработку и реализацию гибкой, динамичной, многомерной маркетинговой стратегии, адекватной сложности и изменчивости рынка.

Традиционно выделяют четыре основных проблемно-функциональных блока маркетинга-микс, формирующие маркетинговую стратегию. Это комплексы целей фирмы, взаимосвязанных проблем, способов и инструментов их решения, определяющих политику в отношении *товара* (услуги), *цен, коммуникаций* и *сбыта*, продаж. В последнее время некоторые специалисты аргументированно выделяют пятый структурный блок – комплекс проблем *персонала*, причем он рассматривается как центральный, определяющий качество реализации стратегии и тактики в отношении всех остальных блоков проблем.

Ключевую роль в содержании маркетинговой стратегии играют маркетинговые цели. Понятно, что реальные цели любой организации располагаются по количественным значениям параметров в интервале между значениями, соответствующими ответам на два вопроса: “Что мы в принципе хотели бы получить?” и “Что мы должны получить, если не будем ничего радикально менять?” Претензии фирмы ограничены довольно жесткими рамками, в роли которых выступают: емкость рынка, платежеспособность потребителей, влияние и поведение конкурентов

и др. Раздвинуть эти рамки можно, если провести подготовительную работу, создать базу для успеха, включая финансовые, временные, организационные, технико-технологические, кадровые и другие необходимые предпосылки.

К **финансовым целям** фирмы обычно относятся объем продаж, скорость оборота капитала, величина процента прибыли с оборота и с вложенного капитала, масса чистой прибыли, параметры движения наличных денег и др. Выбор приоритетов при этом во многом определяется **окружающей экономической маркетинговой средой**.

Отдельно остановимся на рыночных, **маркетинговых целях**.

Важнейшая рыночная цель, тесно связанная с финансовыми целями, – это выполнение плана-задания по **объему продаж**. Одновременно это и самая общая цель, так как она задает лишь суммарный уровень оборота. В дальнейшем она расчленяется на отдельные частные цели по типам товаров, категориям потребителей, каналам получения заказов, месту и времени (срокам) реализации продукции. Эти цели имеют абсолютные количественные характеристики (уровни).

Другая, тоже интегральная рыночная цель, но уже сравнительного, а не абсолютного характера – повышение (удержание) **рыночной доли**, удельного веса фирмы в общем объеме продаж на рынке. Цели такого рода также определяются как в отношении отдельных групп или категорий товаров, так и по всей выпускаемой продукции в целом. В отличие от целей оборота, имеющих денежное выражение, цели в отношении рыночных долей определяются в процентах.

Фактически в этих целях уже обозначены основные ориентиры **товарной политики**. Вместе с тем возможно и желательно сформулировать и другие ее цели: по уровням качества, по широте, глубине и обновлению ассортимента, по сервису.

Цели **сбыта** (получения заказов) также фактически являются составными частями целей объема продаж. Среди целей сбыта выделяют цели количественного (абсолютного) и весового (относительного) распределения товаров по отдельным сегментам рынка, каналам сбыта и т.д. Важным ориентиром эффективности используемых каналов сбыта являются цели достижения определенной скорости прохождения товаров через канал сбыта (объем продаж, предусмотренный для данного звена сбытовой цепочки, в единицу времени или оговоренный период).

Цели *коммуникаций* в абсолютном и процентном выражении фиксируют необходимую степень известности фирмы и ее продукции, охват потенциальных клиентов рекламой, степень ее действенности и др.

К числу принципиальных рыночных целей относятся желаемые *уровни цен* как в абсолютном выражении, так и в соотношении с ценами на продукцию конкурентов. При этом в маркетинге речь идет не только о сопоставлении цен продажи, но и о тех дополнительных затратах, которые должен понести конечный покупатель для нормальной эксплуатации или потребления приобретенной продукции. Все это вместе с продажной ценой называется в маркетинге ценой потребления.

### **Критерии классификации, генезис и виды стратегий**

Анализ встречающихся и возможных видов стратегий маркетинга образовательных учреждений позволяет классифицировать стратегии по ряду критериев. Среди них выделим следующие:

- логика происхождения и развития, традиции фирмы;
- сложившиеся и потенциальные особенности спроса;
- размеры фирмы, ее абсолютная и относительная доли на рынке, связанные с ними претензии на прибыль или объемы финансирования, а также степень рыночной активности;
- традиционные для фирмы приоритеты в отношении маркетинговых проблем.

*По критерию происхождения и логики развития* фирмы и ее стратегии выделяют следующие модели стратегий: плановую, предпринимательскую и основанную на опыте.

*Плановая модель* соответствует стратегиям, которые формируются в результате обдуманного, полностью осознанного и контролируемого мыслительного процесса. В этом случае стратегия есть результат планирования, причем результат, стандартизированный по своим характеристикам и предполагающий централизованный штат исполнителей. Безусловно, что в коллективах с высоким интеллектуальным потенциалом кадров такая модель и наиболее естественна, и предпочтительна.

*Модель предпринимательского типа* определяет стратегию, которая формируется в уме лидера-предпринимателя на базе его

персонального видения ситуации, тенденций ее развития и т.п. Такая стратегия часто возникает полуосознанно, но это не мешает ей выступать в роли своеобразного “зонтика”, под которым принимают конкретные решения, разрабатывают детальные планы, совершают весьма четкие действия. Вместе с тем недостаточная осознанность возникновения и формирования стратегии часто провоцирует ее недопонимание, обстановку недоверия, нервозности в коллективе.

**Модель обучения на опыте** характеризует адаптивные (реактивные) стратегии. Подобные стратегии формируются поэтапно, циклически, при доминирующем воздействии импульсов извне, со стороны окружающей маркетинговой среды, получаемых непосредственно в ходе рыночной активности. Стратегия как бы вылепливается стратегом, который должен быть достаточно чуток к сигналам среды и гибко менять выбранную линию поведения. В таком случае стратегия может формироваться как спонтанно, так и управляемо, однако при этом уровень контроля сравнительно невысок, вмешательство осуществляется лишь под воздействием необходимости, а прогнозы рыночной конъюнктуры не разрабатываются. В современной отечественной ситуации, когда правила игры на формирующемся рынке и его характерные черты изменяются как в калейдоскопе, труднопредсказуемы и противоречивы, по такой модели стратегии вынуждено работать огромное большинство фирм.

В нашей стране пока доминируют стратегии второго и третьего типа, т. е. либо базирующиеся на персональных возможностях и талантах лидера фирмы, либо формируемые преимущественно под воздействием быстро меняющейся ситуации. В обоих вариантах планомерная разработка и реализация стратегии или отсутствует, или слаба, непрофессиональна.

Учитывая специфику перехода от государственно-распределительного к свободному рыночному укладу экономики, может представлять интерес и другая, частично пересекающаяся с только что приведенной, классификация **форм отечественной деловой жизни**. Здесь можно рассмотреть такие виды стратегий бизнеса, плавно переходящие в стратегии маркетинга, как “номенклатурный”, “дикий” и “честный” бизнес.

**Номенклатурный бизнес** традиционно является реализацией частных экономических, коммерческих интересов представителей

власти. Для номенклатурного бизнеса в нашей стране характерно, что период первоначального накопления и легализации капитала им был пройден в более благоприятные в политическом и экономическом отношении годы. Наличие большого уставного капитала позволило этой форме бизнеса ориентироваться в своей стратегии не столько на высокую норму прибыли (хотя и такая цель, безусловно, присутствует), сколько на ее массу, предпочитая долгосрочные перспективные вложения. Одновременно эта форма оказалась, опять же в силу больших размеров капитала, в наибольшей степени защищенной от инфляции, экономической нестабильности.

В отличие от номенклатурного *дикий бизнес* хотя и тесно переплетается, взаимодействует с ним, однако далеко не столь монолитен и организован. Он стал развиваться у нас в основном различного рода инициативными людьми, включая как деятелей теневой экономики времен социализма с солидным стажем предпринимательской работы, так и недавних безгласных исполнителей чужой (прежде всего номенклатурной) воли. Источниками доходов являются не только высокие цены в условиях дефицита товаров и услуг, но и заниженная себестоимость, базирующаяся на бескомпенсационном, бесплатном (или за символическую плату) использовании основных фондов, капиталов, интеллектуальной собственности и кадров породивших их (или иначе связанных с ними) государственных структур.

*Честный бизнес* в условиях далекого от цивилизованности рынка, как правило, не имеет больших денег и возможностей. Под этим термином, используемым достаточно условно, имеется в виду особая категория рыночной деятельности, осуществляемой теми предпринимателями, для которых главное – не коммерческий интерес, а самовыражение в профессии, свобода от диктата вышестоящих непрофессионалов, удовлетворение от пользы, которую это занятие приносит определенным общественным группам, конкретным людям. У нас, как, впрочем, и во всем мире, он еще весьма слаб, немасштабен, но именно он в наибольшей степени использует принципы маркетинга, так как ориентирован на творческий поиск в обновлении ассортимента и качества товаров и услуг, способов их производства (оказания), а в конечном счете – на запросы целевых групп потребителей.

Весьма протяженный типологический ряд маркетинговых стратегий можно построить на основании других критериев классификации. Один из них – учет сложившихся и потенциальных особенностей спроса, точнее – *рыночной конъюнктуры*. В таком случае стратегии различаются в отношении целей преобразования сложившихся характеристик и тенденций спроса или целей их эффективного использования. Они принимаются на различные периоды – длительные или, наоборот, короткие<sup>1</sup>.

Если спрос отсутствует, а потенциальные покупатели безразличны к предлагаемому товару (услуге), то применяется *стимулирующий маркетинг*. Возможна ситуация, когда спрос существует лишь в потенции; тогда, чтобы превратить его в реальный, используется *развивающий, или креативный, маркетинг*. Если сформировался негативный спрос, т.е. налицо ситуация, когда все или большинство потенциальных покупателей в выбранных сегментах рынка отвергают конкретный товар или услугу независимо от их качества, то применяется *конверсионный маркетинг*. При колебаниях спроса, например, на продукцию сезонного потребления либо подверженную иным циклическим или даже непредсказуемым спадам и всплескам конъюнктуры популярен *синхромаркетинг*.

На зрелых рынках, где спрос может долгое время быть устойчиво сбалансированным, точно соответствовать возможностям и устремлениям производителей и торговцев товарами, услугами, применяется *поддерживающий маркетинг*.

Если налицо чрезмерный, гипертрофированный спрос, существенно превышающий возможности производителей и торговцев, и возможен покупательский ажиотаж, серьезные фирмы могут сознательно пойти на *демаркетинг*: значительно повысить цены на свою продукцию, практически прекратить рекламные усилия и т.п. Впрочем, если фирма не может быстро увеличить предложение продукции собственными силами, то наилучшим вариантом поведения фирмы, сохраняющим ее репутацию и влияние на рынке, признается передача права на производство, сбыт интересующего товара или услуги, в том числе в форме продажи лицензий, ноу-хау и т.п., другим фирмам, включая иностранные.

<sup>1</sup> Далее мы ограничимся лишь самыми общими характеристиками вариантов стратегий маркетинга по данному критерию. Более подробно о них см., напр.: Маркетинг во внешнеэкономической деятельности предприятия. – М., 1989. С.17–18.

В отдельных случаях ряд субъектов рынка бывает заинтересован свести к нулю (или существенно уменьшить) уже сформировавшийся иррациональный (по крайней мере с позиции этих субъектов) спрос. Обычно это делается органами власти и управления на основе действующего законодательства, по инициативе общественных организаций, объединений потребителей; при этом используются методы *противодействующего маркетинга* с дискредитирующей информацией.

Следующее весьма важное основание для типологии маркетинговых стратегий – *характеристики фирмы-производителя (торговца)*, включая прежде всего ее размеры, абсолютную и относительную доли на рынке, взаимосвязанные с ними претензии на прибыль или объемы финансирования, в том числе в связи с определенной отраслевой ориентацией<sup>1</sup>.

*Мелкие фирмы*, нередко играющие на рынке роль *коммутантов* (буквально: соединителей), чаще всего заняты в небольших зонах рынка на стыках сегментов, освоенных более крупными фирмами. Это типичные приспособленцы, не разрабатывающие долгосрочных стратегий; доминирующая черта стратегии мелкой фирмы весьма часто именно изменчивость.

Мелкие фирмы могут активно заниматься *генерикой* – копированием продуктов ведущих фирм. Стратегия генерики позволяет существенно экономить на издержках, эффективно работать даже при низком ресурсном потенциале.

Еще большее снижение издержек может быть достигнуто малыми фирмами благодаря стратегии *симбиоза* с более крупными партнерами, кооперирования с ними. Отличительная черта симбиоза – ориентация на выполнение в основном заказов “старшего брата” при одновременном выполнении последним ряда общехозяйственных функций.

По *степени диверсификации* своей продукции мелкие фирмы могут быть разделены (согласно классификации швейцарского маркетолога Х.Фризвинкеля) на две группы. Те, кто занят производством и сбытом двух-трех “коронных” видов продукции (товаров и услуг высокого уровня соответствия потребностям целе-

---

<sup>1</sup> Здесь мы снова вынуждены опустить подробную характеристику целого ряда стратегий. С ними можно познакомиться, например, в книге: *Юданов А.Ю.* Конкуренция: теория и практика. – М., 1996.

вой группы покупателей), исповедуют тем самым стратегию **“хитрых лис”**. К другой категории мелких фирм – так называемых **“серых мышей”** – относятся фирмы, которые немедленно и без колебаний берутся за любые сделки, но не способны по своим ресурсным возможностям обеспечить требуемое качество. Осознание краткосрочности своей рыночной жизни вынуждает их ориентироваться в целевом отношении на быстрейшее изъятие прибыли в максимально возможных размерах.

**У средних фирм** (хотя не только у них) заслуживают особого внимания два типа маркетинговых стратегий: пациентная (стратегия рыночных ниш) и эксплорентная (новаторская, рисковая).

**Пациенты (“нишевики”)** вынуждены сознательно идти на самоограничение в претензиях на прибыль (особенно по ее массе), иначе ниша может вызвать нежелательное внимание со стороны более сильных конкурентов. “Нишевик” должен особенно тщательно изучать свой сегмент рынка и хоть одной чертой своего рыночного поведения отличаться от всех других фирм, причем чертой, значимой именно для данного сегмента.

Стратегия **новаторов** отличается прежде всего тем, что реализуется на новых технических, технологических научных направлениях, где цели масштабны, а пути к их достижению крайне трудны и рискованны, где возможен нулевой практический результат, влекущий негативные финансовые последствия. Большая степень риска обуславливает короткие сроки существования значительной части фирм-новаторов. Талант и фанатичная преданность идеям, которые более солидные фирмы могут легко посчитать бредовыми, – вот критерии, по которым подбирается персонал в эти фирмы.

Работая с небольшими сегментами рынка, средние и мелкие фирмы не могут не дорожить каждым сегментом, поскольку им не по силам значительные рекламные и сбытовые усилия, необходимые для перехода на любой новый сегмент. Для таких фирм, исповедующих **сегментационную стратегию**, главное – исключительно хорошее знание своего потребителя, тесная связь с ним, безусловное взаимоуважение. При этом отсутствуют цели максимизации сбыта и дохода.

Небольшие фирмы, а равно и более крупные, но не претендующие на роль лидера, могут также придерживаться стратегии **“откушенного яблока”**. Выбравшая ее фирма следует за рыноч-

ным лидером по всем основным параметрам товара и направлениям маркетинга, находясь на почтительном расстоянии от лидера. Это дает экономию сил, но не позволяет выдвинуться в лидеры.

Если та или иная фирма всерьез претендует на существенное повышение своей рыночной доли вплоть до завоевания лидерства, она может применить стратегию **интенсивного маркетинга**. Это стратегия высоких цен и значительных затрат на формирование спроса и стимулирование сбыта с целью создания предпочтительного отношения потенциальных клиентов к товару данной фирмы в условиях, когда на рынке идет острая конкурентная борьба.

Особый класс стратегий характерен для наиболее **крупных фирм**. Используя огромные ресурсы, они часто выполняют функции своеобразного прессы, вытесняя из своей области неговорчивых конкурентов, и подчиняют себе тех, кто смирился с ролью “следующего на почтительном расстоянии” или согласился на условия симбиоза. Такие крупные фирмы называются **виолентами**. Они нацелены на массовый (глобальный) сбыт и соответственно на значительную массу прибыли, обеспечивают стандартное качество товаров (услуг), относительно низкие и постоянные цены.

Чаще всего крупные фирмы применяют стратегию **массового маркетинга**, ориентированную на широкий (вплоть до глобального) потребительский рынок с использованием единого для всех групп потребителей базового плана маркетинга. Главная цель такой стратегии – максимизация сбыта и массы прибыли, долгосрочность и устойчивость получения доходов. Это весьма экономичная стратегия, но она практически игнорирует особенности запросов небольших потребительских групп.

Еще одна стратегия гигантов – **широкое проникновение**. Она применяется только на рынках большой емкости и при больших собственных ресурсах. Осуществляя “широкое проникновение”, компания может значительно снизить цены даже при высоких затратах на формирование спроса и стимулирование сбыта на новых рынках, но с оглядкой на антидемпинговое законодательство.

На практике часто встречается стратегия **“снятия сливок”** (в том числе в сочетании со “скольжением по сегментам”) – установление завышенных цен на товар, возможное в основном на первых стадиях его жизни на рынке, пока он обладает для поку-

пателя повышенной потребительской ценностью и не имеет на рынке своих аналогов.

Важный критерий классификации стратегий – **приоритеты фирмы в отношении реализации основных функций маркетинга**. Одна из популярнейших стратегий крупных фирм – это стратегия **фирменного товара**. Она предполагает четыре классических условия: постоянное качество товара или услуги; постоянный уровень цен (разумеется, за вычетом транспортных и других колеблющихся в зависимости от условий продажи расходов, а также с учетом уровня инфляции); повсеместная представленность, возможность приобретения данного товара (услуги) даже на весьма значительном удалении от фирмы, ее центров продажи; возможность предварительной договоренности о покупке продукции на основе рекламы. В последнее время компании, использующие стратегию фирменного товара, наряду с сохранением ее традиционных черт и преимуществ (прежде всего надежности, доступности деловых контактов), стремятся использовать и такой фактор, как изменчивость товара, вариативность услуг.

Еще один критерий классификации стратегий – **мера активности в отношении преобразования и отстаивания своей доли на рынке**. Этот критерий взаимодействует с критерием размера фирм, но имеет и свои особенности, свою группу стратегий. Это в основном оборонительные и атакующие (наступательные) стратегии.

**Оборонительные стратегии** обычно используются стабильно работающими фирмами, чаще всего – лидерами. Виды обороны различаются по степени ее интенсивности.

**Оборона позиции** (или **круговая оборона**) предполагает активное противодействие возможным атакам по многим рыночным факторам одновременно и требует значительных ресурсов. **Фланговая оборона** (по отдельным факторам и позициям) значительно экономичнее. **Упреждающая оборона** основана на предвосхищающих действиях, делающих потенциальную атаку невозможной или бессмысленной. Возможно и **контрнаступление**, когда, выждав некоторое время, фирма обнаруживает самые слабые места у своих конкурентов и затем действует наверняка. Часто бывает целесообразна **мобильная оборона**, проявляющаяся, например, в переносе внимания с продукции текущего спроса на ее более перспективные виды, соответствующие глубинным потребностям

рынка. Наконец, при явной слабости собственной позиции становится целесообразной *сжимающаяся оборона* – уступка части рыночной территории при одновременном усилении (за счет освободившихся ресурсов) других, более значительных и важных для фирмы.

Многие фирмы (особенно молодые), если они накопили достаточно сил и ресурсов и не удовлетворены своим рыночным положением, применяют *атакующие стратегии*.

Наибольших ресурсов требует *фронтальная атака* – активные действия по целому спектру маркетинговых направлений (обновлению ассортимента, ценам, рекламе и др.). *Фланговая атака* (по одному-двум важнейшим для победы направлениям) обходится учреждению дешевле, ее легче замаскировать, можно быстрее накопить необходимые ресурсы. Обычно долго готовится “*окружение*” – атака всей рыночной территории конкурента или ее значительной части в надежде быстро сломить его волю к сопротивлению. Один из вариантов этой стратегии – резкое расширение ассортимента и диапазона цен на продукцию. *Обход* как вид косвенной атаки существует в трех основных видах: как переход к производству и оказанию относительно невзаимосвязанных товаров; как освоение новых рынков для традиционных товаров; как осуществление резкого скачка в технологии производства продукции.

Практика подсказывает, что на несформированном рынке распространенным вариантом атаки может стать “*атака гориллы*” – небольшие по силе, порывистые, труднопредсказуемые атаки на различные территории конкурента с целью его деморализации. Обычно такие атаки проводятся мелкими местными фирмами, имеющими достаточное “прикрытие”, поддержку в своем регионе действия. Но такие действия могут быть за пределами легальности.

## ВЫВОДЫ

Обобщая этот немалый, но далеко не исчерпывающий перечень типов и видов стратегий, можно сказать, что стратегия маркетинга в целом – это комплекс доминирующих принципов, конкретных целей маркетинга на длительный период и соответствующих решений по выбору и агрегированию средств (инструментов) организации и осуществления на рынке ориентированной на эти цели деловой активности.

Выбор стратегии маркетинга определяется положением, потенциалом и традициями деятельности фирмы (учреждения) на рынке, спецификой продукции, конъюнктурой рынка. Многое зависит от структуры и методов управления учреждением, от личностных приоритетов, маркетингового выбора руководителя и других лиц, причастных к управлению.

Стратегия маркетинга – понятие, во многом пересекающееся с родственными понятиями: “стратегия бизнеса”, “управленческая стратегия”; но у него есть четкие отличительные признаки, черты. Стратегия маркетинга состоит из базовых решений, определяющих комплекс средств маркетинга, включая инструменты формирования и адаптации (обновления) ассортимента товаров и услуг, ценообразования, коммуникаций, распределения (сбыта, продаж) и персонала. Стратегия конкретизируется в планах маркетинговых действий, подкрепляется соответствующим бюджетом, воплощается через организацию маркетинга и последующее управление им.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Почему появился маркетинг-микс?
2. Каковы могут быть стратегические маркетинговые цели фирмы?
3. По каким критериям различаются маркетинговые стратегии и в чем их различие?

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Афанасьев М.П.* Маркетинг: стратегия и практика фирмы. – М., 1995.
- Вайсман А.* Стратегия маркетинга: 10 шагов к успеху. – М., 1995.
- Голубков Е.П., Голубкова Е.Н., Секерин В.Д.* Маркетинг: выбор лучшего решения. – М., 1993.
- Жих Е.П., Панкрухин А.П., Соловьев В.А.* Маркетинг: как завоевать рынок. – Л., 1991.
- Карлоф Б.* Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. – М., 1991.
- Ламбен Ж.-Ж.* Стратегический маркетинг: Европейская перспектива. – СПб., 1996.
- Общий и специальный менеджмент: Наглядные учебно-методические материалы / Под общ. ред. А.П.Панкрухина. – М., 1996.
- Панкрухин А.П.* Маркетинг: основы теории, стратегии и технологии, становление в России, особенности в различных сферах деятельности. – М., 1997.
- Панкрухин А.П.* Теория и практика маркетинга. – М., 1993.
- Панкрухин А.П.* Маркетинг-практикум. – М., 1998.
- Юданов А.Ю.* Конкуренция: теория и практика. – М., 1996.

## Глава 3

### МАРКЕТИНГОВЫЕ КОММУНИКАЦИИ

*Виды маркетинговых коммуникаций. Схема маркетинговых коммуникаций. Особенности конкретных маркетинговых коммуникаций. Управление маркетинговыми коммуникациями*

#### Виды маркетинговых коммуникаций

Применительно к рынку, к методам управления рыночным поведением фирм, корпораций, государственных организаций понятие “коммуникация” выходит за рамки просто речевого общения людей и передачи информации от человека к человеку.

Любая организация, стремящаяся занять на рынке определенную нишу, должна позаботиться о собственной индивидуальности. К составляющим этой индивидуальности наряду с фирменным поведением и фирменным дизайном относятся и маркетинговые коммуникации.

Под *маркетинговыми коммуникациями* фирмы понимается систематическое и комбинированное использование совокупности информационных связей: поиск рыночной информации, выбор миссии фирмы, определение каналов сбыта и товародвижения, собственно реклама и создание положительного рыночного образа (имиджа) организации и ее деятельности.

Можно сформулировать следующие цели маркетинговых коммуникаций, которые в одинаковой степени относятся как к коммерческой фирме, так и к государственной структуре:

- реализация социально-экономических задач маркетинговой политики производителя;
- представление и продвижение на рынок товаров и услуг;
- формирование “социального заказа” на новые товары и услуги и изучение спроса на них;
- обеспечение объективной информированности о деятельности предпринимательских кругов, общественно-политических и государственных институтов.

О значении маркетинговых коммуникаций в системе рыночных отношений можно судить по тому, что в 1993 г. на маркетин-

говые коммуникации в мире израсходовано 754,5 млрд долл., в том числе в США – 388 млрд долл., что на одну треть больше, чем на оборону.

Обычно различают четыре вида маркетинговых коммуникаций, взаимосвязь и взаимодействие которых образуют так называемый комплекс коммуникаций – communication mix (термин, который в отечественной литературе часто переводится как коммуникационная смесь). Это:

1. **Реклама** в средствах массовой информации (advertising) – ведущее звено маркетинговых коммуникаций, представляющее собой форму неличного представления и продвижения товаров, идей и услуг, оплачиваемую точно установленным заказчиком.

2. **Связи с общественностью** (public relations) – планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и ее общественностью.

3. **Содействие продажам, сбыту** (sales promotion) – деятельность, стимулирующая потребителя, изготовителя, торгового агента, оптового торговца, дилера, коммивояжера.

4. **Прямая продажа** (direct marketing) – активная деятельность без посредников с целью вовлечь в коммуникацию реальных и потенциальных потребителей товара и получить обратную информацию об их нуждах, потребностях, интересах, ориентируясь при этом на долговременные отношения.

Вопрос о классификации видов маркетинговых коммуникаций в современной литературе относится к числу дискуссионных.

Так, немецкие маркетингологи Э.Дихтль и Х.Хёршген пишут, что “до сих пор не удалось создать исчерпывающую классификацию форм маркетинговых коммуникаций”<sup>1</sup>.

К формам маркетинговых коммуникаций Ж.-Ж.Ламбен<sup>2</sup> относит рекламу, личную продажу, стимулирование продаж и PR. В дополнение к этим формам Ламбен относит к прямому маркетингу такие средства коммуникации, как продажи по каталогам, телемаркетинг, прямая почтовая реклама, выставки и ярмарки. Не-

<sup>1</sup> Дихтль Э., Хёршген Х. Практический маркетинг. – М.: Высшая школа, 1996.

<sup>2</sup> См.: Ламбен Ж.-Ж. Стратегический маркетинг. – СПб.: Наука, 1996.

которые специалисты включают в маркетинговые коммуникации также *брендинг* (процесс создания фирменной марки в результате использования всех форм продвижения товара, услуги); другие не склонны относить к ним выставки. Такой авторитет, как Р. Даймари<sup>1</sup>, считает необходимым выделить из PR publicity, а из рекламы – корпоративную рекламу (“рекламу имиджа корпорации”).

Таким образом, пока отсутствует не только единая классификация, но и терминология. Единственное, что можно сказать наверняка, – коммуникационные средства относятся к инструментарию стратегического маркетинга, который основан на изучении внутренних и внешних возможностей фирмы и требует от фирмы ориентации на потенциал успеха. Под ним же в свою очередь понимаются те системные параметры, используя которые фирма может добиться высоких результатов.

### Схема маркетинговых коммуникаций

Маркетинговые коммуникации целесообразно рассматривать в рамках схемы Лассвела (см. схему 7).

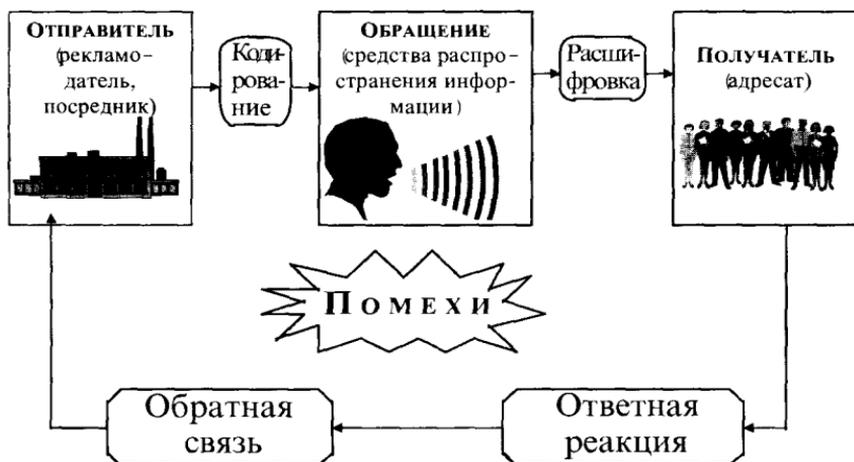


Схема 7. Структура процесса маркетинговых коммуникаций

<sup>1</sup> См.: Крылов И.В. Маркетинг. – М.: Центр, 1998.

Сторона, от имени которой посылается обращение адресату, называется *отправителем* (коммуникатором). Для формирования эффективной коммуникации отправитель должен четко поставить цели, выделить целевую аудиторию и уяснить желаемую ответную реакцию. Центральным звеном является *обращение* (рекламное послание), которое представляет отправителя аудитории и потенциальным покупателям. Обращение облечено в конкретную форму (текстовую, визуальную, символическую) и поступает к получателю через конкретный канал коммуникации, передаваемый адресату информации в виде текстов, символов и образов. *Получатель* (адресат) – это та целевая аудитория, которой предназначено обращение. *Ответная реакция* – это набор откликов получателя, которые возникают в результате контакта с обращением. *Обратная связь* является частью ответной реакции, которую получатель доводит до сведения отправителя. Именно через обратную связь весь рыночный механизм подпитывается информацией, без которой многие действия оказываются необоснованными и умозрительными. Термином *помехи* обозначаются незапланированные искажения или барьеры, связанные с вмешательством факторов внешней среды в процесс коммуникации.

## Особенности конкретных маркетинговых коммуникаций

### *Реклама*

Развитие рекламы в России идет в ногу с развитием всего рынка страны. Оборот рекламного рынка в России в 1997 г. составил примерно 2 млрд долл., т.е. около 1% годового валового продукта<sup>1</sup>. Только на рекламу в прессе на российском рынке было затрачено 409,4 млн долл., на наружную рекламу – 102 млн долл. По объемам вкладываемых средств в московской региональной прессе, в частности, лидируют компьютерная техника, стройматериалы, автомобили, ширпотреб. У телевизионной рекламы лидеры иные: импортная косметика, товары бытовой химии, продукты питания, лекарства, предметы санитарии и гигиены.

Из всех видов рекламы в России наиболее распространены *товарная, имиджевая и социальная* реклама.

<sup>1</sup> Итоги. 1998. 27 января.

Особенность современного российского рынка *товарной* рекламы заключается в первую очередь в бурном росте почтовой рекламы – direct mail. Сегодня эффективность директ-мейла в России значительно превышает показатели западного рынка, где 2% откликов считаются приемлемым результатом. На почтовые обращения в нашей стране откликаются до 10–20% адресатов, а фирма “Книга-сервис” при рассылке каталога “Семена – почтой” достигла поистине рекордного показателя – 28% откликов!

Другая особенность товарной рекламы в России на этом этапе развития напрямую связана с российским менталитетом: все больше фирм, организуя свои рекламные кампании, не столько рекламируют продаваемый товар, сколько пытаются объяснить, как отличить товар от подделки.

Постоянный рост тарифов на товарную рекламу, размещаемую на телевидении и в центральных газетах, вынуждает рекламодателей все чаще отдавать предпочтение другим видам рекламных носителей.

В частности, 1996–1997 гг. в Москве можно охарактеризовать как время интенсивного освоения рекламы на транспорте. Массовое обращение к “транспортному” рекламному жанру не случайно: практически это один из самых дешевых видов. Так, аренда рекламного фонаря на московском такси стоит около 300 долл. в месяц. Реклама на престижных московских троллейбусных маршрутах обходится в 3200–4000 долл. за полгода, к тому же договор об аренде рекламного места заключается не менее чем на 3–6 месяцев. “Самоходная агитация” обеспечивает и довольно широкий спектр рекламируемых товаров – от видеотехники, офисной и кухонной мебели до банковских услуг и детского питания.

Один из наиболее низких показателей доли расходов на рекламу в объеме реализации зафиксирован в российской пищевой промышленности, в том числе парфюмерно-косметической. При этом расходы на рекламу этой продукции минимальны как у ее производителей, так и у оптовых продавцов. Ни в одной отрасли средняя доля рекламных расходов не превышает 1%. (Сравним: поскольку реклама служит одним из решающих факторов конкурентоспособности товара, доля расходов на нее, например, в “Нестле” (Швейцария) составляет 13,5% от объема продаж, в “Хершейс” (США) – 18,5, в “Джонсон и Джонсон” (США) – 25,5%.)

Заметный импульс развития *имиджевая* и *социальная* реклама получает, как правило, в период предвыборных кампаний (достаточно вспомнить проект ОРТ “Голосуй или проиграешь”, акцию РТВ “Русский проект”, телевизионный сюжет “Позвоните родителям”). Тем не менее российская социальная реклама заметно отстает от западной, где есть в этом деле и свои традиции, и свои мастера, и вполне адекватное восприятие проблемы со стороны зрителей.

### *Связи с общественностью*

Создание и постоянное поддержание гармоничных отношений с общественностью лежит в самой природе public relations – словосочетания, переведенного на русский язык как “связи с общественностью”.

Семантические корни этого понятия имеют довольно существенное значение для определения сущности абсолютно нового для российского рынка направления деятельности.

В русском литературном языке термин “общественность” трактуется как совокупность людей, принимающих активное участие в общественной жизни, общественной организации страны, города, учреждения, учебного заведения и т.п. Академический Словарь русского языка, к примеру, рассматривает “общественность” как “передовую часть, передовые круги общества, выражающие общественное мнение”<sup>1</sup>.

Совсем иное значение заложено в понятие public американскими теоретиками и практиками – основателями public relations как вида маркетинговых коммуникаций. Public relations (PR) во всем мире включает в себя следующие структурные составляющие внешней и внутренней среды фирмы, а именно: правительственные и законодательные органы, акционеров, инвесторов, кредиторов, финансовые учреждения и организации, клиентов, партнеров, конкурентов, собственный персонал, муниципальные органы, средства массовой информации, профессиональные ассоциации, учебные заведения, общественные организации, профсоюзы, национальные меньшинства и т.п.

<sup>1</sup> Словарь русского языка: В 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз. / Под ред. А.П.Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский язык, 1981–1984. Т.2.

Не случайно преподаватели факультетов менеджмента и маркетинга российских академических вузов используют в своих лекциях и статьях иные переводы термина *public relations* – “формирование деловой репутации”, “развитие общественных связей”, “общественное взаимодействие”, “деловая коммуникация”.

Есть все основания считать термин “*public relations*” интернациональным, основательно вошедшим в русский язык и активно формирующим новый пласт рыночной корпоративной культуры.

Несмотря на то что существует более 500 определений *public relations*, PR – это прежде всего специализированная, профессионально организованная деятельность управления. Это управленческая функция, в рамках которой осуществляется планирование и проведение в жизнь программы действий лица или организации, рассчитанных на завоевание понимания со стороны общественности. Это адресное управление состоянием общественного мнения, осуществляемое специфическими методами.

Поставленных целей субъекты общественных отношений добиваются путем доведения своих интересов до общественного мнения, честного завоевания репутации, грамотного создания позитивного имиджа организации.

Соответственно управление в области связей с общественностью – это не только изменение объекта воздействия (определенной целевой аудитории или целевой группы), но и изменение самого субъекта (фирмы или ее службы *public relations*).

По исследованиям Международного комитета Ассоциации агентств *public relations*, более 80% основных доходов организаций, занимающихся связями с общественностью, приходится на частные компании. Наибольшим спросом PR-услуги на Западе пользуются в таких секторах рынка, как телекоммуникации, потребительские и фармацевтические товары, здравоохранение, финансовые услуги.

Как правило, западным PR-агентствам больше всего приходится работать со средствами массовой информации (35%), обеспечивая заказчикам *публицити* (*publicity* – публичность, гласность, известность, популярность); заниматься *брендингом* (28%). Оставшиеся проценты можно условно распределить между *лоббированием* (действием государственных чиновников в интересах клиента) и *спонсорством* (коммерческой операцией, в основе которой лежат взаимовыгодные отношения). Эффект от вышеперечис-

ленных форм связей с общественностью достигается с помощью пресс-релизов, организованных интервью, циклов передач (фильмов) на телевидении, договоров с центральными средствами массовой информации, собственными (фирменными) изданиями, пресс-конференциями, презентациями, рекламными кампаниями, выставками, ярмарками.

Структура российского рынка PR вполне соответствует структуре мирового рынка – больше всего денег на связи с общественностью тратят политики, за ними идут финансовые структуры, затем фармацевтические компании и компании, работающие в области высоких технологий.

По некоторым оценкам, объем рынка PR в России может приближаться к 100 млн долл. По другим данным, емкость российского рынка связей с общественностью находится между 1 и 2 млрд долл. Большой разброс объясняется сезонными всплесками политической активности и трудностью адекватной оценки PR-акций.

Суть и методы отечественной PR-деятельности основательно отличаются от принятых на Западе. Облик PR в России, как правило, формируется заказчиком, который в свою очередь не всегда отличается четким пониманием того, что представляет собой работа в этой области и что конкретно она может принести фирме.

Опрос руководителей ряда московских фирм показал, что около 80% опрошенных вообще не смогли ответить на вопрос “Что такое паблик рилейшнз?” Многие бизнесмены либо путают PR с рекламой, либо связывают всю деятельность только с продвижением имиджа, либо понимают под PR возможность размещать в газетах хвалебные материалы о президенте фирмы.

Важность связей с общественностью понимают в основном зарубежные компании, работающие на российском рынке. При этом многие из них предпочитают обращаться к услугам российских агентств, поскольку они уже попадали в ситуацию, когда кампании, разрабатываемые для России западными специалистами на основе методик с учетом мирового опыта, не давали ожидаемого эффекта. Отечественный рынок настолько специфичен, что мировой опыт PR пока может быть использован только в качестве теоретической базы.

По прогнозам экспертов, наиболее перспективными сферами приложения усилий агентств и специалистов по связям с общественностью в России могут стать прежде всего политика, финан-

сы и государственная деятельность; следом за ними с небольшим отрывом – сфера услуг, торговля, производство и связь. Спрос на PR-услуги будет расти в регионах. Кроме того, очевидно, что к спору за рынок услуг в области связей с общественностью между отечественными и зарубежными агентствами в регионах добавится конкурентная борьба между местными специалистами и специалистами из центра.

Проблемы федерализма, самостоятельности регионов актуализируют работу специалистов по связям с общественностью как на уровне субъектов Федерации, так и на местном уровне. Местные органы государственной власти чаще решают практические задачи по обеспечению правопорядка, уборке мусора и т.п. Для установления контакта с местной общественностью представители госструктур, как правило, используют такие приемы коммуникации, как выступления в средствах массовой информации; открытые встречи с целевыми группами; дружба с лидерами мнений; посещение общественно значимых мероприятий. В этом плане интересен опыт США и Великобритании, где на местном уровне нередко создаются группы давления для решения проблем экологии, трудоустройства, здравоохранения. В этом случае госструктура объединяется с общественными движениями, профсоюзами, работниками социальной сферы и таким образом занимается чистым лоббированием.

### *Содействие продаже, сбыту*

Если реклама общего характера воздействует долговременно, чтобы изменить установки потенциального потребителя, то содействие продаже, сбыту (sales promotion) воздействует очень короткое время и ставит цель изменить поведение потенциального потребителя (подтолкнуть к покупке, предлагая льготы, ограниченные в пространстве и во времени, чаще всего совершенно не связанные с качеством товара или какими-то его характеристиками).

Приемы содействия продаже могут быть объединены в четыре группы:

- снижение цен (распродажа, талоны на приобретение товаров по сниженной цене, кредит, предложения на льготных условиях и т.д.);

- премии (денежные, к примеру миллионному покупателю, или в виде бесплатного товара в придачу);
- образцы и испытания (малые партии товара, подарки, демонстрации, разного рода дегустации и пробы);
- игры (конкурсы, лотереи).

Содействие продаже становится более эффективным по мере того, как товары утрачивают индивидуальность, оказываются малоразличимыми и их приобретают в ситуации, когда покупатель не чувствителен к марке товара.

Практически любая массовая маркетингово-рекламная кампания на российском рынке брендов в последние два года стремительно переориентируется с прямых рекламных обращений на методы продвижения. По оценкам специалистов, доля затрат на мероприятия по продвижению продажи у крупных торговых домов Москвы составляет от 10 до 15% рекламного бюджета. Первые места в области продвижения товаров в России прочно занимают западные производители табачно-алкогольной продукции из-за запрета их рекламы в СМИ.

При этом надо заметить, что в России снижение цен – менее эффективный инструмент продвижения товаров по сравнению с лотереями и конкурсами, дегустацией и раздачей бесплатных образцов продукции в магазине.

Опрос, проведенный в 1996 г. среди покупателей фирмы “Партия”, показал, что самыми популярными из используемых средств стимулирования стали *дисконтные карты*, а также *подарки и мгновенная лотерея*.

Падает эффективность *дегустационных кампаний* в московских магазинах: москвичи пресытились. Однако подобные мероприятия очень эффективны в регионах, где позволяют поднять объемы продажи в 10 раз.

Причины небывалой эффективности в России методов продвижения продажи заключаются в том, что продажа и покупка товара принимают игровую форму, а покупатель с удовольствием включается в процесс ожидания приза, вознаграждения.

### *Прямая продажа*

В последнее время на российском рынке утверждает свои позиции прямая продажа, или *direct marketing*, как один из спосо-

бов товародвижения. В 1996 г. доля затрат на прямой маркетинг в России составила 7% в рекламных бюджетах рекламодателей, и, по оценкам специалистов, если эти темпы сохранятся, то доля затрат на директ-маркетинг в рекламных бюджетах превысит в 2000 г. 50%.

Налицо специализация российских фирм, занимающихся прямой продажей. Так, например, “Книга-сервис” и “Директ-Сегодня” специализируются на почтовой рассылке, “Качалов и коллеги” – на телемаркетинге, “Новый центр” занимается рекламой на электронных сетях.

Несмотря на дороговизну услуг по прямой продаже (диапазон цен на рассылку одного послания колеблется в пределах 0,5 – 20 долл.), российские потребители директ-маркетинга успели оценить его преимущества: избирательность, конфиденциальность и многообразие форм обращения, возможность контроля за обратной реакцией.

Сегодня кроме обычной разовой почтовой рассылки рекламных материалов профессионально работающие ДМ-агентства (в частности, московские “Книга-сервис”, “POSTER-паблисити”) проводят комплекс мероприятий по прямому общению с потенциальным клиентом, которые включают в себя отправку широкому кругу возможных потребителей небольшой рекламной листовки с купоном-заказом либо размещение объявления с купоном в прессе, подписчики которой входят в целевую группу.

Творчески работающие агентства устанавливают постоянную индивидуальную связь с каждым конкретным лицом. Для решения этой задачи активно используются поздравления с каким-либо торжественным событием, лотереи, конкурсы и пр. Поводом для обращения (письмо, телефонный звонок, визит и т.д.) служат, как правило, появление какой-либо новинки, открытие новой секции в магазине, изменение графика работы, сообщения о распродажах, введение новых скидок и других льгот для клиентов.

Наиболее перспективными формами директ-маркетинга в России специалисты считают:

- *систему продажи по каталогам* (мебель, садовый инвентарь, оборудование для гаражей и мастерских, недвижимость и т.п.);
- *телефонный маркетинг* (для продажи оптовых партий товаров массового спроса).

За рубежом директ-маркетинг развивается в 4 раза интенсив-

нее, чем у нас. Можно сказать, прямая продажа, подкрепленная продажей по каталогам и многоуровневым маркетингом для расширения сети торговых агентов, на Западе процветает. Ежегодный прирост объема продажи в различных странах мира составляет от 3 до 30%.

### **Управление маркетинговыми коммуникациями**

Это комплекс мер по определению и практической реализации маркетинговых целей фирмы, осуществляемых с помощью коммуникационного инструментария.

Управление маркетинговыми коммуникациями может быть рассмотрено в рамках основных функций, а именно: *целеполагание, планирование, организация и руководство практической реализацией поставленных целей, контроль, информационное обеспечение процесса.*

Один из важнейших аспектов управления коммуникациями – системный подход, при котором они рассматриваются как неотъемлемый элемент системы управления маркетингом в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с другими элементами маркетинговой деятельности (товарной, ценовой и сбытовой политикой).

С другой стороны, управление можно рассматривать как процесс взаимодействия основных участников коммуникационной деятельности. Субъектами управления (т.е. участниками, принимающими управленческие решения в данной сфере) являются высший менеджмент фирмы-рекламодателя, линейные и функциональные менеджеры ее маркетинговой службы, специалисты рекламного подразделения. В качестве объектов управления (тех, на кого направлены управленческие решения с целью добиться определенного результата) можно рассматривать потенциальных потребителей, торговых посредников, широкое общественное мнение.

Оптимальная структура и форма организации маркетинговых коммуникаций зависят от различных факторов и условий, в которых работают коммерческая фирма или государственная структура. Но определяющими факторами являются *цели организации и условия среды.*

Управленческая компетентность специалистов по маркетинговым коммуникациям предполагает:

- знание содержания и характера отношений организации с внешней и внутренней средой;
- умение управлять восприятием, отношением людей к событиям среды, общественным мнением;
- стратегическое мышление;
- желание и умение оценивать свои результаты;
- знание управленческой структуры организации: функций и их распределения, структуры (иерархия должностей и лиц), процессов и процедуры управления, формальных и неформальных оценочных механизмов организации.

### ВЫВОДЫ

Отставание России от Западной Европы в рыночном развитии наиболее ярко проявилось в сфере коммуникаций, вернее, их использования в маркетинговых целях. Рекламный бизнес как отрасль экономики и сфера занятости сформировался в России в основном за последние 4 года, в то время как на Западе этот процесс завершился полтора-два столетия назад.

В период 1991–1995 гг. все без исключения маркетинговые задачи российские фирмы пытались решать в основном за счет прямой рекламы в средствах массовой информации. В последние годы ситуация изменилась: новые рыночные условия, осознание роли и места маркетинговых коммуникаций в комплексе маркетинга, растущая квалификация специалистов-рыночников – все это не могло не сказаться на стремительном развитии фирменных коммуникаций. По мере вхождения маркетинговых коммуникаций в практику отечественного маркетинга появляется немало проблем, в том числе связанных с ними вопросов законодательного регулирования.

Научный подход к управлению маркетинговыми (фирменными) коммуникациями позволяет реализовать сильные стороны фирмы и элиминировать слабые. Только по достижении необходимого уровня коммуникативности фирма может своевременно реагировать на сдвиги в рыночной ситуации (изменить производственную программу, экспортный ассортимент, цены, формы и методы сбыта и т.д.), а также оказывать направленное воздействие на рынок.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое маркетинговые коммуникации фирмы?
2. Перечислите базовые элементы схемы маркетинговых коммуникаций и охарактеризуйте их.
3. Какой из видов маркетинговых коммуникаций получил наибольшее распространение на российском рынке и почему?
4. Назовите направления деятельности по связям с общественностью. Какое из направлений можно считать наиболее перспективным для органов государственной службы?
5. В чем заключаются особенности системного подхода к управлению маркетинговыми коммуникациями?

### ЛИТЕРАТУРА

- Березин И.* Маркетинг сегодня. – М., 1996.
- Горохов В., Комаровский В.* Связь с общественностью в органах государственной службы. – М., 1996.
- Крылов И.* Теория и практика рекламы в России. – М., 1996.
- Музыкант В.* Реклама: международный опыт и российские традиции. – М., 1996.
- Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления. – М., 1986.
- Ромат Е.* Реклама в системе маркетинга: Учебное пособие / Харьк. гос. академия технологии и организации питания. – Харьков, 1995.
- Тимофеев М.* Деньги под ногами. – М., 1996.

## ПРАКТИКУМ ПО РАЗДЕЛУ “МАРКЕТИНГ”

### Проблемы организации и становления службы маркетинга на оборонном предприятии

КОГДА У КУМУШЕК СОГЛАСЬЯ НЕТ...

#### *Отповедь на совещании*

На совещании у коммерческого директора завода радиодеталей обсуждался проект Положения о вновь организуемой службе маркетинга. Представлял проект только что принятый на работу руководитель службы Кравченко. Главный оппонент – начальник отдела сбыта Федоровский заявил в весьма резком тоне:

– Да, с заказами стало трудно. И поэтому, разумеется, отдел сбыта очень заинтересован в том, чтобы коллеги-маркетологи работали продуктивно и помогали сбыту. Но вот насколько реальна эта помощь?

Отдел сбыта уже взял в свой штат двух маркетологов, и они очень неплохо справлялись с порученным им делом. Всем известен успех наших эквалайзеров на рынке. Мы и впредь планировали вести маркетинговую работу по товарам широкого потребления. Теперь наших работников начинают растаскивать по другим службам, но дело даже не в этом.

Главная маркетинговая проблема для нашего завода – сбыт основной продукции – радиодеталей. А как раз эту продукцию ни новый руководитель господин Кравченко, ни его сотрудники не знают. Между тем всем известно, что главное в маркетинге – это хороший товар. А наши маркетологи как раз товара и не знают.

Служба маркетинга собирается, по новому Положению, всем давать рекомендации – и что производить, и какую цену назначать. А за сбыт, между прочим, отвечаю я. И все здесь знают, что я за него отвечать умею. Значит, у меня должно быть доверие к их рекомендациям! А как я могу доверять непрофессионалам?

Посмотрел я их “анкеты потребителей”, “схемы позиционирования”, “матрицы построения стратегий”. Что сказать? Выглядят красиво, и для диссертаций, конечно, сойдет или для статей в научных журналах. Но кто эти таблицы и диссертации заполнять будет, кто эти “баллы значимости” расставит? Нас от этой работы увольте, иначе ни на что другое времени не останется, а все наши склады будут забиты продукцией.

Может быть, там, за рубежом, маркетолог и в самом деле всему голова, так ведь там действительно профессионалы работают и товар свой знают “от и до”. Нам же при нашей бедности расплытаться и дублировать силы и работу незачем. А наших сотрудников мы и в своем отделе в обиду не дадим, работа найдется, да и объяснить, если надо будет, технические вопросы – не проблема.

В общем, отдел сбыта считает, что сейчас новая служба в том виде, как она задумана по Положению, ничего позитивного заводу не даст.

### *Как это было*

На заводе радиодеталей, выпускавшем в основном военную продукцию – микросхемы, три года назад возникла группа маркетинга товаров народного потребления. Она входила в состав отдела сбыта и состояла из двух человек, Волкова и Эйбоженко, – энтузиастов, совмещавших основную работу с вечерним обучением в школе международного бизнеса и маркетинга.

Группа сумела проявить себя. По ее предложению в одном из цехов было расширено производство эквалайзеров – важного компонента для бытовых аудиосистем высокого качества. Объем продажи эквалайзеров увеличивался очень быстро.

На учебе сотрудники группы познакомились с Кравченко и его коллегой, которые очень хорошо ориентировались в инструментарию маркетинговых исследований и считали, что при доверии к ним со стороны администрации дела предприятия могли бы пойти значительно успешнее. Самостоятельность они поставили условием перехода на завод.

С их приходом год назад группа маркетинга выделилась в самостоятельный отдел, подчиненный напрямую коммерческому директору завода. Ему же подчинялся также разросшийся отдел сбыта.

Возглавивший отдел маркетинга Кравченко предложил структурировать отдел по функциональному принципу, аргументируя это необходимостью резкого повышения уровня профессионализма маркетинговой деятельности. Пришедшему с ним коллеге он поручил вести исследовательско-аналитическую группу, сам предполагал заняться рекламной работой, а на Волкова и Эйбоженко возлагались ценовая политика и логистика.

Проблемы сбыта при этом оставались за действующим отделом сбыта, которым командовал популярный в администрации Федоровский. Такое разделение полномочий, как считал Кравченко, позволяло обойтись без конфликтов со старожилами завода. Этот подход был заложен в подготовленном маркетологами проекте Положения о службе маркетинга на заводе.

Однако проект не прошел именно из-за жесткой позиции руководства отдела сбыта.

В результате конфликта вновь прибывшие маркетологи уволились, а остальные вновь стали сотрудниками отдела сбыта.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

- 1. Какие основания для расширения группы маркетинга существовали у руководства завода? Какие основания для этого видите Вы?*
- 2. Какова рыночная стратегия предприятия на сегодняшний день, что можно было бы предложить?*
- 3. В чем состоят и насколько оправданны подход к работе и амбиции новых сотрудников?*
- 4. Почему не сложились плодотворные коммуникации между подразделениями?*
- 5. Насколько отвечает потребностям завода и сложившейся кадровой ситуации предложенная в проекте Положения функциональная организационная структура отдела маркетинга? Насколько реалистичны и перспективны были предложения нового руководителя отдела маркетинга? В чем его ошибки?*
- 6. С помощью каких организационных мер руководство завода могло бы выйти из затруднительного положения? Как использовать энергию конфликта в конструктивном направлении?*

# РАЗДЕЛ V

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

---

### Глава 1

#### СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

*Стадии социально-экономического развития.  
Нематериальное производство в современном мире.  
Глобализация производственных процессов*

Чтобы эффективно воздействовать на ход социально-экономического развития территории, необходимо учитывать закономерности и факторы современного социально-экономического развития, и в первую очередь новые особенности воспроизводственных процессов. Ниже рассматриваются общая логика и тенденции современного социально-экономического развития, в первую очередь переход от индустриальной к постиндустриальной модели, глобализация процессов развития.

#### **Стадии социально-экономического развития**

Ответим на простой вопрос: “Где и кем работают люди?” Одни люди работают в материальном производстве, непосредственно воздействуя на вещественный предмет труда, преобразуя его с помощью орудий труда. К ним относятся представители таких профессий, как слесарь, ткачиха, сельскохозяйственный рабочий, сталевар, шахтер, буровик, строитель. Другие люди работают в нематериальном производстве, их предмет деятельности – услуги, коммуникации с другими людьми или обработка информации. К ним относятся врач, учитель, государственный служащий, продавец, военный, бухгалтер, программист. Генеральной тенденцией развития современного общества стало сокращение относительной доли занятых в материальном производстве и увеличение доли тех, кто занят в нематериальном производстве.

Выявлению более детальных тенденций современного экономического развития общества помогает классификация секторов общественного производства, предложенная американским социологом и экономистом Д. Беллом. В соответствии с его классификацией все общественное производство подразделяется на три сектора: первичный, вторичный и третичный. К первичному сектору относятся сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, рыболовство и лесоводство, т. е. те виды деятельности, которые связаны преимущественно с природными ресурсами. К вторичному сектору относятся отрасли, занятые обработкой добытых ресурсов: металлургия, машиностроение и металлообработка, химия и нефтехимия, легкая и пищевая промышленность, энергетика, строительство и пр. К третичному сектору относятся наука, искусство, телекоммуникации, производство программного обеспечения, оборона, торговля, медицинское обслуживание, образование, административное управление и другие виды услуг. Данная классификация представлена в табл. 1.

Таблица 1

**Классификация секторов общественного производства по Д. Беллу**

Первичный сектор	Вторичный сектор	Третичный сектор
Сельское хозяйство	Химия и нефтехимия	Наука
Добыча полезных ископаемых	Легкая и пищевая промышленность	Искусство
Рыболовство	Машиностроение и металлообработка	Образование
Лесоводство	Прочие отрасли обрабатывающей промышленности	Торговля Государственное управление Программное обеспечение Медицинское обслужи-

В соответствии с этой классификацией всю историю человеческого общества можно разделить на три этапа: доиндустриальный, индустриальный и постиндустриальный.

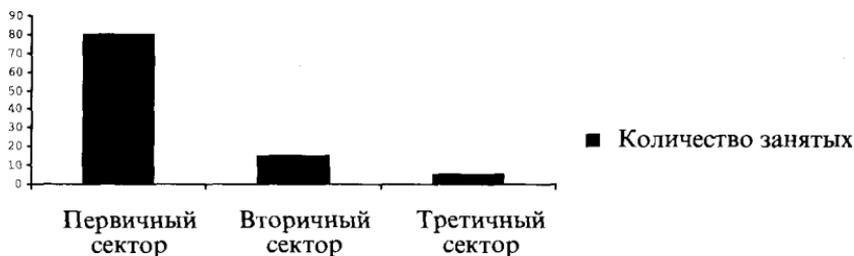


Рис. 1. Структура занятости в доиндустриальном обществе

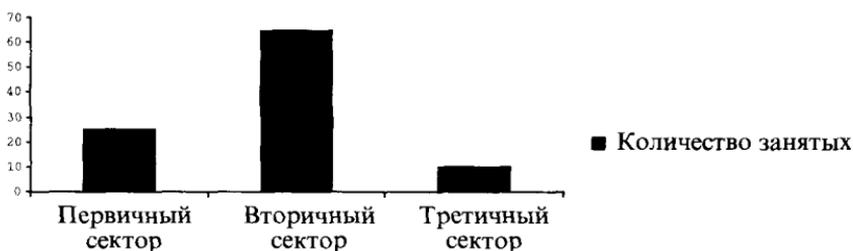


Рис. 2. Структура занятости в индустриальном обществе

**В постиндустриальном обществе структура занятости претерпевает качественные изменения.**



Рис. 3. Структура занятости в постиндустриальном обществе

В доиндустриальном обществе (см. рис. 1) структура занятости такова, что почти все заняты в первичном секторе, преимущественно в сельском хозяйстве. При этом производительность труда в сельском хозяйстве еще относительно низка и не дает возможности высвободить работников для других секторов общественного производства.

По мере того, как растущая производительность труда в сельском хозяйстве позволяет меньшему количеству людей прокормить все общество, начинает расширяться вторичный сектор: происходит индустриализация. В индустриальном обществе основная часть занятых работает во вторичном секторе, при этом третичный сектор вбирает в себя пока еще относительно небольшую часть всех занятых (см. рис. 2).

Из рис. 3 видно, что в постиндустриальном обществе в первичном секторе занята незначительная часть активного населения (обычно ниже 5 – 10%). Во вторичном секторе, который традиционно ассоциируется с индустриальной мощью и уровнем развития страны в целом, с научно-техническим прогрессом в его материально-вещественном выражении, число занятых снижается до 20 – 30% всех занятых. Большая часть всего занятого населения начинает работать в третичном секторе, который в значительной степени совпадает с нематериальным производством в системе общественного производства.

Постиндустриальное общество – это общество, которое находится еще на стадии становления даже в некоторых высокоразвитых странах Запада и Востока. Однако тенденция к развитию большинства развитых стран в сторону постиндустриального общества налицо. Так, например, в США более 2/3 всех рабочих мест занято в сфере услуг и лишь около 20% – в промышленности и строительстве. За последние 20 лет основной рост числа рабочих мест наблюдался в банковском, страховом, гостиничном деле, в розничной торговле, в то время как в промышленности этого практически не наблюдалось.

Анализ структуры занятости в разных странах и регионах может служить инструментом оценки степени развития экономики и степени зрелости постиндустриального общества. В табл. 2 приведены данные по Таджикистану, СНГ в целом, России, странам Европейского Союза и Нидерландам. Эти данные позволяют сделать вывод, в частности, о том, что Таджикистан имеет

сильно отличающуюся от СНГ структуру занятости; Россия — несколько более прогрессивную, чем СНГ в целом, но существенно менее прогрессивную, чем Европейский Союз; Нидерланды характеризуются более прогрессивной структурой, чем Европейский Союз в целом. Именно структура Нидерландов отличается ярко выраженным постиндустриальным характером.

Т а б л и ц а 2

**Структура занятых по секторам экономики\* (в %)**

Сектор экономики	Таджикистан	СНГ	Россия	ЕС	Нидерланды
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	50	20	14	6	4
Промышленность, энергетика и строительство	18	36	40	31	24
Услуги	32	44	46	63	72

\* СНГ и ЕС: факты и цифры. Брюссель, 1995. С. 43, 47.

Общие закономерности мирового экономического развития дают возможность оценить предысторию и перспективу экономического развития региона. По доминирующей отрасли можно выделить регионы доиндустриальные, индустриальные и постиндустриальные. В регионах, находящихся на разных стадиях развития, происходят разные по своей сути процессы, поэтому здесь применимы разные рецепты управления процессом экономического развития.

В регионе на стадии индустриального развития действуют закономерности, определяемые ролью ведущих отраслей, “локомотивов индустрии”, которые создают так называемый мультипликативный эффект и определяют развитие региона в целом. Ведущая отрасль создает дополнительные рабочие места, а вся инфраструктура региона как бы обслуживает основное производство. В этих условиях нередко формируются регионы с моноотраслевой структурой, когда одно или несколько предприятий одной отрасли определяют состояние экономики и социальной сферы всего региона.

На постиндустриальной стадии развития региона главным фактором, определяющим его благосостояние, становится уровень развития инфраструктуры. Развитость дорожной сети, связи, жилищного сектора, сферы услуг и индустрии развлечений, предложение офисных помещений, низкий уровень преступности, обеспеченность региона квалифицированными кадрами, в целом способность инфраструктуры региона принять новые виды бизнеса и новых людей, быстро и эффективно приспособиться к новым условиям – все это определяет потенциал постиндустриального развития.

Классификация стадий развития человеческого общества позволяет сделать вывод о том, что все более значимое место в современном мире занимает нематериальное производство, и эта тенденция постоянно усиливается. Действительно, все больше и больше труда, как живого, так и овеществленного, затрачивается в нематериальной сфере. Именно здесь создается бóльшая часть стоимости в современном мире. Инвестиции также идут в основном в развитие третичного сектора общественного производства. Подтверждением этому служит мировая статистика и статистика многих государств.

Так, например, в России непроизводственные капитальные вложения составляют более 50% валовых капитальных вложений. В США на информационное оборудование (оборудование связи и телекоммуникаций, копировальную и вычислительную технику) идет более 50% всех инвестиций в оборудование. Другими словами, основные инвестиции идут не на оборудование металлургических комбинатов и нефтеперерабатывающих заводов, а на ксероксы, факсы, персональные компьютеры, средства связи и пр., т. е. на то оборудование, которое обслуживает нематериальную сторону общественного производства. И труд, и капитал затрачиваются преимущественно в нематериальном производстве, следовательно, и основная часть добавленной стоимости создается именно в нематериальном производстве. Этот вывод дает возможность по-новому рассмотреть многие факты современной экономической жизни и по-новому проанализировать тенденции экономического развития стран, регионов и городов.

### **Нематериальное производство в современном мире**

Резительный контраст между материальным и нематериальным производством возникает при рассмотрении деятельности отдельных фирм.

Так, в фирме ИБМ, которая занимается производством компьютерной техники, 94% служащих работают вне непосредственного процесса производства оборудования и компьютеров. Они заняты научными исследованиями, маркетингом, сбытом, финансовыми потоками, управлением, закупками, контролем качества, разработкой программного обеспечения – всем тем, что не является процессом непосредственного производства и по традиции обозначается как “обслуживающие” функции.

Данный пример позволяет говорить о радикальном изменении статуса материального производства и услуг: производство становится сегодня обслуживающей функцией бизнеса, а содержание самого бизнеса смещается в сторону нематериальных сфер деятельности. Даже в такой традиционной отрасли, как производство одежды, мы находим подтверждение преобладания нематериального производства: большая часть людей здесь также занята не непосредственно производством, а дизайном, продажей, складированием, маркетингом, логистикой.

Например, в Италии на швейных фабриках собственно производством одежды занято 600 тыс. человек, в то время как в лабораториях стилистов трудится более 130 тыс. специалистов, а еще 1 млн человек – это коммивояжеры, коммерсанты, служащие магазинов и складов.

Услуги постепенно занимают доминирующую позицию в экономике не только отдельных развитых стран, но и в мире в целом. В частности, объем туристических услуг составляет 10,7% мирового ВВП; мировые доходы от туризма в 1996 г. достигли 423 млрд долл.<sup>1</sup> Прогнозируется, что с 1997 по 2010 г. в мире произойдет двукратное увеличение числа иностранных туристов — с 0,5 млрд до 1 млрд человек, при этом доля туристических услуг в мировом ВВП соответственно возрастет<sup>2</sup>. Весьма характерно, что в России доходы от туризма составляют менее 1% ВВП, а ведь иностранный (въездной) туризм – это экспорт услуг, т. е. экспорт продукции третичного сектора. В отличие от экспорта природных ресурсов он полностью воспроизводится: туристы приехали, посмотрели на церкви, на водопады, побывали в музеях и уехали, оставив деньги. Природные же ресурсы, как правило, не воспроизводятся, и их экспорт по существу составляет прямую продажу национального достояния.

---

<sup>1</sup> Эксперт. 1987. № 28. С. 39.

<sup>2</sup> Финансовые известия. 1997. 24 апр.

В некоторых российских регионах развитию туризма придается большое значение. Так, например, на конференции, посвященной 850-летию Москвы, мэр Ю.М.Лужков заявил, что в развитии московских отраслей приоритет отдается туризму. В результате проведения этой целенаправленной политики в 1996 г. число туристов, посещающих столицу, удвоилось по сравнению с 1995 г., а в ближайшее время возрастет с 2 до 5 млн человек в год. Это яркий пример плодотворности целенаправленной поддержки региональными властями развития прогрессивного вида деятельности, который способен, как локомотив, потянуть за собой другие высокоэффективные виды деловой активности.

Возможности развития туризма в России и соответственно в ее регионах практически неограниченны. Специалисты оценивают потенциал российских доходов от туризма в 50 млрд долл. в год, что примерно соответствует всей доходной части федерального бюджета, в то время как в 1996 г. экспорт туристических услуг составил лишь 5,5 млрд долл. – почти 1/10 возможного объема<sup>1</sup>.

Если в кафе заказать стакан воды, чашку кофе и бокал вина, то окажется, что вода, кофе и вино стоят примерно одинаково. Дело в том, что там, где бьет источник воды, где произрастает кофе и где производится вино, соответственно вода, кофе и вино почти ничего не стоят. Значительная часть цены этих продуктов, то есть той цены, которую они имеют в кафе, создается в цепочке от производителя до потребителя. Так, например, после того, как кофе собран, он меняет несколько владельцев: он фасуется, обрабатывается, снова фасуется, перевозится, складывается, развозится по конечным потребителям и, наконец, мелется, варится и подается посетителю кафе. На каждой стадии создается добавленная стоимость, и этот кофе набирает в цене.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что для многих видов продукции большая часть стоимости создается не столько на стадии материального производства, сколько на стадии маркетинга, сбыта и НИОКР; не столько в рамках непосредственно производства, сколько в рамках планирования, транспортировки, продажи и обслуживания. Источником новой добавленной стоимости становится не столько непосредственное производство, сколько дизайн, контроль качества, маркетинг и обслуживание.

Для современного продукта или услуги характерен весомый компонент знаний. Нематериальное производство становится преимущественным источником добавленной стоимости. Интел-

---

<sup>1</sup> Эксперт. 1997. № 28. С. 34, 39.

лектуальная работа, специальное знание и коммуникации – не только основные факторы создания добавленной стоимости, но и факторы конкурентоспособности и экономического развития организаций и целых регионов.

Само по себе нематериальное производство не обладает свойством самодостаточности. В производстве не обойтись без воды в источнике, кофе на плантации и виноматериалов у производителя вина. Однако основная стоимость конечной продукции создается на нематериальной стадии производства. Современное производство – это прежде всего воздействие ума, т. е. преимущественно нематериальное воздействие, которое обеспечивают инженеры, бухгалтеры, конструкторы, дизайнеры, специалисты по персоналу, по сбыту и маркетингу, эксперты по информационным сетям. Все в меньшей мере современное производство основывается на воздействии рук, на материально-вещественном воздействии. Данная закономерность особенно отчетливо просматривается в наукоемких отраслях.

Таким образом, основная тенденция экономического развития современного общества состоит в том, что нематериальное производство получает статус преимущественной сферы занятости, преимущественного направления инвестиций, становится определяющим фактором процветания современного общества. Иными словами, нематериальное производство – это парадигма современного экономического развития.

В России в настоящее время происходят два противоположных по направленности процесса: деиндустриализация и рост удельного веса сектора услуг. Первая тенденция выражается в падении удельного веса перерабатывающих отраслей с одновременным укреплением добывающих; эта тенденция является отчасти вынужденной и в целом с точки зрения перспектив дальнейшего развития отечественной экономики имеет негативный характер. Эта тенденция смещает отечественную экономику с преимущественно индустриальной на доиндустриальную стадию развития, что свидетельствует не о прогрессе, а скорее о регрессе. В то же время в российской экономике происходит рост удельного веса торговли и услуг финансовых учреждений, что характерно в целом для постиндустриальной стадии развития общества. Именно за счет сектора услуг происходит внутреннее перераспределение валового национального продукта из регионов-доно-

ров (Урал, Западная Сибирь) в пользу Центрального экономического региона. В ближайшие годы в России прогнозируется весьма существенное перераспределение трудовых ресурсов. По данным Ассоциации по подбору персонала, в 1988 г. доля работающих в сфере производства составляла 85%, а в сфере обращения – 15%; в 2005 г. это соотношение должно измениться на обратное: 14 и 86% соответственно<sup>1</sup>. В связи с этим даже в условиях кризиса в России нельзя недооценивать значение постиндустриальных тенденций развития регионов, городов и страны в целом.

Изменение значения нематериального производства позволяет по-новому оценить роль и значение различных видов деловой активности. Что может обеспечить истинное процветание города: новый, загрязняющий окружающую среду химический комбинат, реанимированное предприятие по производству вооружений или проводимые регулярно ярмарки, развитие страховых и банковских организаций, торговых предприятий и предприятий, занятых эксплуатацией и развитием жилищного сектора? В целом ряде случаев ответ будет в пользу последних.

При определении преобладающего типа экономического развития полезно проводить анализ пяти (десяти) крупнейших работодателей города: к какому типу производства они относятся (основному или вспомогательному, индустриальному или постиндустриальному); какие два – четыре крупных предприятия появились за последнее время, к какому типу относятся они, какие городские преимущества используют эти вновь появившиеся лидеры?

Для оценки глубины постиндустриальных тенденций развития важна не только отраслевая структура, структура занятости и инвестиций, но и степень распространенности информационных технологий. Необходимо ответить, в частности, на вопросы о том, насколько информация и информационные технологии стали фактором развития общества в целом и производства в частности, насколько в связи с этим развита рыночная инфраструктура. Оценка постиндустриальных тенденций позволяет выделить преимущественные факторы экономического развития:

---

<sup>1</sup> См.: Финансовые известия. 1997. 24 апр.

- рыночную инфраструктуру;
- квалификацию людей;
- информационные и управленческие технологии.

В первые годы экономических реформ в России особое положение сложилось в сырьевых отраслях. Именно экспорт нефти, черных и цветных металлов и леса обеспечивал основную массу валютных поступлений и не давал окончательно разрушиться всему промышленному потенциалу страны. В 90-х гг. экспорт расширился в основном благодаря заниженному обменному курсу рубля, при этом увеличивался импорт сложных товаров. Это направление развития внешней торговли оказывало негативное воздействие на уровень жизни в стране, дополнительно снижая его.

Относительные преимущества сырьевых отраслей были обусловлены более низкими издержками, в первую очередь на заработную плату. По мере укрепления реального курса рубля и повышения заработной платы в экспортно-ориентированных производствах данное преимущество постепенно стало сходить на нет. Поэтому доминанта экспортной ориентации экономического развития России за счет традиционных сырьевых отраслей бесперспективна: былые преимущества постепенно ускользают и перестают быть таковыми.

То же можно сказать и о потенциальных преимуществах низкой заработной платы в обрабатывающих отраслях. В них, как правило, доля затрат труда в совокупных издержках не так велика, поэтому низкий уровень заработной платы не оказывает решающего влияния на конкурентоспособность. Более того, в тех производствах, где успех в конкуренции обеспечивает не низкая цена, а высокое качество продукта, уровень издержек перестает играть решающую роль.

Практика экономического развития многих стран мира показывает, что преимущества низких издержек легко воспроизводятся конкурентами. Возникновение и укрепление все новых конкурентов снижает отдачу инвестиций, что в конечном счете сводит к нулю эффект более низких издержек. Низкие издержки становятся своеобразной ловушкой для экономического развития многих стран.

Недавние исследования Организации по международному развитию при ООН (ЮНИДО) подтверждают эти выводы<sup>1</sup>. В

---

<sup>1</sup> См.: Финансовые известия. 1997. 6 мая.

частности, в рамках этих исследований был сделан вывод о перемене статуса различных факторов привлечения финансовых средств в национальную экономику стран мира. Традиционные факторы (богатая ресурсная база, изобилие дешевого труда) все в меньшей степени сказываются на инвестициях; в наше время более действенными стали новые факторы:

- развитая социальная и экономическая инфраструктура;
- компетентная бюрократия;
- сильная образовательная система;
- устойчивая политика макроэкономической стабилизации.

### **Глобализация производственных процессов**

Характерной тенденцией развития современного мира стала постоянно увеличивающаяся глобализация производственных процессов. Еще совсем недавно ведущим показателем качества товаров была их страновая принадлежность (“Сделано в Германии”, “Сделано в Японии”, “Сделано в США”). В настоящее же время трудно определить, в какой стране сделан тот или иной товар. Большая часть бытовой “японской” техники собирается в странах Юго-Восточной Азии. Значительная часть “европейских” товаров также создается в Азии. Даже швейные изделия ведущих европейских дизайнеров подчас производятся в Шри-Ланке и Индии.

Производственный процесс интернационализируется, становится по своей сути глобальным. Это относится как к сложным изделиям, так и к весьма тривиальным. Рассмотрим два характерных примера: автомобиль и хоккейные щитки.

Автомобиль “Понтиак Леманс” “американского” производства на рынках США стоит 20 000 долл. В этой цене содержатся следующие составляющие разных стран мира:

- 6000 долл. — Корея – сборка;
- 3500 долл. — Япония – компоненты мотора и электроника;
- 1500 долл. — Германия – дизайн;
- 800 долл. — Тайвань и Сингапур – малые компоненты;
- 500 долл. — Великобритания – маркетинг;
- 100 долл. — Ирландия – обработка данных;
- 7600 долл. — США – разработка стратегии, услуги юристов, банков, страховщиков, лоббистов, выплаты держателям акций “Дженерал моторс”.

Таким образом, этот автомобиль, который по традиции считается американским, создан в разных странах трех континентов: Азии, Европы и Америки, причем на Азию приходится более 50%.

Аналогичные примеры встречаются в автомобилестроении повсеместно, в том числе и в России и странах СНГ: здесь осуществляется сборка корейских автомобилей и, наоборот, часть автомобилей ВАЗ собирается в Финляндии.

Глобализация производства коснулась не только сложных технических изделий, каковыми являются автомобили.

Так, например, шитки, используемые для игры в хоккей с шайбой:

- изобретены в Скандинавии,
- инженерную разработку прошли в США,
- сделаны в Корее,
- распределены сбытовой японской компанией на канадском рынке.

Просто невозможно ответить на вопрос о том, в какой стране произведены эти товары. Еще сложнее обстоит дело с идентификацией места производства услуг.

Консультационные и аудиторские компании “большой шестерки”, которые по своей сути являются многонациональными, действуют практически во всех странах мира. Потребитель их консультационных и аудиторских услуг часто сталкивается с многонациональной командой специалистов, опыт которых есть результат работы всей консультационной компании во многих странах мира. Продуктами какой страны в таком случае являются аудиторское заключение, бизнес-план или консультация?

Во всем мире объем международной торговли, которая в большей части есть внутрифирменный оборот транснациональных корпораций, растет более высокими темпами, чем мировой валовой продукт. В связи с этим все большее число продуктов и услуг производится на международной основе.

Практика многих успешно действующих фирм во всех странах мира доказывает, что международный характер деятельности стал устойчивой характеристикой лидирующих компаний, более того, он стал фактором их успеха. Данный фактор действует, невзирая на размер компании. Международный характер приобретает деятельность не только крупных, разветвленных корпораций, но и средних и даже мелких фирм.

Вопрос о развитии любой компании – это в том числе вопрос

о вовлеченности этой компании в процесс глобализации производства. Как правило, производитель товаров и услуг не может быть конкурентоспособным, если он не строит свою деятельность на международной основе.

Поэтому развитие любого региона России в значительной мере зависит от того, насколько в данном регионе созданы условия для привлечения иностранных экономических агентов (партнеров, инвесторов, покупателей продукции). Создание благоприятных условий для деятельности иностранных экономических партнеров в настоящее время становится одним из факторов развития региона в целом.

Вместе с тем решающим фактором конкурентоспособности страны, региона является степень “изошренности” внутреннего спроса. Только придиричивый внутренний спрос может гарантировать успех отечественных компаний на внешнем рынке. А такой спрос формируется только при условии, что внутренний рынок открыт для иностранных конкурентов. Так глобализация производства оказывается в тесной взаимозависимости с тенденциями развития внутреннего рынка.

## **ВЫВОДЫ**

1. По доминирующей отраслевой принадлежности можно выделить регионы доиндустриальные, индустриальные и постиндустриальные. В регионах, находящихся на разных стадиях развития, происходят разные по своей сути процессы, и к ним применимы разные рецепты управления процессом экономического развития. На постиндустриальной стадии развития региона главным фактором, определяющим его благосостояние, становится уровень развития инфраструктуры.

2. Все более значимое место в современном мире занимает нематериальное производство, и эта тенденция постоянно усиливается. Для многих видов продукции все бульшая часть стоимости создается не столько на стадии материального производства, сколько на стадии маркетинга, сбыта и НИОКР; не столько в рамках непосредственно производства, сколько в рамках планирования, транспортировки, продажи и обслуживания. Нематериальное производство представляет собой преимущественную

сферу занятости, преимущественное направление инвестиций и фактор процветания современного общества.

3. Интеллектуальная работа, специальные знания и коммуникации становятся не только основными факторами создания добавленной стоимости, но и факторами конкурентоспособности и экономического развития организаций и целых регионов.

4. Характерной чертой современного мира стала постоянно увеличивающаяся глобализация производственных процессов.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. На какой стадии развития – доиндустриальной, индустриальной, постиндустриальной – находится Ваш регион?

2. Выделите пять (десять) наиболее крупных работодателей Вашего региона. К какому сектору (первичному, вторичному, третичному) они относятся?

3. В каком направлении изменяется структура производства Вашего региона?

4. Какие факторы способствуют, а какие тормозят развитие глобализации на территории Вашего региона?

### ЛИТЕРАТУРА

Гапоненко А.Л. Управление экономическим развитием. – М., 1997.

Друкер П. Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. – М.: Бук чэмбер интернешнл, 1994.

Иноземцев В.Л. За пределами экономического общества: Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном обществе. — М.: Academia – Наука, 1998.

Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век. – М.: Весь мир, 1997.

Лейпцигер Д., Томас В. Уроки экономического роста: Обзор опыта стран Восточной Азии. – М.: АФПИ еженедельника “Экономика и жизнь”, 1997.

Общий и специальный менеджмент: Учебное пособие в двух частях / Под общей ред. А.Л. Гапоненко и А.П. Панкрухина – М.: Изд-во РАГС, 1997.

Отчет о мировом развитии: Государство в меняющемся мире. – М.: Агентство экономической информации “Прайм-ТАСС”, 1997.

Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. – М.: Международные отношения, 1993.

Тодаро М.П. Экономическое развитие. – М.: ЮНИТИ, 1997.

## Глава 2

### РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: ЦЕЛИ, КРИТЕРИИ И ФАКТОРЫ

*Что такое развитие? Цели и критерии  
социально-экономического развития региона.  
Факторы развития регионов и городов*

#### **Что такое развитие?**

Термин “развитие” часто употребляется в следующих сочетаниях: экономическое развитие, социально-экономическое развитие, развитие экономики России (или другой страны), развитие региона, города. В каждом из этих случаев под развитием подразумевается определенное изменение прежде всего социально-экономических характеристик объекта. Это изменение может быть количественным — тогда говорят о социально-экономическом росте. Оно может быть качественным — и тогда говорят или о структурных изменениях, или об изменении содержания развития, или о приобретении социально-экономической системой новых характеристик. Наряду с чисто экономическими характеристиками обычно рассматривают и социальные параметры развития. Более того, социальные характеристики давно уже стали полноправными показателями, позволяющими оценить степень развития любого региона.

Развитие региона – многоаспектный процесс. Содержание развития регионов может сильно различаться по целому ряду причин. Так, различия в развитии Бурятии, Калининградской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Москвы обусловлены не только исходным уровнем развития, но и особенностями конкретного региона, его производственной структурой, географическим положением, производственной специализацией и пр.

#### **Цели и критерии социально-экономического развития региона**

Развитие всегда имеет целевую направленность, т. е. направлено на достижение некоторой цели или системы целей. Положительная направленность развития позволяет квалифицировать его

как прогресс, отрицательная свидетельствует о регрессе, деградации.

**Основной, интегральной целью** социально-экономического развития региона является улучшение качества жизни населения. Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:

- повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
- увеличение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы<sup>1</sup>.

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценке степени социально-экономического развития стран и регионов, однако в последнее время им все чаще и все больше уделяется внимание в экономической науке и политической практике.

В качестве **конкретных целей** социально-экономического развития региона также могут быть определены: уменьшение нищеты, улучшение образования, питания и здравоохранения, оздоровление окружающей среды, обеспечение равенства возможностей, обогащение культурной жизни. Некоторые из этих целей поддерживают друг друга, но в определенных условиях они могут вступить в конфликт. Так, например, ограниченные средства можно направить либо на развитие здравоохранения, либо на охрану окружающей среды. В таких условиях возникает конфликт между целями развития. В то же время понятно, что, чем более чистой будет окружающая среда, тем здоровее будет население и тем в большей степени будет достигнута конечная цель – здоровье людей. Поэтому такой конфликт между целями не имеет абсолютно неразрешимого характера. Однако в ряде других случаев конфликт целей развития требует особого рассмотрения и специальных методов своего разрешения.

Соответственно целям развития регионов строится **система критериев** (характеристик развития) и показателей, которые по-

<sup>1</sup> См.: Тодаро М.П. Экономическое развитие. – М., 1997. С. 651.

зволяют реализовать эти критерии, соответствующим образом оценив ситуацию.

Стандартным, наиболее традиционным способом оценки экономического развития региона является оценка уровня производства (как правило, материального производства). Такая оценка является сегодня односторонней и недостаточной.

Международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является индекс развития человека, разработанный в рамках “Программы развития” ООН. Данный показатель ранжирует страны по восходящей от нуля до единицы. Для расчета используются три показателя экономического развития:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода<sup>1</sup>.

Индекс развития человека можно с успехом использовать для оценки развития регионов. Наряду с этим и другими крупномасштабными показателями можно использовать более частные показатели развития региона. Среди них:

- национальный доход на душу населения;
- уровень потребления отдельных материальных благ;
- степень дифференциации доходов;
- продолжительность жизни;
- уровень физического здоровья;
- уровень образования;
- степень счастья населения.

Целесообразно выделять долгосрочные и краткосрочные цели и соответствующие им критерии экономического развития региона. Среди **долгосрочных целей** обычно выделяются становление и развитие постиндустриального общества, создание рабочих мест высшей квалификации для будущих поколений, повышение уровня жизни населения, включая уровень здравоохранения, образования и культуры. В качестве **краткосрочных целей** можно рассматривать преодоление кризиса и достижение конкретных ве-

---

<sup>1</sup> См.: Тодаро М.П. Экономическое развитие. С. 73—74.

личин прироста валового регионального продукта в следующем году, квартале, месяце и пр. Долгосрочные и краткосрочные цели по своему содержанию достаточно сильно различаются, как и меры по их достижению. Достижение краткосрочных целей, как правило, имеет отношение не столько к развитию, сколько к функционированию, в то время как долгосрочные цели имеют непосредственное отношение к развитию. В связи с этим целесообразно рассматривать задачи по достижению *устойчивого функционирования и устойчивого развития региона*.

Критерии экономического развития не всегда играют роль целей или целевых ориентиров, и наоборот. Нередко в качестве *тактических целей* регионального развития выступают промежуточные задачи по изменению ситуации, неблагоприятной для развития, и созданию условий, необходимых для успешного развития. Среди таких тактических целей развития региона или города можно назвать:

- привлечение новых видов бизнеса;
- расширение существующего бизнеса;
- развитие малого бизнеса;
- развитие промышленности;
- развитие сферы услуг;
- повышение уровня занятости населения региона.

Особое значение в определении уровня экономического развития региона имеют *традиционные показатели*, оценивающие уровень производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения (валовой национальный продукт — ВВП, валовой внутренний продукт — ВВП, реальный ВВП на душу населения, темпы роста этих показателей).

Для оценки *динамики развития* целесообразно использовать показатели, оценивающие темпы экономического роста в регионе. В первую очередь это темпы роста душевого дохода, производительности труда, а также темпы структурной трансформации производства и общества. Воздействие на темпы экономического роста — жизненно важный вопрос для экономической политики как страны в целом, так и отдельного региона. Устойчивая динамика количественных показателей экономического роста — один из показателей устойчивого развития.

В целом на уровне региона можно рассматривать в качестве наиболее адекватных следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами «Скорой помощи», качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

При управлении экономическим развитием отдельного региона целесообразно выделять все вышеперечисленные относительно самостоятельные цели и осуществлять мониторинг их достижения. Значимыми в этом отношении могут выступать такие параметры оценки уровня регионального развития, как наличие и качество школ, детских садов, других образовательных учреждений и их доступность, снабжение продуктами питания, контроль их качества, соблюдение прав потребителей на розничном рынке.

Даже если предположить, что большая часть российских регионов в ближайшее время имеет шанс выйти из экономического кризиса в строгом смысле этого слова (т. е. в них возобладает положительная динамика роста производимой продукции), тем не менее гораздо дольше нельзя рассчитывать на позитивные сдвиги в динамике социально-экономического развития в современном понимании. Одна из важнейших причин этого – то, что экологическая составляющая будет продолжать тормозить продвижение регионов вперед.

В настоящее время ближайшие пригороды многих российских городов представляют собой одну большую разрастающуюся свалку. Многие так называемые дачные поселки расположены в местах складирования собственных же отходов. Значительная часть земель безвозвратно утрачивается под напором наступающего невежества в экологической сфере, усиленного общим недостатком финансовых средств. Замусоренность и утрата полезности земли в пригородах – это лишь один аспект комплексной проблемы эко-

логического благосостояния людей. Многие города характеризуются многократным превышением допустимых норм загрязнения воды и воздуха. Значительные площади плодородных земель ежегодно безвозвратно утрачиваются и навсегда выводятся из сельскохозяйственного оборота. Все негативные экологические тенденции оказывают влияние на общий тренд социально-экономического состояния российских регионов.

В понятие социально-экономического развития региона входит и такая трудно измеряемая субстанция, как культурная жизнь населения. Устойчивая динамика экономического развития региона возможна лишь при условии обогащения культурной жизни населения данного региона. Более того, социально-экономическое развитие региона лишь тогда обретает устойчивость, когда при прочих равных условиях расширяется личная свобода каждого, в том числе и в экономической области, что возможно при эффективной поддержке малого и среднего бизнеса, антимонопольных мерах, защите прав потребителей, обеспечении реальной свободы передвижений, в том числе благодаря развитому рынку жилья.

### **Факторы развития регионов и городов**

Рассмотрим некоторые теории, анализирующие и объясняющие действие основных факторов экономического развития регионов и городов.

Первая из них – теория *пространственных преимуществ, или теория размещения*. Согласно этой теории, пространственные преимущества проявляются в любой экономической деятельности. Эти преимущества заставляют те или иные виды производств располагаться во вполне определенных регионах.

Так, любые производства, в большой степени зависящие от сырья и других материальных ресурсов, располагаются, как правило, близко к местам их добычи. Например, металлургические заводы тяготеют к местам добычи железной руды и кокса, алюминиевая промышленность – к источникам дешевой электроэнергии. Некоторые массовые производства (особенно товаров массового спроса), ориентированные на местные рынки, требующие широкой сети распространения, а потому и значительных транспортных издержек, располагаются близко к рынкам сбыта.

Каждый регион, каждый город обладает своими территориальными преимуществами, связанными либо с источниками сырья, либо с другими факторами производства (рабочая сила, зем-

ля, энергия), либо с близостью к рынкам сбыта. Данная теория в значительной степени объясняет сложившиеся региональные различия размещением производительных сил.

Другие традиционные представления, связанные не только с теорией, но и с практикой экономического развития, основываются на закономерностях **агломерации, концентрации и комбинации производства**. В крупных городах или городских агломерациях дополнительная экономия или дополнительный экономический эффект образуются в связи с тем, что вокруг успешно действующих производств формируется их окружение. Благодаря объединенному использованию общих ресурсов (трудовых, энергетических, инфраструктурных) достигается дополнительная экономия. Высокая концентрация промышленности в крупных городах позволяет получить дополнительную экономию как результат агломерационного эффекта: совокупные производственные затраты крупной агломерации меньше, чем сумма затрат каждого производства в случае их одиночного размещения вне пределов данной агломерации.

Дополнительный потенциал развития крупных центров возникает в связи с тем, что только здесь возможны некоторые виды высококвалифицированной деятельности: музейная и театральная жизнь, особые виды медицинского обслуживания и пр.

Весьма плодотворной концепцией, позволяющей эффективно анализировать проблемы экономического развития региона, является концепция **основного и вспомогательного производства**. В любом регионе можно выделить основную промышленность, т. е. ту, продукция которой вывозится из региона, и вспомогательное производство, продукция которого потребляется преимущественно в пределах региона.

Для примера можно рассмотреть машиностроительный завод в качестве основного производства, а его инфраструктуру (строительные организации, банки, страховые учреждения, почта, экспедиционные и транспортные службы, поликлиники, детские сады, школы, колледжи, даже вузы и пр.) – в качестве вспомогательного. Обычно при расширении основного производства увеличивается и вся обслуживающая его инфраструктура — возникает так называемый мультипликативный эффект. Поэтому основное производство можно рассматривать как своеобразный ускоритель экономического роста.

В качестве основного производства не всегда выступают “локомотивы индустрии” – предприятия металлургии, машиностроения, химии.

Например, в регионе найден источник минеральной воды. Чтобы достичь успеха, необходимо кроме разливочной линии разместить производство по изготовлению тары. В этом же регионе возникает необходимость расширить складское хозяйство, развить дополнительно транспорт, экспедиционные и страховые услуги. Так из источника минеральной воды “вырастает” целая цепочка взаимосвязанных видов деловой активности. Данный пример показывает, как основное, но не очень емкое по требуемым ресурсам производство может служить стимулом для развития связанных с ним значительно более ресурсоемких производств.

Основное производство может быть не только ускорителем, но и тормозом развития, в частности, в том случае, когда количество рабочих мест в основном производстве сокращается в ходе структурной перестройки.

При достаточно быстрых структурных сдвигах, обусловленных научно-техническим прогрессом, главным фактором успешного развития региона становится не основное, а вспомогательное производство. Долгосрочное процветание региона зависит от того, насколько развита в нем инфраструктура и насколько готова она взять на себя нагрузку нового основного производства. Чем больше развита инфраструктура (вспомогательное производство), тем более гибкой является вся экономика региона, тем на более прочной основе базируется его экономическое развитие и процветание. Таким образом, в условиях быстрой смены основных производств главным фактором устойчивого экономического развития становится степень развитости всей городской инфраструктуры. Это дает основание по-новому взглянуть на роль так называемых вспомогательных производств, оценить их как первичный фактор экономического развития и залог его процветания в будущем. При анализе качества регионального развития полезно использовать концепцию стадий роста Д.Белла, рассмотренную в предыдущей главе.

Яркий пример, показывающий неприменимость старых рецептов в управлении социально-экономическим развитием регионов – история строительства и освоения БАМа.

Традиционные теоретические схемы времен индустриализации подсказывали, что БАМ может стать движущей силой, локомотивом развития всего региона. История многих стран мира, в том числе и России XIX и начала XX в., якобы доказывала следующую схему. Сначала строится железная дорога, вокруг нее начинают развиваться предприятия инфраструктуры, к железной дороге тяготеют вновь создаваемые производства и, таким образом, строительство дороги оказывает в целом благотворное влияние на регион, через который эта дорога проходит. Если бы Байкало-Амурская ма-

гистраль строилась в былые годы, то это, безусловно, привело бы к расцвету всего региона, но этого не случилось. Дело здесь вовсе не в том, что окончание строительства БАМа совпало с началом кризиса в российской экономике, а прежде всего в том, что индустриальная эпоха постепенно уходит в прошлое, железная дорога уже перестает быть абсолютным и доминирующим фактором экономического развития. На ее место приходят городская инфраструктура, средства связи, информатизация.

Примечательно, что эффективное постиндустриальное экономическое развитие далеко не сводится к суперсовременным информационным технологиям. Более того, постиндустриальные тенденции довольно часто проявляются в весьма традиционных и даже архаичных отраслях.

Так, например, производство ювелирных украшений представляет собой типичный пример производства, в котором превалирует нематериальный компонент. В цене готового золотого изделия стоимость золота составляет, как правило, меньшую часть, а большую часть составляют стоимость труда, ноу-хау и торговой марки ювелиров и дизайнеров, а также затраты на маркетинг и обслуживание. Мировым лидером в производстве украшений из золота является Италия. В провинциях Арrezzo и Виченца и окрестностях города Валенца-По, где в совокупности проживает не более 150 тыс. жителей, в основном сосредоточено производство ювелирных изделий из золота. В небольших мастерских (их общее число более 5000) ежегодно обрабатывается огромное количество золота – 460 т (в России – лишь 8 т в год). Большая часть созданных здесь украшений экспортируется, величина экспорта составляет 5 млрд долл.<sup>1</sup> Для сравнения: экспорт всех предприятий ВПК России в 1996 г. оценивался почти вдвое меньшим объемом – на уровне 3 млрд долл. Таким образом, будучи конкурентоспособными, итальянские кустарные золотые мастерские, число работников в которых не превышает 30 тыс. человек, производят на экспорт больше, чем весь ВПК России.

## ВЫВОДЫ

1. Социально-экономическое развитие региона и страны в целом включает в себя такие аспекты, как:

- рост производства и доходов;
- перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества;
- перемены в общественном сознании;
- перемены в традициях и привычках.

2. Природа социально-экономического развития регионов

---

<sup>1</sup> См.: *Портер М.* Международная конкуренция. – М., 1993. С. 177; *Финансовые известия.* 1996. 29 авг.

всегда предполагает определенную цель или несколько целей. В качестве целей социально-экономического развития региона используются такие, как увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, уменьшение нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни.

3. При анализе качества регионального развития полезно использовать концепцию теории стадий роста Д.Белла. Во всех странах и регионах экономическое развитие проходит три основные стадии: доиндустриальную, индустриальную и постиндустриальную.

4. Местные органы власти любого уровня: региона, города или района — выполняют две основные функции: предоставление услуг жителям и предприятиям (содержание дорог, водо-, тепло-, энергоснабжение, уборка мусора, содержание парков, мест отдыха и пр.) и управление социально-экономическим развитием подведомственной территории, что соответствует управлению функционированием и управлению развитием.

5. Всевозможные методы воздействия региональной администрации на ход экономического развития можно подразделить на следующие три:

- формирование в регионе благоприятных общих условий для развития деловой активности;
- регулирование деловой активности в регионе;
- прямая кооперация администрации региона и бизнеса.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Какими показателями можно измерить степень социально-экономического развития региона?*
2. *Каковы основные социальные показатели, характеризующие степень социально-экономического развития региона?*
3. *Каковы основные факторы развития Вашего региона?*
4. *Приведите примеры, характеризующие мультипликативный эффект отдельных производств и отраслей в Вашем регионе.*

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Гапоненко А.Л. Управление экономическим развитием. – М., 1997.  
Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. — М.: Международные отношения, 1993.  
Тодаро М.П. Экономическое развитие. — М.: ЮНИТИ, 1997.

## Глава 3

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ПРИНЦИПЫ, МЕТОДЫ И ФУНКЦИИ

*Сущность и содержание. Задачи и объекты.  
Принципы и методы. Функции регионального  
и муниципального менеджмента*

### Сущность и содержание

Региональный менеджмент (РМ) и муниципальный менеджмент (ММ) как особые виды специального менеджмента получили свое развитие в постсоциалистический период. Формирование и становление РМ и ММ проходят в условиях острых противоречий и неурегулированности взаимоотношений между федеральными, региональными и муниципальными структурами управления, что явилось следствием перехода к новой модели управления экономикой в условиях рыночных отношений.

Можно выделить следующие *условия и предпосылки* формирования регионального и муниципального менеджмента в современных российских условиях.

1. Система новых отношений создается в условиях, когда планово-директивные методы управления территориальным хозяйством разрушены, а рыночные находятся в процессе формирования. Создаваемой системе региональных и муниципальных субъектов управления приходится постоянно адаптироваться к новым условиям и принципам функционирования.

2. Субъекты Федерации сосредоточили у себя большую часть властных и хозяйственных функций. Регион и город являются одними из основных субъектов собственности, которые делегируют функции собственника широкому кругу хозяйствующих субъектов. В этих условиях возникает стремление к большей экономической самостоятельности региональных и муниципальных образований.

3. Формируются новые партнерские отношения в системах: “субъект Федерации – муниципалитет”, “муниципалитет – хозяйственная структура”, а также “субъект Федерации – хозяйственная структура”. В этих условиях меняются регулирующая и стимулирующая функции субъектов территориального управления, которые, с одной стороны, поощряют любое предпринимательство, стимулируя развитие деловой активности, а с другой — вынуждены формировать механизм взаимодействия с предприятиями и организациями всех форм собственности на обоюдовыгодных условиях в качестве юридически равных партнеров.

*РМ и ММ как виды специального менеджмента представляют собой совокупность принципов, методов, форм и средств воздействия на социальную и экономическую деятельность на региональном и муниципальном уровне. С точки зрения российской практики РМ и ММ – это управление социально-экономическими процессами на данной территории в условиях перехода экономики к рыночным отношениям.*

Суть перехода от плано-директивной системы организации территориального хозяйства к региональному и муниципальному менеджменту состоит в следующем:

- в ориентации развития каждого региона и муниципального образования на решение *социальных проблем*, на воспроизводство условий, обеспечивающих высокое качество и высокий уровень жизнедеятельности человека как наивысшей ценности общества;
- в создании организационно-экономических условий для реализации всеми хозяйствующими субъектами территории принципов *экономической свободы и хозяйственной самостоятельности*;
- в ориентации инвестиционной и структурной политики региона на спрос и *потребности рынка*, на запросы внутри- и вне-региональных потребителей и организации производства тех видов продукции, которые пользуются спросом на межрегиональном и зарубежном рынках и могут способствовать повышению экономической и финансовой самостоятельности региона;
- в формировании и развитии регионального и *муниципально-го маркетинга* как основы разработки и реализации программ текущего и стратегического развития территории;
- в переходе от традиционных методов статистики к региональному и муниципальному *мониторингу* с использованием современной информационной базы для осуществления системного анализа и контроля социально-экономической, политической и экологической ситуации;
- в оценке *конечного результата* регионального менеджмента по динамике и уровню экономического развития территории и уровню жизнедеятельности ее населения.

Механизм РМ и ММ должен обеспечивать гибкое регулирование развития социально-экономических процессов в регионах и муниципальных образованиях в изменяющихся рыночных условиях.

РМ и ММ можно рассматривать как науку и практику управления социально-экономическими процессами региона в услови-

ях рыночной экономики. Научные основы РМ и ММ включают: принципы регионального и муниципального менеджмента; методы и модели; механизм и формы его реализации. Все они в нашей стране находятся в стадии формирования. Зарубежный опыт мало пригоден к специфике территориальной организации России с ее огромными пространствами, многообразием природно-климатических, национальных, исторических и других особенностей. Тем не менее опыт стран рыночной экономики может быть использован в отечественной практике, а ряд его элементов — адаптирован к формирующейся системе РМ и ММ в России.

РМ и ММ как *научные дисциплины* стали складываться с конца XIX в. Академической науке пока не создано, сама же практика создавалась во многом эмпирически, на основе здравого смысла. Исследователи специализировались и специализируются не столько в области науки регионального и муниципального управления, сколько по отдельным проблемам территориальной организации жизнедеятельности. Научная школа регионального и муниципального менеджмента формируется с определенным отставанием от потребностей практики, а соответствующие академические курсы стали разрабатываться лишь в последнее время.

Анализ имеющихся разработок позволяет сделать следующие обобщения.

Во-первых, РМ и ММ существуют реально как область специфического управления и все более проявляются как относительно самостоятельное научное направление.

Во-вторых, эта практика имеет ряд аспектов — экономический, организационный, социальный, общественно-политический и другие, а учебная и научная сферы могут быть охарактеризованы как междисциплинарное направление.

В-третьих, становление РМ и ММ обусловлено разделением труда в управлении, которое становится все более динамичным. Поэтому в структуре РМ и ММ в качестве относительно самостоятельных направлений можно выделить разновидности менеджмента: инвестиционный, кадровый, финансовый, политический и др.

В-четвертых, категории “региональный менеджмент” и “муниципальный менеджмент” отражают определенные явления и процессы в местном самоуправлении.

Местное самоуправление раскрывается как социальный институт, призванный реализовывать интересы населения городов и районов. Федеральным законом установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов жителей, исторических и иных местных традиций<sup>1</sup>. Приведенное положение закона позволяет сделать вывод о том, что предмет изучения здесь изложен весьма широко, его познание в рамках существующих научных дисциплин является проблематичным. По-видимому, местное самоуправление — это не самостоятельное познавательное пространство, а, скорее, общее название, под которым условно объединяются многие конкретно-региональные разделы существующих наук об организации общества.

**Предметом** РМ и ММ как научной дисциплины является процесс включения населения в управление хозяйством территории на основе формирующихся рыночных отношений.

**Методологическую основу** научной разработки РМ и ММ составляют:

а) общенаучные знания — история, философия, теория познания, науковедение и др.;

б) теория общего и специального менеджмента, в том числе концепции гуманизации и экологизации управления, теория циклов, роста, развития, кризисов, устойчивого развития и т. п.;

в) специальные теории территориальной социально-экономической организации, в том числе экономгеографические школы, концепции урбанизации и деурбанизации, «территориального комплексирования», социальные теории адаптации населения и т. д. Эти научные дисциплины взаимодействуют, взаимодополняя и обогащая друг друга.

Перед региональным и муниципальным менеджментом как наукой управления стоит задача найти и разработать механизм, методы и средства, которые позволят обеспечить наиболее эф-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Принят Государственной Думой 12.08.95 г. № 154-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. П. 1.

фактивное достижение целей и задач регионального и муниципального развития.

Первоочередными научными задачами являются:

- обоснование путей преодоления кризиса в региональных и муниципальных структурах России, выбор механизма устойчивого социально-экономического развития;
- разработка методов повышения эффективности РМ и ММ;
- изучение становления новой культуры управления в регионах и самоуправления в городах, районах страны;
- раскрытие процессов адаптации отечественной теории и практики РМ и ММ к особенностям переходного периода.

Обогащение рождаемых практикой принципов и способов регулирования социально-экономических процессов научными выводами и положениями, передовым опытом приведет к возникновению качественно новой отечественной культуры регионального и муниципального менеджмента.

### **Задачи и объекты**

Задачи РМ и ММ многообразны и во многом обусловлены особенностями переходного периода.

В процессе перехода к рыночной системе организации территориального хозяйства разрушаются вертикальные связи, зарождаются и стабилизируются горизонтальные, внутри- и межрегиональные связи. С переходом части хозяйства регионов и муниципалитетов к рыночным отношениям изменяется функциональная структура механизма регионального и муниципального управления, что ведет к деформации и сокращению организационной и иерархической структур. Резко возрастает роль опосредованных методов взаимодействия субъектов и объектов федерального, регионального и муниципального управления, усложняются их хозяйственные связи, отношения по поводу использования собственности и т. д. Объективным стимулом этих процессов является изменение функции целеполагания системы территориального управления.

В число основных **задач** РМ и ММ входят:

- обеспечение расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности населения территории, высокого уровня и качества жизни;

- экономическая и социальная трансформация хозяйства территории, анализ, прогнозирование и программирование регионального и муниципального развития;
- оптимизация финансовых потоков, формирование условий и механизма укрепления экономической базы региона и муниципальных образований;
- обеспечение экологической безопасности, защита окружающей среды;
- формирование и реализация структурной, инвестиционной и научно-технической политики;
- формирование и развитие региональной и муниципальной рыночной инфраструктуры.

Исходя из сущности, содержания и задач регионального и муниципального менеджмента, их **объекты** можно классифицировать по следующим основным признакам:

1. Принадлежность объекта к той или иной форме собственности (федеральная, муниципальная, собственность субъекта Федерации и т.д.).

2. Характер продукции или услуг, производимых субъектом хозяйствования (продукция, целиком или в основном потребляемая внутри региона или муниципального образования; продукция, имеющая межрегиональное потребление; экспортная продукция и др.).

3. Характер и степень воздействия субъекта хозяйствования на экономические, социальные, экологические и другие процессы в регионе или муниципальном образовании.

4. Воспроизводство условий жизнедеятельности населения, удовлетворение потребностей людей вне сферы производства (охрана здоровья, удовлетворение потребностей в образовании и культуре, социальная защита и поддержка и др.).

Такая классификация объектов позволяет сделать вывод о том, что к объектам РМ и ММ можно отнести практически все хозяйственные единицы региона. Однако непосредственным объектом регионального менеджмента являются предприятия и организации, отнесенные к собственности субъектов Федерации, а также инфраструктурные звенья, деятельность которых направлена на воспроизводство условий жизнедеятельности населения вне сферы производства. К объектам муниципального менеджмента относится весь социально-экономический комплекс муниципального хозяйства, исключая объекты федеральной собственности и собственности субъектов Федерации.

## Принципы и методы

Анализ зарубежной практики, а также опыта в России показывает, что эффективность РМ и ММ во многом зависит от соблюдения вполне определенных, проверенных самой жизнью принципов, обусловленных законами рыночной экономики.

К основным *принципам* РМ и ММ относятся: децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции.

- *Децентрализация* осуществляется через делегирование функций управления сверху вниз, ограничение монополии регионального и муниципального менеджмента на всевластие, экономическую свободу субъектов хозяйствования, функционирующих на территории региона и муниципального образования, а также через полицентрическую систему принятия решений.

- *Партнерство* означает взаимодействие объектов и субъектов РМ и ММ как юридически равных партнеров.

- *Субсидиарность* представляет собой такое распределение функций регионального и муниципального управления и финансовых ресурсов, при котором на более высокий уровень передаются лишь те функции, которые не могут быть реализованы на более низком уровне.

- *Мобильность и адаптивность* предполагают постоянную трансформацию функциональной и организационной структур РМ и ММ, позволяющую субъектам управления подстраиваться к быстро меняющимся рыночным условиям функционирования.

- *Выделенная компетенция* означает закрепление функций субъектов регионального и муниципального менеджмента на основе ресурсного обеспечения реализации каждой функции.

Под *методами* РМ и ММ принято понимать совокупность приемов и средств воздействия на хозяйствующие субъекты территории. Методы РМ и ММ также обусловлены системой рыночных отношений в хозяйстве региона и муниципального образования. В практике РМ и ММ используются две основные группы методов: прямого (непосредственного) и опосредованного воздействия на субъектов хозяйствования. Как уже отмечалось, первые из них в большей мере применяются к объектам,

относящимся к собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности, вторые — ко всем другим объектам.

### **Функции регионального и муниципального менеджмента**

Функции РМ и ММ как разновидности воздействия на экономические, социальные, экологические, политические и другие процессы, протекающие на территории, можно дифференцировать по назначению и содержанию. Такая дифференциация опирается на сущность и социальную ориентацию РМ и ММ как основных инструментов реализации государственной региональной политики.

Можно выделить следующие основные функции РМ и ММ:

- целеполагание;
- регулирование;
- стимулирование.

Реализация функции *целеполагания* обусловлена необходимостью осуществления научного прогнозирования и программирования социально-экономического развития региона и муниципального образования. Учитывая, что главной целью социально ориентированной рыночной экономики является воспроизводство условий, обеспечивающих высокий уровень жизнедеятельности человека, функция целеполагания в условиях переходного периода реализуется в процессе экономической и социальной трансформации хозяйства территории, обоснования направлений его реструктуризации. Особое значение эта функция приобретает в условиях переходного периода, когда каждый регион и каждое муниципальное образование вынуждены искать и завоевывать определенную нишу на российском и мировом рынках, вписываться в межрегиональные и мирохозяйственные экономические связи и рыночные отношения.

Функция *регулирования* в РМ и ММ реализуется в основном в системе объектов, относящихся к собственности субъектов Федерации и муниципальных образований, а также отдельных объектов федеральной собственности, переданных в управление регионам и муниципалитетам. В реализации функции регулирования могут использоваться методы как прямого, так и опосредованного воздействия. При этом степень воздействия субъекта управ-

ления на все объекты, в том числе и на объекты региональной и муниципальной собственности, будет постоянно изменяться. Иными словами, объем и полнота реализации функции регулирования находятся в определенной зависимости от степени зрелости рыночных отношений и их внедрения в региональное хозяйство.

Например, предприятия автомобильного транспорта, являющиеся собственностью субъектов Федерации, могут быть переданы на договорных условиях акционерному обществу, сданы в аренду любому хозяйствующему субъекту региона или муниципалитета. В этом случае объем функции регулирования снизится, а сама функция субъекта управления будет сведена по сути к контролю за соблюдением договорных обязательств.

В условиях перевода хозяйства регионов на рыночные отношения особое место в РМ и ММ отводится функции *стимулирования*. Это связано прежде всего с ограниченностью использования в региональном и муниципальном менеджменте методов непосредственного воздействия. В многоукладном хозяйстве территории функционируют предприятия и организации, относящиеся к самым различным формам и видам собственности: федеральной, региональной, муниципальной, коллективной, частной и т. д. Но методы непосредственного воздействия РМ и ММ правомерны лишь относительно объектов их собственности. На все другие объекты распространяются только методы опосредованного воздействия, и прежде всего стимулирования деятельности субъектов хозяйствования.

Стимул, как известно, активный побудитель деятельности предприятий и организаций любых форм собственности. Сущность функции стимулирования заключается в целенаправленном воздействии субъекта управления на социально-экономические процессы через опосредованное воздействие на все объекты, функционирующие на данной территории. Стимулирующая функция РМ и ММ дает субъекту управления мощные средства реализации интересов региона, муниципальных образований, предприятий и организаций, социальных групп и т. д.

Так, администрация области или города не может обязать предприятие, относящееся к федеральной собственности, выделить средства, например, для строительства какого-либо объекта (даже социально значимого и необходимого) общерегионального значения. Однако администрация области может заключить с этим предприятием и муниципальным образованием трехсторонний договор, в соответствии с которым

предприятие обеспечит какую-то часть финансирования строительства, а администрация создаст ему определенные стимулирующие условия хозяйствования – освободит от налога на прибыль (в части, причитающейся местному бюджету), предоставит льготные условия водо-, энергопользования и т. д.

Т а б л и ц а 3

**Полнота реализации\* функций различными субъектами управления  
в странах с разным типом государственного устройства\*\***

Функции субъектов управления	А			Б			В		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Жилищное хозяйство	++	+	+	+	++	+	-	+	++
Торговля и бытовое об- служивание, продоволь- ственное обеспечение	+	++	-	-	++	+	-	-	+++
Здравоохранение	+	++	-	-	+++	-	-	+	++
Народное образование	+	++	-	-	+++	-	-	++	++
Транспорт и связь	+	++	-	-	+++	-	-	+	++
Энергоснабжение и водоснабжение	++	+	+	+	++	+	-	++	+
Строительство жилья и объектов городского хозяй- ства	++	+	-	-	+++	+	-	+	++
Охрана окружающей среды	++	+	+	-	++	+	-	-	++
Культура и досуг	+	++	-	-	+++	-	-	+++	+
Землепользование	+++	-	-	+	++	-	-	+++	-
Охрана правопорядка	+	++	-	+	++	-	+	++	-
Занятость и рынок труда	++	-	-	+	++	-	-	++	+
Социальная защита	+++	-	-	+	++	-	+	+++	-
Финансы и налоговая поли- тика	+++	-	-	++	+	-	+	++	-
Планировка и застройка на- селенного пункта	+	++	-	+	++	-	-	+++	-
Поддержка рыночных струк- тур и предпринимательства	-	-	-	++	+	-	+	++	++
Внешикономическая дея- тельность	+++	-	-	++	+	+	+	+	++

\* Речь идет об объеме функций, а не об эффективности их осуществления.

\*\* См.: Оптимизация федеральных и региональных структур управления. – М., 1993.

В таблице приняты следующие обозначения:

А – страны с централизованными экономикой и управлением;

Б – страны с переходной экономикой и реформируемой системой управления (Россия);

В – страны с развитой рыночной экономикой и развитым местным самоуправлением;

1 – государство;

2 – местные органы;

3 – население;

“+++” – функция практически в полном объеме реализуется данным субъектом;

“++” – функция реализуется частично;

“+” – объем полномочий в рамках данной функции незначителен;

“\_” – полномочия по реализации данной функции у субъекта практически отсутствуют.

Рассматривая функциональную структуру регионального и муниципального менеджмента, следует кратко остановиться на проблеме *взаимодействия функций* субъектов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Как уже отмечалось, взаимодействие функций указанных субъектов управления осуществляется на основе принципа выделенной компетенции. Этот принцип, в корне отличающийся от традиционного принципа разграничения функций, пока не получил достаточно освещения ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Однако дальнейший отказ от использования указанного принципа в российской практике региональных реформ — это мощный фактор их сдерживания.

Следует отметить, что и в условиях планово-директивной системы управления хозяйством регионов бывшего СССР проблема разграничения функций всегда стояла очень остро. Ее решением КПСС занималась со времени своего возникновения и до последних дней существования. К сожалению, от старой болезни не могут пока избавиться и высшие органы государственной власти новой России, пытаясь искусственно разграничить функции управления между исполнительными и законодательными (представительными) органами, между регионами и центром, между субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Между тем в странах рыночной экономики (как в федеративных, так и в унитарных) давно отказались от принципа разграничения функций, взяв на вооружение его противоположность — принцип выделенной компетенции. Суть этого принципа состоит в *наделении каждого субъекта управления точно очерченными функциями, которые законодательно закрепляются за ним. При этом для реализации каждой функции закон устанавливает соответствующие объемы ресурсов и их источники.*

Кардинальное отличие реализации принципа выделенной компетенции от практики разграничения функций заключается в том, что если в российской практике разграничение функций осуще-

ствляется между различными сферами деятельности в различных отраслях хозяйства, то в зарубежной — каждый субъект наделяется определенной компетенцией непосредственно в каждой отрасли хозяйства.

В России, например, в сфере образования все субъекты управления (федеральные, региональные, муниципальные) занимаются всеми ее объектами. Руководство общеобразовательной средней школой осуществляют министерства (в республиках), краевые (областные) управления или департаменты образования, районные (городские) отделы народного образования. Если на территории какого-либо города или района находится лицей или колледж, то местная администрация несет за них ответственность наравне с региональными и федеральными органами управления. В странах Западной Европы ситуация существенно иная. Муниципалитет несет ответственность только за состояние средней школы. В соответствии с принципом выделенной компетенции в Германии на реализацию функций управления средним образованием муниципалитетам выделяется 24% финансирования (см. табл. 4).

Необходимость реализации принципа выделенной компетенции обусловлена ограничивающими факторами рыночного регулирования регионального и муниципального хозяйства. Компетенция субъектов управления каждого уровня в странах Западной Европы закреплена соответствующими законами. Рассмотрим механизм взаимодействия функций федеральных, региональных и муниципальных органов управления на примере Германии.

В табл. 4 представлены данные, характеризующие полноту реализации функций регионального и муниципального менеджмента в Германии в соответствии с принципом выделенной компетенции федерации, земель и коммун. Эти данные наглядно иллюстрируют, как на базе этого принципа соотносятся функции и сферы компетенции РМ и ММ. Естественно, суммы финансирования, выделяемые на реализацию функций региональных и муниципальных органов управления, не могут быть величинами постоянными. Они меняются ежегодно под воздействием различных объективных (например, увеличение или сокращение ученических мест в общеобразовательных школах) и субъективных факторов (например, передача по договору какой-либо функции управления с земельного на муниципальный уровень). Однако важно главное: высокая эффективность обеспечивается строгим соблюдением принципов, методов и сфер их функционирования.

Таблица 4

**Полнота реализации функций различными субъектами управления и расходы, закрепленные в бюджете в соответствии с принципом выделенной компетенции федерации, земель и коммун (млрд DM, %)**

Сфера выделенной компетенции	Сумма средств, всего млрд DM	Федерация		Земля		Коммуна	
		млрд DM	%	млрд DM	%	млрд DM	%
Содержание администрации	38,7	8,5	22	13,9	36	16,3	42
Внеэкономическая деятельность	24,0	24,0	100	0,0	0	0,0	0
Оборона	55,2	55,2	100	0,0	0	0,0	0
Общественный порядок и безопасность	21,9	2,0	9	13,8	63	6,1	28
Правосудие	11,2	0,4	4	10,8	96	0,0	0
Школы	58,3	0,0	0	44,1	76	14,0	24
Наука, НТП	12,6	9,6	76	2,7	21	0,3	3
Культура	9,0	0,2	2	4,1	46	4,7	52
Социальное обеспечение	539	478	89	23,2	4	37,9	7
Здравоохранение, спорт	48,1	2,2	5	12,0	25	33,9	70
Жилье, жилищное строительство, охрана окружающей среды	42,8	2,1	5	10,7	25	30,0	70
Сельское хозяйство	17,4	12,8	74	4,2	24	0,4	2
Энергоснабжение, грузоперевозки	27,2	17,6	65	7,7	28	1,9	7
Связь	32,4	14,6	45	9,2	28	8,6	27

Важным фактором развития регионов и городов является степень квалификации персонала администраций, в частности его способность эффективно управлять развитием.

Как добиться участия каждого сотрудника в поиске новых технологий и управленческих схем? Как сформировать у каждого специалиста творческое отношение к своей работе? Как воспитать у сотрудников истинную страсть к изменениям? Одним из факторов достижения стабильного лидерства в ведущих инновационных фирмах стало создание мотивирующего видения у работников организации или предприятия. Этот же подход весьма продуктивен в применении к деятельности некоммерческих организаций, в том числе к органам местной власти.

Видение — это комплекс представлений работников организации (предприятия) по поводу того, чем должна стать эта организация (предприятие) в будущем. Создание видения — более важная задача, чем формирование традиционных планов. В создании видения участвует не только разум, но и эмоции, в связи с этим в его формировании участвуют прежде всего элементы культуры организации.

Видение имеет мощное стимулирующее воздействие. Оно ставит членов организации перед вызовом, помогает движению в будущее. Образное представление о том, к чему идет то или иное местное сообщество, помогает каждому работнику администрации самостоятельно ставить перед собой цели, совместимые с общим стремлением. Фактически видение — это проект будущего состояния, который мотивирует людей к самостоятельным творческим действиям. Видение — это не просто проект, план, а скорее образ будущего, в который вложены не только ум, интеллект, но и чувства сотрудников предприятия. Кроме того, это образ, не только созданный в результате стратегического планирования, но и разделяемый сотрудниками местной администрации.

Для повышения эффективности управления развитием важно обеспечить обмен информацией. Информация о развитии, о планах не должна быть закрытой, более того, она должна распространяться среди работников администрации, при этом отдельные сотрудники не только раскрывают свою собственную информацию, но и стимулируют взаимный обмен информацией и планами между подразделениями администрации.

В рамках управления развитием необходимо у работников администрации развивать способности к инновациям, культивируя и поощряя такие свойства людей, как:

- открытость, готовность к восприятию нового опыта;
- независимость, нонконформизм;
- гибкость, готовность отказаться от прежних идей и моделей;
- терпимость к окружающим и к иным представлениям и мировоззрениям.

Важно не только поощрять творчество, высказывание новых идей и предложений, но и обеспечить их реализацию. Решающим фактором в сфере нововведений является не столько разработка новой идеи, сколько ее эффективное воплощение. Для того чтобы автор или авторы идеи взялись с энтузиазмом за ее воплощение, требуется их поддержка. Именно поэтому в администрации, так же как и в успешно действующих наукоемких фирмах, целесообразно создавать специальные программы поддержки и поощрения экспериментов и экспериментаторов. Каждому, кто высказал новую идею или разработал тот или иной проект, при определенных условиях оказывается поддержка со стороны администрации. Эта поддержка может выражаться в виде консультаций, выделения финансовых средств, офисных площадей и оборудования, а также рабочего времени других сотрудников.

Полезность экспериментирования в любом подразделении фирмы можно проиллюстрировать с помощью следующего примера. Если в открытую бутылку поместить пчел, а затем дно бутылки приставить к стеклу окна, то пчелы будут стремиться найти выход по направлению падающего света и в результате никогда не вылетят из бутылки. Таким образом, эксперимент, направление которого подчас не совпадает с направлением главного движения, может вывести муху (или организацию) из бутылки, в которой она оказалась, и таким образом обеспечить возможность дальнейшего развития и процветания.

Новые идеи исходят от людей. Источником изменений в организации всегда являются люди. Способность генерировать новые идеи и реализовывать их — это способность многих. Однако используется эта способность во благо организации лишь в том случае, если:

- люди привержены целям своей организации;
- сотрудники имеют согласованное видение;
- каждый имеет власть сделать что-то на практике, используя свою способность к инновациям.

Для вовлечения каждого в процесс целесообразно практиковать групповое принятие решений для поиска новых подходов и решения новых проблем, а также создание рабочих команд для реализации принятых решений.

Относительно самостоятельный фактор формирования нововведенческого климата — обучение персонала. Забота об обучении, непрерывное повышение квалификации каждого — непреходящий атрибут любой успешно действующей инновационной организации. Любая местная администрация в настоящее время является именно нововведенческой организацией, так как в ее рамках отрабатываются новые управленческие технологии управления развитием. В деятельности передовых администраций применяются такие подходы, как норматив доли затрат на обучение в фонде заработной платы. Для разных категорий работников могут применяться также и временные нормативы (количество учебных часов, затраченных в год на переподготовку и повышение квалификации). Целью обучения должно быть пополнение не только профессиональных знаний, связанных с определенной отраслевой спецификой, но и методов решения организационных и производственных задач, методов эффективной мотивации, методов интеллектуального прорыва и пр. Одним из весьма продуктивных подходов к управлению персоналом местных администраций стало непрерывное образование каждого работника в течение всей его трудовой деятельности. Формы образования могут быть различными: стажировки и командировки в учебные центры, другие администрации и общественные организации, курсы, организованные в рамках администрации, а также курсы в учебных центрах. При этом обучение рассматривается не только как средство пополнения необходимых знаний, но и как средство налаживания плодотворных контактов. Именно на курсах, в командировках и в процессе стажировок зачастую завязываются контакты, так необходимые в дальнейшей инновационной деятельности.

## ВЫВОДЫ

1. Процесс формирования и становления регионального и муниципального менеджмента в России обусловлен переходом к новой модели управления социально-экономическими процессами на основе развивающихся рыночных отношений в экономике регионов и муниципальных образований.

2. Основные задачи регионального и муниципального менеджмента состоят в следующем:

- обеспечении высокого уровня и качества жизни населения на основе расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности на данной территории;
- эффективном функционировании и поступательном росте экономики регионов и муниципальных образований;
- формировании условий и предпосылок перехода регионов и муниципальных образований к устойчивому развитию;
- выработке и реализации структурной, инвестиционной и научно-технической политики.

3. Переход от командно-директивной системы управления местным хозяйством к РМ и ММ характеризуется следующими тенденциями:

- децентрализацией управления, разрушением вертикальных связей, становлением и развитием горизонтальных связей;
- сокращением функций управления в сфере экономики;
- расширением функций управления в социальной сфере;
- изменением методов управленческого воздействия (сокращение методов непосредственного воздействия и расширение опосредованных);
- трансформацией субъектов и объектов управления на региональном и муниципальном уровне.

4. Процесс перехода от командно-директивной системы управления местным хозяйством к РМ и ММ сдерживается по следующим причинам:

- низкие темпы развития рыночных отношений в местном хозяйстве;
- слабость нормативно-правовой базы регионального и муниципального управления;
- недостаток в современных кадрах руководителей и специалистов органов местной власти.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключаются экономические и социальные предпосылки формирования регионального и муниципального менеджмента?
2. Каково сущностное отличие регионального и муниципального менеджмента от командно-директивной системы управления хозяйством региона, района, города?
3. Насколько отвечают методы и функции регионального и муниципального менеджмента целям и задачам реформирования регионального и муниципального хозяйства?
4. Прокомментируйте особенности культуры регионального и муниципального менеджмента. Каковы критерии и этапы ее формирования? Что значимое для практики подготовки и переподготовки специалистов государственного и муниципального управления следует извлечь из исторического опыта стран рыночной экономики?

## ЛИТЕРАТУРА

- Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.
- Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 1990//Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
- Конституция Российской Федерации. — М., 1993.
- Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом Президента РФ № 440 от 1 апреля 1996 г.//Российская газета. 1996. 9 апр.
- Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор: Юридическая литература. — М., 1994.
- Местное самоуправление в России: Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Российской Федерации. Вып.1.— М.: Грамота, 1995.
- Местное самоуправление — технологии, проблемы, перспективы: Спецкурс. Вып.6. 1997.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон. Принят Государственной Думой 12 августа, подписан Президентом РФ 28 августа 1995 г.//Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
- Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации № 327 от 23 марта 1996 г.//Российская газета. 1996. 9 апр.
- Регион и Федерация: в поиске оптимума. — М.; Невельск, 1996.
- Региональная экономика. — М.: ЮНИТИ, 1995.
- Региональное управление: Зарубежный опыт. — М.: РАУ, 1993.
- Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. — М.: РАН, 1993.

## Глава 4

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

*Устойчивость и устойчивое развитие как категории  
регионального менеджмента. Угрозы устойчивому  
развитию территориальных образований РФ.  
Факторы-гаранты социально-экономической  
устойчивости регионов*

#### **Устойчивость и устойчивое развитие как категории регионального менеджмента**

Цивилизацией накоплено немало знаний об устойчивости государства, сфер общественно-экономической деятельности, в том числе и об устойчивости развития. Люди всегда пытались выяснить, при каких условиях устойчивость развития сохраняется или утрачивается, к чему это приводит, обосновывали соответствующие меры сдерживания, ускорения и т.п..

Необходимость решения подобных вопросов обычно возрастает в периоды смены циклов в развитии, реконструкции общественных структур, крупных прорывов в науке, технике, территориальной организации. При этом переосмысливаются практический опыт и теоретические концепции, уточняется характер грядущих перемен, выдвигаются гипотезы, обосновываются сценарии, выявляются формы устойчивости, ее черты, признаки и граничные состояния.

**Устойчивость** – это относительная неизменность основных параметров территориальной социально-экономической системы, ее способность сохранять их в заданных пределах при отклоняющих (как негативных, так и позитивных) влияниях извне и изнутри.

Устойчивость проявляется как системное качество и может быть раскрыта по разным основаниям, например экономическому, социальному, политическому, экологическому и т.п. содержанию устойчивости.

Устойчивость является универсальным свойством территориальных социально-экономических систем и заключается в их способности эффективно выполнять внутренние и внешние функции, несмотря на негативное воздействие экзогенных и эндогенных факторов.

Устойчивость является регулируемым и вместе с тем саморегулируемым процессом. Она включает две стороны – зависимость территориальной системы от внешней среды и относительную независимость от нее. Это противоречивое единство возникает в результате активной адаптации, развития способности преодолевать неблагоприятные возмущения внешней среды и впитывать из нее все, что способствует развитию самой системы.

Устойчивость может быть присуща не только фиксированному состоянию системы, но и ее изменениям. В качестве основных видов такой устойчивости можно выделить:

- *устойчивость развития*, характеризующуюся систематическим приращением результата не ниже допустимого минимума и не выше объективно детерминированного максимума;
- *перманентную устойчивость*, когда изменения, в том числе положительные, проявляются лишь эпизодически и непродолжительно;
- *гиперустойчивость*, т. е. состояние, когда регионы к развитию маловосприимчивы, не способны адаптироваться к изменениям, в том числе и необходимым положительным.

Устойчивое развитие связано как с преодолением депрессии, так и с поступательным прогрессом на последующих этапах.

Повышение устойчивости территориальной системы означает повышение степени активного преодоления ею неблагоприятных, в том числе случайных, вариаций внешней среды. Высшей формой устойчивой организации системы является такая, при которой система способна устойчиво развиваться, саморегулироваться, самоуправляться, самосовершенствоваться, максимально используя внутренние, а также заемные ресурсы.

*Устойчивое социально-экономическое развитие региона* характеризуется его возможностью обеспечивать положительную динамику уровня и качества жизни населения, использовать в этих целях новые факторы и условия, в том числе сбалансированное воспроизводство экономического, социального, природно-ресурсного и экономического потенциала, локализованного на его территории.

Таким образом, устойчивое развитие региона характеризуется его способностью, во-первых, удовлетворять общественные потребности, объективно за ним закрепленные в результате территориального разделения труда; во-вторых, организовать надежное воспроизводство, внутренний экономический оборот и с приемлемой эффективностью удовлетворять потребности местного сообщества; в-третьих, создавать условия (ресурсные, социальные, организационные и др.), гарантирующие достойную жизнедеятельность не только живущим, но и будущим поколениям.

Устойчивость зачастую связывается с угрозой нарушения экосистемы. Такое понимание устойчивости страдает ограниченностью. В процессе ее преодоления все большее внимание уделяется другим сферам жизнедеятельности. Это, однако, не ставит под сомнение органическую связь императивов устойчивости с экологизацией и гуманизацией практической деятельности.

За нижними пределами реальной устойчивости возникает неустойчивость, перспектива непрогнозируемого ухудшения социально-экономической ситуации. Катастрофы обычно связываются с потерей управляемости со стороны государства, региональных и муниципальных властей, криминализацией и деградацией территориального сообщества в целом.

Устойчивость развития регионов зависит от множества внутренних и внешних факторов и условий, которые оказывают разнонаправленное воздействие. В частности, неустойчивые экономические структуры отмечаются, как правило, в регионах интенсивного роста производства. В этом контексте неустойчивость выступает фактором положительным.

Взаимодействие внутренних и внешних факторов в конечном счете приводит к существенным изменениям в самих системах. Путь к ним лежит через преодоление устойчивости, базирующейся на одном или нескольких основаниях, и переход на другие основания.

Проблемы устойчивости регионов России в настоящее время приобрели особое значение. В их решение вовлекаются крупные структуры и интеллектуальные ресурсы. Исследования ориентируются на обоснование региональной, отраслевой и межотраслевой стратегии развития на ближайшие годы, на период преодоления системного кризиса в Российской Федерации в целом.

## Угрозы устойчивому развитию территориальных социально-экономических образований РФ

Угрозы устойчивому развитию регионов страны разнообразны по источникам возникновения, формам проявления, силе воздействия, времени действия и т.п. Поэтому они могут быть классифицированы по различным основаниям.

*Глобальные угрозы* связаны прежде всего с экономической организацией мирового сообщества и возникновением новых территориальных экономических центров, необходимостью улучшения экологической обстановки, переходом цивилизации к новой, постиндустриальной фазе и др.

Одна из них заключается в том, что человечество перешло пороговый уровень таких угроз хозяйственной емкости биосферы, т.е. допустимый предел потребления продукции биосферы. В современном мире постоянно исчезают виды животных и растений, уменьшаются леса, увеличиваются пустыни и площади территорий, на которых нарушено естественное природное равновесие.

В ближайшей перспективе во всех странах мира, в том числе и в России, существенно возрастут экологические ограничения, политическими, экономическими и административными мерами будут сдерживаться производства, ориентированные на экстенсивное использование природных ресурсов и загрязняющие экосистему. Экономическая нагрузка на окружающую среду должна быть приведена в соответствие с ее самовосстановительными свойствами. Альтернативы этому нет.

*Национальные угрозы* устойчивости страны также разнообразны. Среди них:

- крайняя незначительность позитивных изменений в экономике, высокая затратность всех факторов производства (труда, капиталов, материалов, энергии) и, как следствие, низкая эффективность отечественного народного хозяйства;
- низкий уровень качества управления;
- техническая отсталость и технологическое несовершенство большей части предприятий, ослабление научно-технического потенциала России;
- неэффективная структура производства, низкий уровень инвестиций в основные фонды и человеческий капитал;

- непомерно высокая долговая нагрузка на отечественную экономику;
- возрастающая доля теневого сектора экономики;
- утечка капиталов за рубеж, растущий диктат иностранных производителей на внутреннем рынке России и др.

Особое значение имеет включенность регионов в территориальное разделение труда, которое формировалось десятилетиями и опирается на использование естественных (природных) экономических преимуществ конкретных территорий. С учетом этих преимуществ создавались соответствующие мощности и иные необходимые условия, закреплялась экономическая специализация региона. Потенциал этого фактора весьма значителен, но значителен и *угроза специализации* региона.

Исходным для обеспечения устойчивости было и остается признание того, что регион может надежно функционировать в том случае, если обеспечит максимально возможный вывоз и реализацию в других районах своей конкурентоспособной или же уникальной продукции, а также закупку всего необходимого для организации своего жизнеобеспечения.

Из Республики Бурятии, например, вывозится 2/3 объема продукции промышленного производства и ввозится из других регионов 80% потребляемой в республике промышленной продукции. Рассчитывать на такое взаимодействие и взаимопонимание, опираться на помощь других регионов можно только при условии общей согласованной стратегии, эквивалентных и возмездных отношений между регионами.

Существенные угрозы устойчивому социально-экономическому развитию могут заключаться в потере внутреннего рынка региона. Такая потеря обычно ведет к недогрузке производственных мощностей и, как следствие, к разрушению технологического потенциала, истощению доходной части бюджета.

В Ставропольском крае, например, продукция местных товаропроизводителей составляет около 15% общего объема потребляемых продовольственных товаров. В регионе простаивают производства, качество продукции которых гарантируется традициями и мастерством работников, природным богатством, уникальными источниками сырья и т.п. Неиспользуется и уникальный бальнеологический комплекс, а при этом растет число россиян, отдыхающих на зарубежных курортах. Все это усиливает неустойчивые тенденции в развитии этого региона.

Развернутая характеристика угрозы специализации региона предполагает использование индикаторов рыночной эффектив-

ности отраслей и производств региона, экологической, политической и социальной напряженности.

Наиболее общими *социально-экономическими угрозами* устойчивости развития экономики регионов РФ являются:

- рост безработицы, ослабление трудовой мотивации и увеличение нагрузки на экономически активное население;
- криминализация экономических и иных структур, в том числе власти и управления;
- увеличение техногенных нагрузок и, как следствие, снижение устойчивости природных территориальных комплексов;
- деформация финансовых потоков и рост дотационности территориальных бюджетов.

*Социальные угрозы* устойчивости регионов России также разнообразны. Наиболее общими из них являются угрозы со стороны негативных демографических тенденций. Численность населения страны продолжает снижаться – со 148,3 млн в 1991 г. до 146,5 млн человек в 1998 г. Согласно прогнозам, к 2010 г. число россиян может уменьшиться до 141 млн человек. Угрожающе возрастает смертность. Она превышает рождаемость в 70 субъектах Федерации, при этом в 24 из них число умерших в 2-3 раза больше числа родившихся (средний показатель по РФ составляет 1,7 раза).

При сохранении нынешнего уровня смертности в республиках Карелии, Коми, Тыва, Краснодарском крае, Ленинградской, Магаданской, Псковской и Сахалинской областях до пенсионного возраста смогут дожить менее половины мужчин, вступивших в трудовую деятельность. Кроме того, в ряде регионов в последнее время отмечается интенсивный отток населения, особенно из районов Восточной Сибири и Дальнего Востока, играющих важную экономическую, политическую и военно-стратегическую роль.

### **Факторы-гаранты социально-экономической устойчивости регионов**

Факторы-гаранты социально-экономической устойчивости регионов многочисленны и разнообразны.

Для регионов с достаточно диверсифицированной структурой производства, значительным производственным потенциалом, развитой инфраструктурой и квалифицированными кадрами (республики Башкортостан, Татарстан, Белгородская, Вологодская,

Липецкая, Нижегородская, Самарская, Свердловская и Челябинская области) благоприятные перспективы заключаются в сохранении спроса на продукцию отраслей их специализации, в усилении ориентации на развитие эффективных секторов экономики.

Существенно иная обстановка в республиках Коми, Саха (Якутия), Хакасии, Красноярском крае, Иркутской, Кемеровской, Магаданской, Омской, Оренбургской, Томской и Тюменской областях. Их относительное благополучие обусловлено экспортной специализацией сырьевых отраслей. Основные факторы устойчивости этих регионов заключаются в сохранении конъюнктуры внешнего рынка, разрешении экологических, инвестиционных и социальных противоречий. Снижение мировых цен на углеводородное сырье в 1997—1998 гг., резкое сокращение по этой причине валютных поступлений в страну наиболее полно характеризуют риск и угрозы устойчивости недиверсифицированных регионов.

Владимирская, Ивановская, Курская, Московская, Смоленская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области к началу реформ располагали мощным производственным потенциалом, инфраструктурой и квалифицированными кадрами. Резервы повышения экономической и социальной их устойчивости и устойчивого развития заключаются в ориентации на использование новейших технологий, удовлетворение потенциальных потребностей российского рынка и восстановление утраченных внешнеэкономических позиций, в налаживании новых каналов товародвижения и поставок сырья, в приоритетном развитии городов – инновационных точек роста.

В Республике Карелии, Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Камчатской, Костромской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Пермской, Рязанской, Сахалинской, Тверской областях ситуация близка к среднероссийской. Поэтому обеспечение их экономической устойчивости связано с осуществлением мер в основном универсального характера, направленных на преодоление кризисных явлений, присущих всему народному хозяйству страны.

Краснодарский, Ставропольский края и Ростовская область

располагают благоприятными условиями для эффективной организации сельскохозяйственного производства. Их использование можно рассматривать как фактор устойчивости регионов и гарант продовольственной безопасности России.

Отличительной чертой республик Марий Эл, Мордовии, Удмуртии и Чувашии, Хабаровского края, Брянской, Кировской, Курганской, Псковской и Саратовской областей является значительная связь их экономики с военно-промышленным комплексом страны. Здесь высокотехнологичные и эффективные производства оборонной промышленности соседствуют с устаревшими и неэффективными предприятиями других секторов экономики. Нарращивание выпуска конкурентоспособной продукции в этих секторах почти невозможно, так что спад производства ВПК нечем компенсировать. Гарантии повышения устойчивости и устойчивого развития экономики таких регионов заключаются в сохранении высокотехнологичных производств, широком их применении в отраслях и производствах гражданского назначения. Однако для осуществления этой стратегии необходимы крупные инвестиции, в том числе прямое целевое финансирование из федерального бюджета.

Республики Алтай, Бурятия, Калмыкия, Тыва, Алтайский и Приморский края, Амурская, Астраханская, Калининградская, Тамбовская и Читинская области испытывают особые трудности. Они отличаются наиболее глубокой депрессией и являются более отсталыми по уровню социально-экономического развития, чем предыдущие группы. Слабая транспортная освоенность их территорий, относительно низкий докризисный уровень производственного развития обуславливали ранее и продолжают требовать сейчас особых мер государственной поддержки и протекционизма. Без них устойчивое развитие этих регионов маловероятно.

Республики Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Ингушетия, Северная Осетия—Алания составляют группу подверженных наиболее глубокой депрессии регионов, что является результатом действия не только экономических, но и других факторов. Перевод этих республик на путь устойчивого развития сопряжен с государственным урегулированием острейших политических, межнациональных, пограничных и других проблем.

Включенность региона в крупные межрегиональные системы также содержит потенциал устойчивости. В частности, взаимодействие субъектов Федерации в проведении взаимовыгодной экономической и социальной политики в рамках экономических районов и в пределах действия межрегиональных ассоциаций является дополнительным фактором их устойчивости.

## **ВЫВОДЫ**

1. Устойчивость и устойчивое социально-экономическое развитие в качестве относительно самостоятельных в региональном менеджменте выделены сравнительно недавно и обусловлены:

- затяжным системным кризисом в России в целом и в субъектах Федерации, угрожающим существованию страны;
- усиливающейся общей нестабильностью в мире по политическим, национально-государственным и другим причинам.

В немалой степени этому способствовало преодоление абсолютизации экологических основ в теории и концепциях устойчивости и устойчивого развития.

2. Устойчивость и устойчивое развитие интенсивно развиваются как категории практического регионального менеджмента, конституируются как специфические объекты управления и регулирования. Они, в частности, имеют соответствующие параметры, выраженные не только качественно, но и количественно; в их соблюдении заинтересованы социальные структуры; имеются ресурсы, создаются механизмы и т. д.

3. Общественная потребность в управлении устойчивостью и устойчивым развитием регионов проявляется все резче. Об этом свидетельствуют многочисленные программы, концепции, системы, разрабатываемые в субъектах РФ, городах и районах. Растущая угроза территориальным образованиям страны будет стимулировать эти работы и впредь.

4. Повышение эффективности управления устойчивостью и устойчивым развитием регионов сопряжено с развитием теории кризисов и катастроф, разработкой соответствующих индикаторов и показателей, обусловлено созданием необходимых организационных структур и кадровым их обеспечением.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем различие устойчивости и устойчивого социально-экономического развития?
2. Каково экономическое содержание устойчивого развития региона?
3. Каким образом можно управлять устойчивостью и устойчивым развитием?
4. В чем заключаются социальные факторы устойчивого развития регионов РФ?
5. Почему проблемы устойчивости встают в настоящее время столь остро и масштабно?

## ЛИТЕРАТУРА

- Гапоненко А.Л. Управление экономическим развитием. – М., 1997.
- Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // Российская газета. 1996. 9 апреля.
- Костин Г. Плановое управление двухуровневой экономикой. – М.: Русь, 1994.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.
- Регион: теория и практика устойчивого развития: Спецкурс, вып. 7 / Под ред. Ю.П. Алексеева и П.Е. Шпилева – М.: Изд-во БСТ, 1998.
- Шнипер Р.И. Регион: Диагностика и прогнозирование. – Новосибирск, 1996.

## Глава 5

### МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Схема экономического пространства России.  
Проблема “запад – восток” в экономике  
современной России. Задачи федерального  
и регионального управления в современных условиях*

#### **Схема экономического пространства России**

Экономическое пространство России состоит из различных регионов, различающихся уровнем экономического развития, отраслевой специализацией, природно-климатическими ус-

ловиями. Вместе с тем эти регионы чрезвычайно сильно взаимосвязаны, причем не столько торговлей, сколько современным глубоко специализированным высокотехнологичным производством. Схема российского экономического пространства в виде стилизованной географической карты России с условно спрямленными очертаниями и выявлением 11 укрупненных экономических районов – макроэкономических регионов России – представлена ниже. На схеме показан удельный вес каждого региона в валовом материальном продукте России (в %) применительно к 1987 и 1995 гг. Расчеты произведены во внутренних ценах 1987 г.

**Схема 1. Динамика распределения по регионам общероссийских объемов производства (в %, цены 1987 г.)\***

Северный регион				1987	1995	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный	
				4,2	4,3				
Северо-Западный	Центральный	Волго-Вятский	Уральский	1987	1995	1987	1995	1987	1995
				5,9	5,0	12,1	14,2		
				20,6	18,5				
				5,5	5,5				
	Центрально-Черноземный	Поволжский	Уральский	1987	1995	1987	1995	1987	1995
				4,2	4,3				
				5,1	5,6				
				11,8	12,6				
	Северо-Кавказский			1987	1995				
				8,6	7,8				

\*Данные 1987 г. взяты из "Отчетных межотраслевых балансов регионов за 1987 г.", опубликованных Госкомстатом РСФСР (М., 1988); данные 1995 г.—из расчетов Института народнохозяйственного прогнозирования (М., 1996).

В ходе длительного совместного развития российских регионов сложились определенное общественное разделение труда между ними и их отраслевая специализация в составе целостного экономического пространства России. Для востока России, включающего 6 регионов – Поволжский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный и Северный, характерно преобладание ресурсопроизводящих отраслей. В начале 90-х гг. в этих регионах производилось более 80% продукции нефтегазовой промышленности всей России, почти 75% – угольной промышленности, свыше 75% – черной и почти 90% – цветной металлургии, около 60% – химической, свыше 65% – лесной и лесоперерабатывающей промышленности. На западе России, куда входят 5 регионов – Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский, в основном сосредоточены ресурсообрабатывающие отрасли. В начале 90-х гг. здесь производилось более 70% продукции легкой промышленности всей России, свыше 52% — машиностроения и пищевой промышленности.

Отраслевая специализация обусловила в каждом регионе высокую долю продукции, производимой для других регионов и получаемой из них. В конце 80-х гг. (более поздние статистические данные отсутствуют) доля вывоза в производстве продукции и ввоза ее в ресурсах потребления для отдельных регионов России характеризовалась следующими данными (см. табл. 5).

Из таблицы следует, что объем межрегиональных связей сопоставим с масштабами производства и потребления в регионах, поэтому межрегиональные связи оказывают глубокое воздействие на экономические процессы, идущие в них.

В ходе экономических реформ возникли две устойчивые негативные тенденции в динамике хозяйственных связей между регионами России. Первая из них – ослабление межрегиональных связей под воздействием спада производства, поскольку широта этих связей вследствие отраслевой специализации российских регионов сопоставима с масштабами производства в них. Вторая тенденция, имеющая в своей основе исторически сложившуюся замкнутость российского экономического пространства, также приводит к ослаблению хозяйственных связей между регионами, но по другой причине – вследствие увеличения экспорта российской продукции ресурсного назначения.

Таблица 5

## Доля вывоза в производстве и ввоза в ресурсах потребления продукции, %\*

Регион	Вывоз	Ввоз
Северный	25,3	29,1
Северо-Западный	25,5	31,4
Центральный	25,2	29,8
Волго-Вятский	24,0	25,0
Центрально-Черноземный	22,4	25,8
Поволжский	24,8	22,9
Северо-Кавказский	20,0	24,4
Уральский	24,7	22,9
Западно-Сибирский	24,0	22,4
Восточно-Сибирский	23,2	28,5
Дальневосточный	15,8	24,9

\* См.: Отчетные межотраслевые балансы регионов за 1987 г./ Госкомстат РСФСР. М.: Республиканский информационно-издательский центр, 1988.

Разумеется, наряду со спадом производства и увеличением экспорта производственных ресурсов на сокращение связей между российскими регионами заметно влияют рост тарифов на услуги транспорта, масштабная “бартеризация” экономики. Однако для большинства регионов воздействие этих факторов, несомненно, существенно слабее, чем указанных выше основных тенденций.

Как повлияет ослабление хозяйственных связей между регионами на их экономику? Для количественной оценки степени зависимости экономики регионов от их внешних связей была разработана специальная экономико-математическая модель. Она представляет собой оптимизационную статистическую 18-отраслевую модель межотраслевого баланса региона России<sup>1</sup>. С ее помощью устанавливается зависимость изменения объема внутреннего конечного продукта региона от уровня изменения его внешних связей. При этом внешние связи включают в себя как связи с другими регионами России, так и международные экономические связи с ближним и дальним зарубежьем. Формализованная запись экономико-математической модели выглядит следующим образом:

<sup>1</sup> Информационной базой для расчетов по этой экономико-математической модели послужили отчетные межотраслевые балансы 11 укрупненных экономических районов России за 1987 г., подготовленные Госкомстатом Российской Федерации (М., 1988).

$$X_i = \sum_{y=1}^{18} a_{iy} x_y + s_i Y + (1 - c) \Delta_i, i = 1 \dots 18 \quad (1)$$

$$Y \rightarrow \max \quad (2)$$

$$X_i \leq X_i^0 \quad (3)$$

В уравнениях модели приняты следующие обозначения:

$X_i$  — объем производства продукции отрасли  $i$  данного региона ( $i = 1 \dots 18$ );

$Y$  — величина внутреннего конечного продукта региона;

$a_{iy}$  — коэффициенты матрицы прямых затрат межотраслевого баланса региона;

$s_i$  — показатель доли отрасли  $i$  в отраслевой структуре внутреннего конечного продукта региона;

$\Delta_i$  — сальдо вывоза-ввоза отрасли  $i$  данного региона;

$c$  — параметр, характеризующий меру “ослабления” внешних связей региона: если  $c=0$ , значит, внешние связи региона полностью сохранены, если  $c=1$ , то это означает, что внешние связи региона отсутствуют;

$X_i^0$  — объем производства продукции отрасли  $i$  при  $c=0$ , т.е. при полной сохранности внешних связей.

Результаты расчетов для всех регионов могут быть представлены в виде следующей линейной зависимости:

$$\frac{Y}{Y_0} = 1 - kc, \quad (4)$$

где  $Y_0$  — величина внутреннего конечного продукта в условиях полного сохранения внешних связей региона ( $c=0$ );  $k$  — коэффициент зависимости внутреннего конечного продукта региона от внешних связей, показывающий величину изменения конечного продукта (в %) при изменении его внешних связей на 1%.

В результате расчетов по модели (формулы 1—4) были получены значения коэффициента зависимости  $k$  для каждого региона России, представленные в табл. 6.

Анализ полученных результатов позволяет объединить все регионы России в три группы. В первую группу попадает наиболее независимый регион — Уральский, где объем конечного продукта наименее зависим от внешних связей. При их изменении на 1% внутренний конечный продукт изменяется менее чем на 0,5%.

Вторую группу образуют Западно-Сибирский, Поволжский, Центральный, Северный, Дальневосточный, Восточно-Сибирский, Северо-Кавказский, Волго-Вятский и Северо-Западный регионы. У них при изменении внешних связей на 1% конечный продукт изменяется на 0,6—0,8%. Третью группу образует самый зависимый Центрально-Черноземный регион, у которого каждый процент уменьшения внешних связей снижает его внутренний конечный продукт более чем на 0,9%.

Т а б л и ц а 6

**Коэффициенты экономической зависимости регионов России**

Регион	Коэффициент зависимости	Регион	Коэффициент зависимости
Уральский	0,49	Восточно-Сибирский	0,74
Западно-Сибирский	0,62	Северо-Кавказский	0,75
Поволжский	0,65	Волго-Вятский	0,49
Центральный	0,67	Северо-Западный	0,78
Северный	0,69	Центрально-Черноземный	0,92
Дальневосточный	0,71		

Рассмотрим стратегическое планирование развития регионов России в условиях ослабления хозяйственных связей между ними. Из табл. 6 видно, что для всех российских регионов выполняется условие:

$$0 < k < 1 . \quad (5)$$

Это означает, что выбор стратегических целей экономического развития для любого региона России будет происходить в диапазоне между двумя предельными альтернативными стратегиями:

- **региональной автаркии**, которая исходит из замкнутого регионального развития без внешних связей ( $k=0$ ),
- **регионального фритредерства**, которое предполагает максимальную открытость региона ( $k=1$ ), его переход к эквивалентным внешним связям на основе мировых цен как с внешним рынком, так и с российскими регионами.

Выбор объективно обусловлен реально существующими различиями в уровнях экономического развития регионов, в их от-

раслевой специализации, обеспеченности природными ресурсами, климатических условиях, пространственно-географическом расположении.

### Проблема “запад — восток” в экономике современной России

Для оценки степени зависимости экономики регионов от выбранной стратегии и установления объективно возможных результатов этого выбора при планировании развития каждого из 11 макроэкономических регионов России используются соответствующие экономико-математические модели, устанавливающие величину объема продукции каждой отрасли и внутреннего продукта региона при различных стратегических установках.

**1. Модель поведения региона в соответствии со стратегией региональной автаркии** действует при полном разрыве внешних экономических связей региона, как международных с ближним и дальним зарубежьем, так и с другими регионами России. Величина общего вывоза из региона и общего ввоза в него по каждой отрасли приравнивается в модели к нулю. Из этого следует, что сальдо вывоза-ввоза продукции по каждой из 18 отраслей также равно нулю. Формализованная запись экономико-математической модели выглядит так же, как и в формулах (1—3):

$$X_i = \sum_{y=1}^{18} a_{iy} X_y + s_i Y + \Delta_i, i = 1 \dots 18$$

$$Y \rightarrow \max$$

$$X_i \leq X_i^0$$

В уравнениях данной модели приняты те же обозначения, что и в формулах (1—3).

Исходная информация:  $a_{iy}, s_i, X_i^0$ .

Неизвестные величины:  $X_i, Y$ .

**2. Модель поведения региона в соответствии со стратегией регионального фритредерства** применима в условиях перехода к

эквивалентным внешним связям на основе мировых цен не только с дальним и ближним зарубежьем, но и с остальными регионами России. В соответствии с требованием эквивалентности суммарный вывоз из региона должен быть равен суммарному ввозу в него.

Уравнения экономико-математической модели могут быть представлены в следующем виде:

$$X_i = \sum_{y=1}^{18} a_{iy} x_y + s_i Y + \Delta_i, i = 1 \dots 18 \quad (6)$$

$$\sum_{i=1}^{18} P_i \Delta_i = 0 \quad (7)$$

$$Y \rightarrow \max \quad (8)$$

$$X_i \leq X_i^0 \quad (9)$$

В уравнениях данной модели используются те же обозначения, что и в предыдущей, за исключением следующих:

$\Delta_i$  — сальдо вывоза-ввоза отрасли  $i$  конкретного региона,

$P_i$  — индекс пересчета внутренних цен во внешнеторговые, определялся на основе данных о вывозе и ввозе продукции по отраслям народного хозяйства России в 1989 г. во внутренних и внешнеторговых ценах<sup>1</sup>; значения оказались весьма близки коэффициентам пересчета показателей межотраслевого баланса России в мировые цены<sup>2</sup>.

Исходная информация:  $a_{iy}, s_i, X_i^0, P_i$ <sup>3</sup>.

Неизвестные величины:  $x_i, Y, \Delta_i$ .

Моделирование поведения российских регионов в соответствии со сформулированными выше стратегиями дало результаты, приведенные в табл. 7. Они представлены в виде сопоставления макроэкономических показателей, достигаемых каждым из регионов в ходе реализации той или иной стратегии, с соответ-

<sup>1</sup> См.: Народное хозяйство РСФСР в 1990 г.: Статистический ежегодник. М., 1991.

<sup>2</sup> См.: Пителин А.К., Попова В.Н., Пугачев В.Ф. Межотраслевой анализ экономики России в мировых ценах // Экономика и математические методы. Т.3. Вып. 1. М., 1994.

<sup>3</sup> Информационной базой для расчетов по обем экономико-математическим моделям послужили отчетные межотраслевые балансы 11 укрупненных экономических районов России за 1987 г., подготовленные Госкомстатом Российской Федерации (М., 1988).

ствующими показателями исходного состояния регионов в составе целостного экономического пространства России.

Таблица 7

**Моделирование поведения регионов России  
в соответствии с альтернативами стратегического планирования**

Стратегия региональной автаркии		Регионы России	Стратегия регионального фритредерства	
В % к исходному состоянию региона			В % к исходному состоянию региона	
Внутренний конечный продукт региона	Совокупный общественный продукт региона		Внутренний конечный продукт региона	Совокупный общественный продукт
31,0	34,8	Северный	→ 90,1	98,3
21,8	26,6	← Северо-Западный	84,1	98,6
32,7	38,6	← Центральный	88,4	98,8
24,3	26,0	← Волго-Вятский	96,5	99,6
7,9	8,7	← Центрально-Черноземный	74,3	84,8
34,6	33,9	Поволжский	→ 100,3	73,3
24,8	28,2	← Северо-Кавказский	81,0	98,0
51,3	49,2	Уральский	→ 100,3	58,0
38,5	41,8	Западно-Сибирский	→ 100,2	41,3
25,5	31,5	Восточно-Сибирский	→ 90,0	98,4
28,6	37,6	Дальневосточный	→ 72,5	89,0

Из табл. 7 следует, что с позиции стратегического планирования реализация стратегии региональной автаркии для любого региона России будет иметь катастрофические последствия, поэтому ни один из них самостоятельно не пойдет на это. Вместе с тем ослабление связей между российскими регионами делает стратегию регионального фритредерства привлекательной для решения задач стратегического планирования развития ряда регионов

России — в первую очередь для Поволжского, Уральского и Западно-Сибирского. При переходе к этой стратегии в них даже несколько увеличивается внутренний продукт, прежде всего за счет продажи продукции нефтегазовой промышленности по мировым ценам, несмотря на существенный спад производства из-за “кувейтизации” экономики. Для остальных регионов стратегия регионального фритредерства представляется заведомо меньшим злом, чем стратегия региональной автаркии, так как спад в их экономике в рамках первой стратегии будет принципиально меньше, чем в другой.

Однако анализ внешней обстановки, сильных и слабых сторон регионов свидетельствует, что не все они смогут осуществить стратегию регионального фритредерства. Это связано в первую очередь с конкурентоспособностью продукции российских регионов на мировом рынке. Для Северного региона, вывозящего продукцию черной металлургии и лесной промышленности, а также для Восточно-Сибирского и Дальневосточного регионов, вывозящих продукцию цветной металлургии и лесной промышленности, требование конкурентоспособности их продукции в принципе выполнимо. Однако при стратегическом планировании необходимо учитывать, что для Северо-Западного, Центрального и Волго-Вятского регионов доминирующая в их вывозе продукция машиностроения и легкой промышленности вряд ли сможет в ближайшее время стать конкурентоспособной в соответствии с требованиями мирового рынка. То же касается машиностроения, пищевой и легкой промышленности Центрально-Черноземного и Северо-Кавказского регионов. Поэтому в соответствии с результатами анализа внешней обстановки эти пять ресурсообработывающих регионов (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский) будут лишены возможности на эквивалентной основе по мировым ценам обеспечивать себя ресурсами — энергоносителями, конструкционными материалами (или сырьем для их производства), продукцией лесной и лесообработывающей промышленности — из остальных шести ресурсодобывающих российских регионов, ориентированных в рамках стратегии регионального фритредерства в основном на мировой рынок. Из-за этого ресурсообработывающие регионы России при планировании своего развития будут исходить из стратегии региональной автаркии.

Таким образом, в условиях ослабления межрегиональных хозяйственных связей в едином экономическом пространстве России начнут осуществляться две альтернативные стратегии поведения его составных частей, что показано в табл. 7 стрелками соответствующей ориентации. Это неизбежно приведет к дальнейшему сокращению связей между российскими регионами, неминуемо усилит разнонаправленность их стратегий, будет способствовать увеличению дифференциации в экономическом разви-

тии различных регионов, создаст угрозу целостности российского экономического пространства.

Реальные процессы, идущие в экономике России, подтверждают данные выводы. Чисто внешне новые тенденции в российской экономике проявились в существенно различных темпах изменения объемов производства на западе и востоке России, о чем свидетельствуют данные табл. 8.

Значительные различия в спаде производства на западе и востоке России привели к существенному изменению их доли в общероссийском валовом общественном продукте, что следует из приводимых данных. Различия в экономическом положении запада и востока России, о которых свидетельствуют данные табл. 8 и 9, обусловлены существенно различными темпами спада производства в ресурсопроизводящих и ресурсообрабатывающих отраслях российской промышленности.

Таблица 8

**Темпы изменения валового общественного продукта (I)  
и продукции промышленности (II)**

Россия и ее субрегионы	1990 г. в % к 1987 г.		1995 г. в % к 1990 г.		2000 г. в % к 1995 г.			
					1-й вариант		2-й вариант	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Россия в целом	104,9	105,1	48,2	45,4	91,1	92,3	113,3	114,3
В том числе:	106,3	106,8	44,1	39,9	89,5	89,8	113,8	115,2
	103,7	103,7	51,7	50,3	92,3	94,0	112,9	113,6

Отрасли первой группы — нефтегазовая, черная и цветная металлургия — сконцентрированы в основном на востоке России. Отрасли второй группы — машиностроение, легкая и пищевая промышленность — сосредоточены в основном на западе России. Замедление темпов спада в ресурсопроизводящих отраслях было вызвано резким увеличением экспорта их продукции на мировой рынок, несмотря на продолжающийся спад производства в российской промышленности, о чем свидетельствуют статистические данные.

Различия в тенденциях развития запада и востока России сохранятся и в обозримом будущем. Об этом свидетельствует

прогноз развития российской экономики на период до 2000 г., разработанный в разрезе 11 регионов в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН<sup>1</sup>.

Т а б л и ц а 9

**Доля запада и востока России  
в общероссийском валовом общественном продукте, %**

Россия и ее субрегионы	1987 г.	1990 г.	1995 г.	2000 г. в % к 1995 г.	
				I вариант	II вариант
Россия в целом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:					
запад России	45,7	46,3	42,4	41,6	42,5
восток России	54,3	53,7	57,6	58,4	57,5

Прогноз был разработан в двух вариантах: I вариант – продолжающаяся топливно-сырьевая ориентация экономики России; II вариант – комплексное развитие России, при котором опережающими темпами растут отрасли инвестиционного комплекса, включая машиностроение.

Т а б л и ц а 10

**Прогноз развития экономики России (2000 г. в % к 1995 г.)**

Показатели развития	I вариант	II вариант	Показатели развития	I вариант	II вариант
Валовой внутренний продукт	92	114	Продукция сельского хозяйства	94	109
Продукция промышленности	95	114	Капитальные вложения	67	131

В соответствии с этими прогнозами в 2000 г. доля запада России в ее ВВП составит по I варианту 40%, а по II варианту – около 45%, а доля востока России по I варианту – 60%, по II варианту – около 55%. Это говорит о качественных изменениях в экономике России, и прежде всего о нарушении единства ее воспроизвод-

<sup>1</sup> См.: Клоцвог Ф.Н., Абдыкулова Г.М., Кушникова И.А., Каширская С.И. Перспективы экономического развития российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4; Клоцвог Ф.Н. Потенциал экономического сотрудничества России со странами СНГ // Экономист. 1997. № 8.

ственного процесса и ослаблении целостности российского экономического пространства.

### Задачи федерального и регионального управления в современных условиях

Возникновение угрозы ослабления целостности российского экономического пространства в значительной мере объективно обусловлено действием фундаментальных экономических закономерностей, свойственных рыночным отношениям. Поэтому остановить этот процесс может только система государственного регулирования рыночных отношений. Посмотрим, в какой мере она обеспечит целостность экономического пространства России в современных условиях.

В основу анализа этой системы легли результаты исследований, ведущихся с 1993 г. в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН<sup>1</sup>. Они позволили выявить следующие **функции федерального и регионального государственного управления** по обеспечению целостности российской экономики.

**1. Обеспечение существования регионов-доноров.** Уровень донорства регионов изменялся начиная с 1987 г. следующим образом:

Таблица 11

Доля положительного сальдо вывоза-ввоза в производстве регионов-доноров (внешнеторговые цены 1989 г.), %

Регион-донор	1990 г.	1995 г.	2000 г.	
			I	II
Поволжский	4,9	5,3	5,7	4
Уральский	7,2	10,6	13	9
Западно-Сибирский	19,0	29,6	35	28
Восточно-Сибирский	—	5,1	6	5
Северный	—	5,0	6	5

<sup>1</sup> См.: Клоцвог Ф.Н., Абдыкулова Г.М., Кушникова И.А., Мацнев Д.А., Чернова Л.С. Новые тенденции межрегиональных связей российской экономики // Проблемы прогнозирования. 1996. № 2; Клоцвог Ф.Н., Абдыкулова Г.И., Кушникова И.А., Каширская С.И. Перспективы экономического развития российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4.

Из табл. 11 следует, что за 1990—1995 гг. число регионов-доноров возросло с 3 до 5, причем все они принадлежат ресурсопроизводящему востоку России. В течение 1990—1995 гг. уровень донорства этих регионов непрерывно увеличивался.

Важнейшими регионами-донорами в экономике России являются Западно-Сибирский и Уральский, общая суммарная доля которых в объеме ресурсов, поступающих от доноров, в 1990—1995 гг. превышала 85%. До 2000 г. вне зависимости от вариантов прогноза Западно-Сибирский регион останется важнейшим экономическим донором в России.

**2. Обеспечение существования регионов-реципиентов (получателей).** Динамика их уровня реципиентности отражена в табл. 12.

Таблица 12

**Доля отрицательного сальдо вывоза-ввоза в объеме ресурсов потребления регионов-реципиентов (внешнеторговые цены 1989 г.), %**

Регион-реципиент	1990 г.	1995 г.	2000 г.	
			I	II
Северный	5,3	—	—	—
Северо-Западный	6,7	9,9	10	13
Центральный	4,2	10,2	13	10
Волго-Вятский	0,7	0,1	0,1	1
Центрально-Черноземный	7,7	4,4	3	8
Северо-Кавказский	8,0	7,5	7,4	10
Восточно-Сибирский	4,2	—	—	—
Дальневосточный	11,9	5,7	2,6	5,6

Из данных табл. 12 следует, что за 1990—1995 гг. число регионов-реципиентов уменьшилось с 8 до 6 и останется таким до 2000 г. Пять из оставшихся шести регионов образуют ресурсообработывающий запад России. В течение 1990—1995 гг. уровень реципиентности большинства регионов-реципиентов заметно снизился (они лишились значительной экономической поддержки со стороны) и только у двух из них — Центрального и Северо-Западного — существенно возрос (у первого — в 2,4, у второго — в 1,5 раза).

На период до 2000 г. эти два региона и еще Северо-Кавказский остаются регионами с высоким уровнем реципиентности в

обоих вариантах прогноза. В первом варианте сложная ситуация с экономической поддержкой со стороны создастся в Центральном-Черноземном и особенно в Дальневосточном регионе (см. табл. 12).

Как следует из расчетов Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, главными регионами-реципиентами России являются Центральный и Северо-Западный, общая суммарная доля которых в 1995 г. превышала 70% всех ресурсов, перераспределяемых в пользу регионов-реципиентов. В течение 1990—1995 гг. доля большинства регионов-реципиентов в общем объеме этих экономических ресурсов заметно снизилась и снова лишь у двух из них – Центрального и Северо-Западного – существенно возросла (у первого – более чем в 2,3, у второго – примерно в 1,3 раза). В период до 2000 г. тенденция к увеличению доли ресурсов, полученных Центральным регионом, сохранится, а по I варианту прогноза – усилится.

**3. Обеспечение перераспределения ресурсов между востоком и западом России.** Наличие в российской экономике регионов-доноров и регионов-реципиентов (первые — на востоке, вторые — в основном на западе России) свидетельствует о неэквивалентном перераспределении ресурсов между востоком и западом России. Это же подтверждают следующие интегральные оценки<sup>1</sup>.

Таблица 13

Структура использования ресурсов, получаемых от регионов-доноров, %

Использование ресурсов	1990 г.	1995 г.	2000 г.	
			I	II
Всего ресурсов	100	100	100	100
В том числе:				
поддержка регионов-реципиентов России	61	33	32	49
вывоз в страны СНГ	52	0	-1	3
вывоз в дальнее зарубежье	-13	67	69	48

Из данных табл. 13 видно, как за 1990—1995 гг. принципиально изменился характер использования ресурсов, полученных от

<sup>1</sup> См.: Ключев Г. Н. и др. Перспективы экономического развития российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4. С. 101.

российских регионов-доноров. В предреформенный период более 60% этих ресурсов использовалось на поддержку регионов-реципиентов России. В настоящее время 2/3 ресурсов, отдаваемых регионами-донорами, уходит в страны дальнего зарубежья, и лишь 1/3 их идет на поддержку российских регионов. В условиях сохранения до 2000 г. курса на преимущественно топливно-сырьевую ориентацию развития экономики России (I вариант прогноза) в структуре использования ресурсов, получаемых от регионов-доноров, не произойдет существенных изменений. Еще более снизится доля ресурсов, направляемых на поддержку нуждающихся российских регионов-реципиентов, и одновременно увеличится доля ресурсов, вывозимых в дальнее зарубежье. При комплексном развитии экономики России (II вариант прогноза) к 2000 г. за счет резкого снижения доли ресурсов, вывозимых в качестве донорской помощи дальнему зарубежью, может быть заметно увеличена часть ресурсов, направляемых на поддержку российских регионов. Одновременно появляется возможность восстановить донорскую помощь странам СНГ, хотя и в существенно меньших размерах, чем она направлялась в адрес бывших союзных республик в дореформенном 1990 г.

Можно сформулировать следующие основные направления совершенствования функций федерального и регионального государственного управления по обеспечению целостности российского экономического пространства:

- дальнейшее осуществление донорства востоком России ради сохранения экономической стабильности в стране;
- использование результатов этого донорства во все большей мере для нужд России, а не для дальнего зарубежья (см. табл. 9);
- обеспечение большей равномерности в образовании общего положительного сальдо регионами-донорами востока и в его распределении между регионами-реципиентами России. Это предполагает значительное снижение доли таких реципиентов, как Центральный, а также Северо-Западный регионы, и одновременно резкое увеличение доли в первую очередь Дальневосточного, а также Центрально-Черноземного регионов (см. табл. 12).

Таким образом, динамика макроэкономических региональных пропорций современной России объективно требует сохранения и существенного усиления деятельности федерального и регионального управления ими в целях укрепления целостности рос-

сийского экономического пространства и сохранения социально-экономической стабильности в стране.

### **ВЫВОДЫ**

1. Объем межрегиональных связей сопоставим с масштабами производства и потребления в регионах, поэтому межрегиональные связи оказывают глубокое воздействие на экономические процессы, идущие в российских регионах.

2. Все регионы России можно объединить в три группы. В первую группу попадает наиболее независимый регион — Уральский, объем конечного продукта которого наименее зависим от внешних связей. При их изменении на 1% внутренний конечный продукт изменяется здесь менее чем на 0,5%. Вторую группу образуют Западно-Сибирский, Поволжский, Центральный, Северный, Дальневосточный, Восточно-Сибирский, Северо-Кавказский, Волго-Вятский и Северо-Западный регионы. В них при изменении внешних связей на 1% конечный продукт изменяется на 0,6—0,8%. Третью группу образует самый зависимый Центрально-Черноземный регион, у которого каждый процент уменьшения внешних связей снижает его внутренний конечный продукт более чем на 0,9%.

3. Реализация стратегии региональной автаркии для любого региона России будет иметь катастрофические последствия. Возникновение угрозы ослабления целостности российского экономического пространства в значительной мере объективно обусловлено действием фундаментальных экономических закономерностей, свойственных рыночным отношениям. Поэтому остановить этот процесс может только система государственного регулирования рыночных отношений.

4. Динамика макроэкономических региональных пропорций современной России объективно требует сохранения и существенного усиления действенности федерального и регионального государственного управления ими в целях укрепления целостности российского экономического пространства и сохранения социально-экономической стабильности в стране.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Каковы основные макроэкономические региональные пропорции в рамках экономического пространства России?

2. Какими показателями и как можно измерить взаимозависимость регионов в экономике России?

3. В чем состоит проблема “запад—восток” в современной российской экономике и как ее можно учитывать в управлении социально-экономическим развитием регионов?

4. Какие регионы России являются донорами, а какие – реципиентами?

5. В чем заключаются задачи федерального и регионального управления по обеспечению целостности экономического пространства России на период до 2000 г.?

## ЛИТЕРАТУРА

Клоцвог Ф.Н. и др. Новые тенденции межрегиональных связей российской экономики // Проблемы прогнозирования. 1996. № 2.

Клоцвог Ф.Н. и др. Перспективы экономического развития российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4.

Мацнев Д.А. и др. Анализ экономического взаимодействия регионов России // Проблемы прогнозирования. 1994. № 5.

Мацнев Д.А. Сохраним ли целостность общероссийского экономического пространства? // Российский экономический журнал. 1995. № 7.

## Глава 6

### СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

#### *Стратегический план развития региона и его характеристики. Стадии стратегического планирования*

#### **Стратегический план развития региона и его характеристики**

*Стратегический план* развития региона – это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное описание следующих аспектов деятельности по развитию региона:

- постановка целей развития региона;
- определение пути достижения поставленных целей;
- анализ потенциальных возможностей, реализация которых позволит достичь успехов;
- разработка методов организации движения по избранным направлениям;

- использование ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей;
- определение способов использования ресурсов.

Стратегический план социально-экономического развития региона позволяет его администрации и всему региональному сообществу действовать совместно. Стратегический план – это документ не исключительно администрации, а в большей мере всех участников процесса регионального развития, включая экономических агентов и участников политического процесса. Это – не директива сверху, направленная от региональной администрации предпринимателям и жителям региона. Напротив, такой план должен создаваться как сеть взвешенных и согласованных пожеланий по решению имеющихся проблем и адресуется со стороны бизнеса и населения к администрации. Таким образом, он представляет собой инструмент стратегического партнерства, механизм определения и осуществления эффективных стратегий во всех сферах жизни региона.

В процесс стратегического планирования целесообразно вовлечь всех заинтересованных участников – предпринимателей, политиков и население. В рамках проведения конференций, семинаров и рабочих групп с участием экспертов и жителей региона можно отработать предложения по приоритетам и критериям создаваемого плана. Для организации работы над стратегическим планом региона целесообразно создать специальную рабочую группу.

Отдельной составляющей стратегического плана развития региона должен стать прилагаемый к нему “План действий администрации по реализации стратегического плана”, контролируемый лично главой администрации региона.

Не в каждом регионе современной России удастся создать стратегический план собственного развития. Регион должен не только иметь потенциал развития и соответствующие ресурсы, но и создать высокий уровень общественного согласия и готовность поставить общерегиональные приоритеты выше частных или институциональных.

К *основным характеристикам* стратегического плана социально-экономического развития региона относятся следующие:

- выделение сильных и слабых сторон региона, стремление усилить, развить, сформировать конкурентные преиму-

щества региона, прежде всего по созданию лучших условий жизни людей;

- краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития;

- партнерское взаимодействие всех региональных сил. План представляет собой не директиву, а скорее компиляцию разумных рекомендаций в адрес администрации со стороны предпринимателей и населения. План должен стать своеобразным соглашением относительно специфических мер стратегического характера, которые важны и для производства, и для жителей региона;

- план – это комбинация долгосрочного видения и сегодняшних мер. Это не только долгосрочные цели, но и план действий. По всем основным направлениям осуществления стратегии развития целесообразно разработать подцели, механизм их достижения, определив цену такого достижения, предполагаемый эффект, способы контроля и мониторинга.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план регионального развития, — как повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем? Уровень социального развития региона в первую очередь определяется его экономическим развитием, поскольку качество жизни населения определяется уровнем и эффективностью производства и продаж регионального продукта. Поэтому в первую очередь планируется именно экономическое развитие. Ключевыми задачами экономического развития региона являются:

- создание новых высокооплачиваемых рабочих мест;
- привлечение в регион новых производств;
- развитие имеющихся производств;
- обновление структуры производства;
- развитие методов продвижения и продаж регионального продукта.

Наиболее характерные проблемы экономического развития российских регионов – это не только привлечение в регион экономических агентов, но и развитие инженерной инфраструктуры, строительство и обновление жилья, упорядочение землепользования, поддержание занятости на высоком уровне, решение насущных экологических проблем.

## Стадии стратегического планирования

Коротко цикл стратегического планирования экономического развития региона можно представить в следующем виде:

1. Определение целей развития.
2. Анализ внешней среды развития региона.
3. Определение сильных и слабых сторон региона.
4. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.
5. Разработка концепции и стратегии развития.
6. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.
7. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Схематично цикл стратегического планирования развития региона представлен на рис. 4. Рассмотрим последовательно все *стадии* стратегического планирования экономического развития региона.

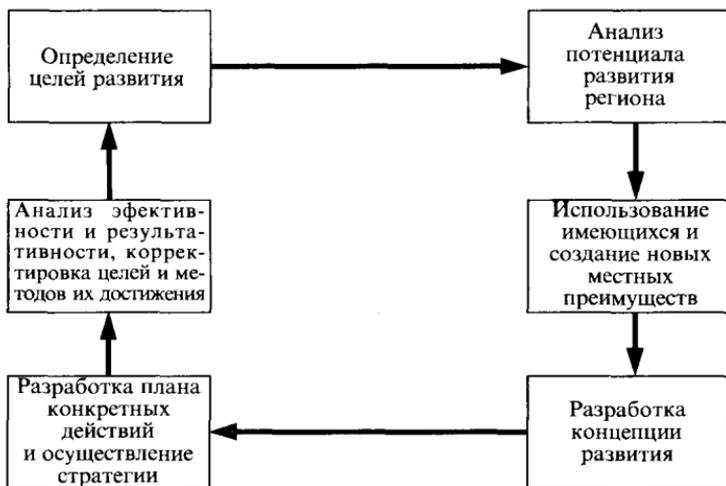


Рис. 4. Цикл стратегического планирования развития региона

**1-я стадия. Определение целей развития.** Четко сформулированная система целей развития, которые удовлетворяют стандартным требованиям измеримости, достижимости, ориентированности во времени и непротиворечивости, может принести региону намного больше пользы, чем, скажем, финансовые средства, полученные от федерального центра, которые можно просто потратить на погашение той или иной текущей задолженности. Каковы основные цели развития региона?

Обычно различают общие цели развития, или так называемую миссию, и конкретные цели и задачи, вытекающие из них. *Общие цели* должны характеризовать необходимое состояние развития региона на определенные моменты будущего времени, быть четкими и относительно краткими. К их выработке желательно привлечь всех, кто будет работать по их достижению: работников администрации, предпринимателей, население, всех заинтересованных лиц, активно задействовать прессу. Для формулирования целей развития полезно привлечь экономических советников, работников местных высших учебных заведений, служащих местных банков.

Общие цели регионального развития, как правило, характеризуют желательный уровень качества среды проживания в данном регионе, а также формируют количественные и качественные ориентиры экономического развития. Основой для их формирования служат количественные и качественные данные о сообществе. Общие цели одновременно служат критерием развития, ориентиром для действий и позволяют отделить желаемые меры от нежелательных. Общие цели должны быть достаточно конкретными.

Так, например, недостаточно в качестве цели указать: “Стимулировать рост”. В рамках такой формулировки неясно, о каком росте идет речь: росте населения, числа предприятий, занятых, или о росте объема продаж, доходов всех юридических лиц, или же о росте местной промышленности, торговли или какой-либо иной отрасли. Другими негативными примерами целей, сформулированных в слишком общем виде, могут служить следующие:

- улучшить климат для бизнеса;
- уменьшить безработицу;
- повысить экономическое благосостояние жителей.

Все эти благие призывы мало что дают для планирования экономического развития региона. Целесообразно формулировать цели несколько иначе.

Вот некоторые примеры конкретных формулировок общих целей:

- удвоить долю занятых в сельском хозяйстве и отраслях АПК;
- увеличить удельный вес занятых в торговле, доведя его до показателей занятых в промышленности;
- увеличить на 50% число малых предприятий;
- создать в регионе 50 новых предприятий финансовой инфраструктуры.

Общие цели, если они сформулированы достаточно определенно, затем трансформируются в более *частные, конкретные*, с подробными количественными ориентирами и соответствующими критериями, с помощью которых можно контролировать социально-экономическое развитие региона. Формулировки таких целей отвечают в деталях на вопросы: что должно произойти, с кем конкретно, где и когда? Какие количественные результаты должны быть достигнуты?

*Главная цель развития любого региона – устойчивое улучшение качества жизни всех категорий жителей.* Данная цель может быть выражена более подробно через характеристики и параметры развития региона как многофункционального, интегрированного в российскую и мировую экономику и предоставляющего благоприятную внешнюю среду для жизни и экономической активности. В рамках главной цели можно выделить следующие подцели:

- повышение доходов и уровня занятости как следствие экономического развития;
- улучшение общих условий жизни как результат повышения эффективности отдачи ресурсов и бюджетных расходов.

Стратегический план может быть ориентирован на достижение следующих трех стратегических целей:

- создание благоприятного климата для бизнеса;
- интеграция в мировую экономику;
- улучшение социальной среды.

В свою очередь эти стратегические цели могут быть конкретизированы следующим образом:

**1. Создание благоприятного климата для бизнеса.**

1.1. Снятие избыточных ограничений для бизнеса.

1.2. Снижение налогового пресса.

1.3. Развитие рынка недвижимости.

1.4. Развитие рынка рабочей силы.

1.5. Ориентация финансовых ресурсов на инвестирование в реальный сектор.

1.6. Формирование зон динамичного регионального развития.

**2. Интеграция в мировую экономику.**

2.1. Развитие экспортно-ориентированных производств.

2.2. Консолидация конкурентоспособных производителей.

2.3. Развитие науки, образования, инновационной деятельности.

2.4. Интеграция в глобальную информационную среду.

**3. Улучшение социальной среды.**

3.1. Развитие образовательного, культурного и интеллектуального потенциала региона.

3.2. Ускоренное решение жилищной проблемы; реформа ЖКХ.

3.3. Развитие инфраструктуры, включая тепло-, водо-, газо-, электроснабжение и канализацию.

3.4. Повышение качества административного управления регионом.

3.5. Повышение уровня общественной безопасности.

3.6. Улучшение состояния окружающей среды.

По каждому из пунктов формируется программа действий с указанием примерных сроков, механизма, форм контроля и источников финансирования.

**2-я стадия. Анализ внешней среды развития региона.** Анализируются ключевые социально-экономические параметры внешней среды (динамика ВВП, инвестиционный климат, разнообразный риск, инфляция, перспектива экономического роста), проводится сравнительный анализ экономического развития аналогичных регионов с учетом исходного уровня, стартового положения региона и таким образом выявляются внешние факторы регионального развития.

Анализ внешних и внутренних факторов позволяет определить отрасли и виды деятельности, которые могут дать региону существенное развитие, и сформулировать соответствующие меры, которые могут эффективно реализовать имеющийся потенциал. Данный анализ позволяет выявить сравнительные характеристики среды региона:

- во *внешней среде*: географическое положение и климат, макроэкономическая ситуация в России, преобладающие тренды в экономике мира и России, демографические тенденции и др.;

- во *внутренней среде*: ресурсы и их доступность (человеческие ресурсы, включая навыки и образование, технология, основные фонды, недвижимость, финансы), предпринимательский и инвестиционный климат, инфраструктура и коммунальные услуги.

**3-я стадия. Анализ потенциала развития региона.** С помощью количественного и качественного анализа экономической, социальной, экологической и институциональной внешней среды, в которой действуют региональные экономические агенты, уточняются и оцениваются внешние ресурсы, которые можно привлечь для экономического развития региона (финансовые, человеческие, природные, институциональные).

Регионы вступают друг с другом в конкуренцию за инвестиции и новые рабочие места, а в конечном счете – за высокий жизненный стандарт и перспективы социально-экономического развития. Регион тем успешнее развивается, чем более привлекательны созданные в нем рабочие места и условия жизни.

При анализе потенциала конкурентоспособности региона целесообразно проанализировать следующие аспекты:

1. *Регион в мировой экономике:* экспорт произведенных продуктов; развитие науки и образования; инновационная активность; развитие информационной и телекоммуникационной индустрии.

2. Регион в рамках российской экономики: макроэкономическая ситуация; правительственный прогноз; место региона в российской экономике; его место в межрегиональных связях; возможные источники финансирования развития региона.

3. Внутренние факторы развития:

- человеческие ресурсы: половозрастная структура населения, его национальный состав, миграция, факторы роста населения, образование, профессиональный состав занятых, уровень и динамика безработицы, доходы, уровень заработной платы, ВВП на душу населения, производительность труда, дифференциация доходов, сбережения, уровень и динамика физического и психического здоровья, продолжительности жизни;

- природные ресурсы: использование земли, наличие природных ископаемых, рекреационные ресурсы, природные достопримечательности;

- экономические ресурсы (структура местной экономики: преобладающие отрасли и наиболее быстро развивающиеся производства; климат для бизнеса, степень демополизации рынков, состояние рынка недвижимости, уровень регионального планирования, деловая инфраструктура, объемы общественных и частных инвестиций, состав и объем муниципальных услуг, инфра-

структура, транспорт и связь, степень развития малого предпринимательства, “экспортная” деятельность предприятий региона);

- культурные ресурсы: история и исторические достопримечательности, социальные ценности, нормы, традиции, стиль жизни и др.

В результате анализа регионального потенциала необходимо выделить основные внутренние преимущества региона, благоприятные внешние факторы, основные внутренние недостатки, неблагоприятные внешние факторы. На этой основе возможно создание профилей региона в настоящем, а затем и в будущем, в том числе (что очень важно) в сравнении с другими регионами.

**4-я стадия. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.** На этой стадии стратегического планирования:

- рассматриваются возможности использования имеющихся преимуществ региона (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры);

- определяются результаты осуществления предшествующих программ социально-экономического развития региона;

- выявляются причины успехов и провалов предыдущих шагов по управлению региональным экономическим развитием;

- уточняются внутренние факторы регионального развития, основные и дополнительные отрасли, определяется, на какой – индустриальной, постиндустриальной или доиндустриальной – стадии развития находится регион;

- определяется, где, в каких сферах и за счет каких факторов в основном создается и может быть создана добавленная стоимость, на этой основе еще раз уточняются цели экономического развития региона.

В современных условиях, когда в ряде регионов проявляются постиндустриальные тенденции социально-экономического развития, важно определить региональные преимущества не только в производстве материальной продукции, но и в сфере услуг. Регион должен научиться эффективно экспортировать услуги в другие регионы. Производство услуг может притягивать ресурсы и содействовать благосостоянию так же, как и производство материальных ценностей. Финансовые, страховые, консультационные, аудиторские и прочие услуги, услуги связи, информатики, обра-

зования, медицинские услуги – все эти виды экономической активности в современных условиях могут способствовать региональному развитию.

Выявляются факторы конкурентоспособности, отличающие данный регион от других, а также новые, еще не реализованные факторы конкурентоспособности, которые целесообразно задействовать в процессе управления экономическим развитием, чтобы в дальнейшем сформировать новые конкурентные преимущества региона. Основной упор делается на создание таких преимуществ, как: развитая рыночная инфраструктура, современные коммуникационные линии и сети, система безопасности (личности и бизнеса), наличие и действенность институтов, поддерживающих бизнес, эффективная региональная промышленная политика, управление региональной собственностью, наличие квалифицированных кадров, благоприятные условия для инвестиций.

Усилия, направленные на развитие региональной рыночной инфраструктуры, в современных российских условиях становятся одним из основных факторов развития региона в целом. Социально-экономическое развитие зависит от того, насколько широко представлены в регионе банковские, страховые, консультационные, инвестиционные и другие институты. В современном мире именно развитая финансовая среда способствует внедрению инновационных идей, гибкости и адаптивности всего экономического комплекса.

Важнейший современный фактор развития региона – наличие качественной инфраструктуры связи. Современные коммуникационные линии, развитость региональных компьютерных сетей, свободный доступ в Интернет – в настоящее время эти факторы стали иметь такое же значение, какое в начале века для регионального развития имели железные дороги.

Весьма существенным региональным преимуществом сегодня может оказаться степень безопасности (личной и ведения бизнеса). Нельзя рассчитывать на привлечение стратегических инвесторов в регион при низком уровне безопасности.

Создание и поддержание высокого уровня квалификации региональных кадров также весьма существенный фактор регионального развития. В конечном счете развитие региона зависит от степени квалификации работающих в нем людей, а эта степень

в значительной мере определяется региональной политикой в сфере образования, а также качеством окружающей среды и жизни, привлекающим работников. Важно, чтобы новые рабочие места в городе были высокооплачиваемыми, требовали высокой квалификации и тем самым содействовали бы экономическому процветанию.

В рамках данной стадии стратегического планирования социально-экономического развития региона рассматриваются возможности того, как максимально использовать сильные стороны региона, а слабые нейтрализовать или превратить в преимущества.

**5-я стадия. Разработка концепции и стратегии развития.** На этой стадии стратегического планирования делаются окончательные выводы о целях социально-экономического развития региона, факторах и механизме этого развития, а также о методах управления этим развитием. Выводы делаются с учетом новых тенденций социально-экономического развития регионов, местных особенностей и особенностей современного этапа развития российской экономики. Концепция включает выявление приоритетных направлений развития региона, анализ ресурсов развития, а также выявленных конкурентных преимуществ данного региона. В результате выработки и реализации концепции происходят формирование альтернативных вариантов стратегии, их сравнительная оценка, отбор оптимального варианта и его доработка с учетом положительных компонентов и подходов, содержащихся в других вариантах.

**6-я стадия. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.** На основе сформированных концепции и стратегии социально-экономического развития разрабатывается план конкретных действий. Относительно самостоятельными разделами стратегического плана развития региона могут стать:

- *Управление региональной собственностью*, в том числе природными ресурсами и землей. Этот раздел плана предполагает меры по развитию зонирования, геоинформационных систем, энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальной сфере, страхованию жилья и прав собственности. Первые шаги администрации по экономическому развитию региона предполагают объемную и целенаправленную работу по зонированию.
- *Формирование дополнительных источников финансирования развития региона.* Этот раздел включает в себя меры по повыше-

нию эффективности расходования бюджетных и внебюджетных средств, контроля эффективности по всем направлениям работы администрации, управлению региональными финансовыми потоками, развитию проектного финансирования, созданию региональных гарантийных фондов, привлечению международных источников финансирования, развитию налоговой базы, в том числе путем реструктуризации предприятий;

- *Меры по поддержке малого предпринимательства.* В первую очередь этот раздел может включать в себя развитие проектного финансирования на конкурсной и долевого основе, создание лизинговой компании, гарантийного фонда, регионального инкубатора малых инновационных предприятий, развитие рыночной инфраструктуры региона, осуществление информационной поддержки малого бизнеса, обучения и тренинга;

- *Осуществление реформ жилищно-коммунального хозяйства,* развитие конкуренции в городском хозяйстве;

- *Региональный маркетинг и план продвижения региона.* Этот раздел включает меры по разъяснению процедур, связанных с открытием нового бизнеса в регионе, а также обеспечению информационной открытости путем предоставления всем заинтересованным лицам стратегической информации о регионе, координации действий по региональному развитию с торгово-промышленной палатой и местными банками, использованию средств массовой информации, формирующих четкое представление о будущем, включая желательный тип экономики и пути ее создания, использованию методов коммерческого маркетинга для привлечения новых экономических агентов в регион, прежде всего стратегических инвесторов.

Стандартный план конкретных действий включает в себя задачи с указанием срока их решения, ответственных лиц, ожидаемых результатов, размеров и источников финансирования, способов промежуточного контроля и обратной связи. Весьма важным аспектом этой стадии стратегического планирования является анализ баланса результатов и затрат, связанных с осуществлением плана.

Необходимой *предпосылкой* осуществления стратегии развития региона и города становится формирование соответствующих качеств у персонала администрации:

- умения стратегически мыслить и действовать;

- владения миссией и целями развития;
- обладания адекватной организационной культурой.

*Реализация стратегии должна основываться на следующих принципах:*

- сегментирование, отражающее уникальность каждого вида деятельности и необходимость разработки для него своей стратегии (т. е. необходимость относительно самостоятельных стратегий развития ЖКХ, развития малого бизнеса, развития связи и пр.);
- инновативность стратегии развития как необходимое условие жизнеспособности в динамично меняющейся внешней среде;
- формирование организационного механизма управления на основе отношений партнерства и доверия;
- инновативность деятельности каждого работника администрации.

**7-я стадия. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.** Целевое стратегическое управление развитием региона предполагает наличие не только рабочей программы действий, но и постоянного мониторинга социально-экономического состояния региона, сравнение данных мониторинга с целями и критериями регионального развития, оценку эффективности и результативности принятых мер.

Дают ли ответы на вопросы: совместима ли стратегия с ресурсами, с данными об окружающей среде? Помогает ли стратегия решить критические проблемы региона? Получает ли стратегия поддержку жителей?

Для развертывания работы по управлению социально-экономическим развитием желательно создать Агентство экономического развития, которое могло бы укрепить связи с банками, содействовать открытости информации по планам экономического развития, организовывать контакты с потенциальными инвесторами, проводить региональный маркетинг, создать бизнес-инкубатор, выявить резервы использования нежилых помещений, организовать совместную с Торгово-промышленной палатой работу. Агентство совместно с региональной администрацией должно заняться разработкой общественного видения, для чего целесообразно регулярно проводить встречи администрации с предпринимателями для уточнения конкретных вопросов развития

региона, организовывать учебные семинары по проблемам экономического развития. Новый подход к экономическому развитию региона состоит в том, что оно становится заботой не только специалистов и экспертов, но и политиков, управленцев, бизнесменов, всего населения.

Планирование экономического развития региона – это непрерывный процесс, в рамках которого принимаются любые, в том числе тактические, текущие решения. Наличие долгосрочного плана экономического развития позволяет осуществлять текущие решения на обоснованной и проработанной базе.

## **ВЫВОДЫ**

1. Стратегический план развития региона — это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное изложение:

- целей развития региона;
- путей достижения поставленных целей;
- потенциальных возможностей достижения успехов;
- методов организации движения по избранным направлениям;
- ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей;
- способов использования ресурсов.

2. Основные характеристики стратегического плана социально-экономического развития региона:

- план выделяет положительные и отрицательные черты региона и стремится усилить положительные;

- план содержит краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития;

- план — результат партнерского взаимодействия всех региональных сил. Он должен стать своеобразным соглашением относительно специфических мер стратегического характера, которые важны и для производства, и для жителей региона;

- план — это комбинация долгосрочного видения и сегодняшних мер. Это не только долгосрочные цели, но и план действий. По всем основным направлениям осуществления стратегии развития целесообразно разработать подцели, механизм их достижения, определив предполагаемый эффект, способы контроля и мониторинга.

3. Цикл стратегического планирования экономического развития региона можно представить в следующем виде:

- определение целей развития;
- анализ внешней среды развития региона;
- определение сильных и слабых сторон региона;
- использование имеющихся и создание новых местных преимуществ;
- разработка концепции развития;
- разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии;
- анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Какие основные задачи решает стратегическое планирование развития региона?*
2. *Как можно создать новые преимущества региона и в чем они могут состоять применительно к Вашему региону?*
3. *Различаются ли технологии стратегического планирования развития региона (области) и города?*
4. *Выделите основные благоприятные и неблагоприятные внутренние и внешние факторы развития Вашего региона.*

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М.: Дело, 1992.
- Санталайнен Т. и др.* Управление по результатам. — М.: Изд. группа “Прогресс — Юниверс”, 1993.
- Гапоненко А.Л.* Управление экономическим развитием. — М., 1997.

## УЧЕБНЫЕ СИТУАЦИИ К РАЗДЕЛУ V

### С и т у а ц и я № 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ<sup>1</sup>

В условиях переходного периода, когда социально-экономическая ситуация меняется быстро и непредвиденно, структура управления хозяйством города должна быть достаточно гибкой, чтобы быстро адаптироваться к изменениям.

В настоящее время во многих городах администрация испытывает потребность в реформировании организационной структуры управления. Какой она должна быть, что в первую очередь следует реформировать, какие функции за какими отделами следует закрепить — вот неполный перечень вопросов, интересующих городскую администрацию. В рамках данной практической ситуации приведены предложения, разработанные консультантами для города N с населением 20 тыс. жителей.

#### *Суть предложений – новые блоки в структуре управления городом*

В предлагаемой структуре управления хозяйством города выделено пять крупных блоков (см. рис. 5).

Первый блок – блок кадрового и инфраструктурного обеспечения муниципальной деятельности – обеспечивает потребности всех блоков. В состав блока включены два департамента: департамент юридического и кадрового обеспечения муниципальной деятельности и департамент информационно-аналитического обеспечения муниципальной деятельности.

Необходимость создания этих департаментов диктуется тем, что в поисках новых источников финансовых средств администрация вынуждена эффективно работать во всех сферах рынка. Она должна вступать в правовые отношения, заключать договоры, отстаивать свои интересы и т.д., т.е. для эффективной деятельности администрации города в условиях рынка необходимы высо-

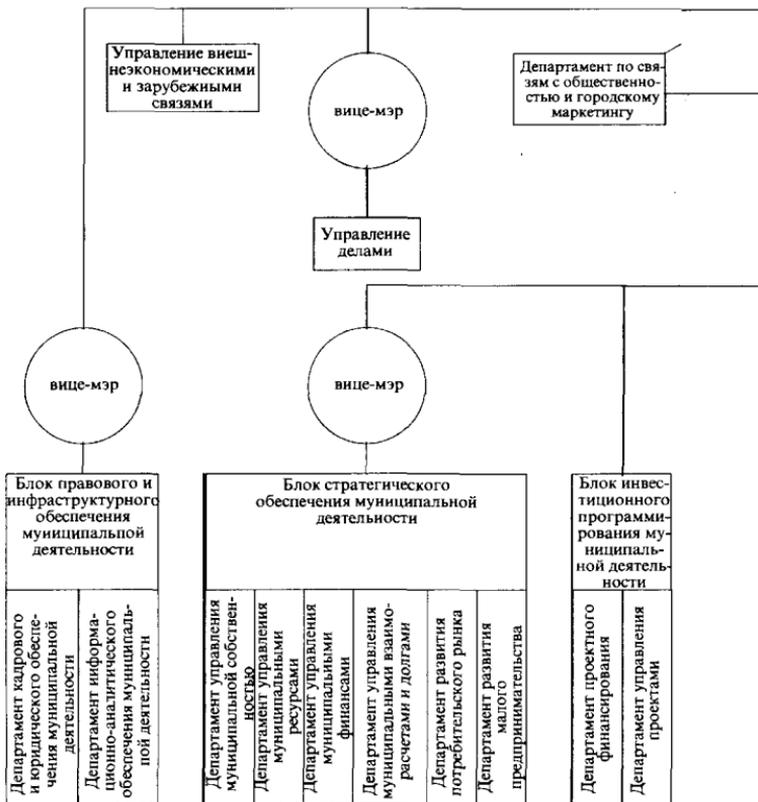
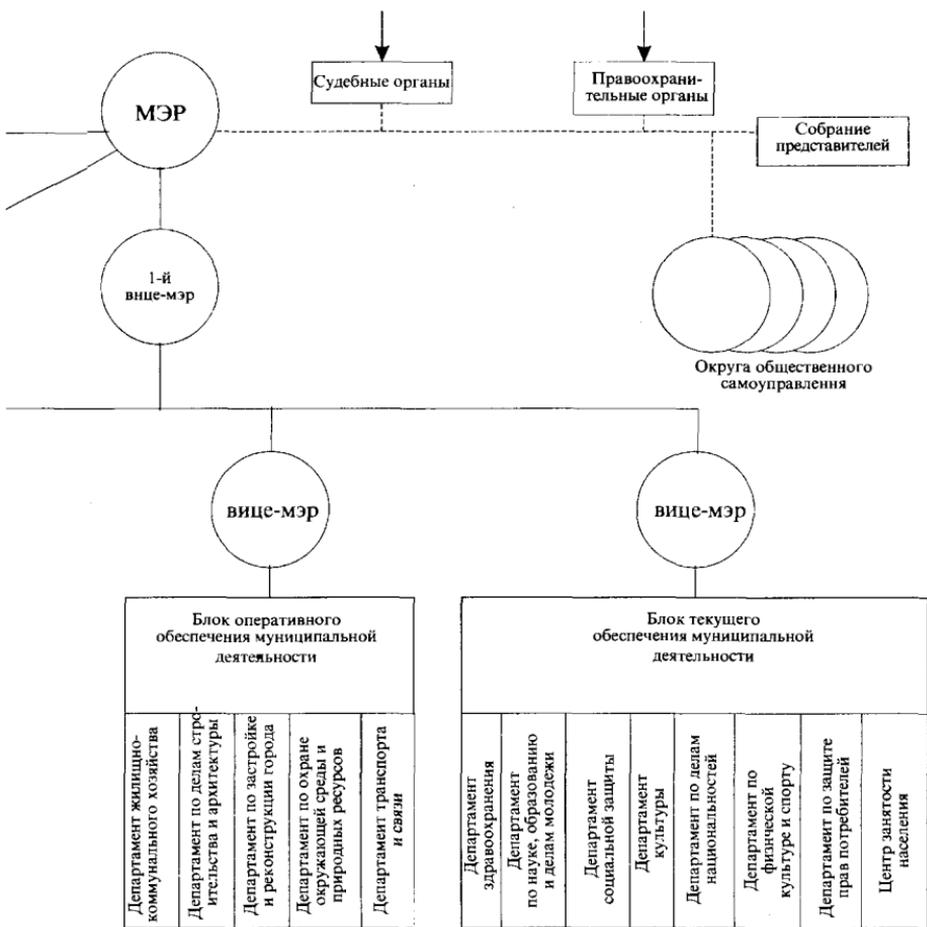


Рис. 5. Примерная схема оптимизации структуры



управления хозяйством города

кая правовая чистота, научно-правовая база, достоверная и своевременная информация и глубокий факторный анализ социально-экономических процессов.

Второй блок предлагаемой структуры управления хозяйством города можно определить как блок стратегического обеспечения хозяйственной деятельности города. Это предопределено необходимостью обеспечения максимальной заинтересованности всех субъектов хозяйствования города в развитии рыночных отношений, оказании методической помощи в переводе хозяйства города на рыночные отношения. При этом переходные модели структуры управления будут постепенно модифицироваться и сокращаться, уступая место рыночным (коммерческим структурам), в результате чего наибольшее развитие получит главная управленческая структура – орган управления социальной сферой.

В состав блока входят шесть основных департаментов:

1. Департамент управления муниципальной собственностью.
2. Департамент управления муниципальными ресурсами.
3. Департамент управления муниципальными финансами.
4. Департамент управления муниципальными взаиморасчетами и долгами.
5. Департамент развития потребительского рынка.
6. Департамент развития малого предпринимательства.

Названные департаменты формируют основные источники, за счет которых будет развиваться город-собственник. Собственник должен не только эффективно использовать собственность, но и уметь получать от нее определенные дивиденды. Так, например, департамент управления муниципальным имуществом кроме учета собственности, соблюдения ее сохранности должен оперировать этой собственностью с целью получения дополнительного дохода. Собственность можно не только продать, но и приобрести, став совладельцем доходно функционирующих предприятий. К сожалению, за последние годы во многих городах были проданы многие муниципальные предприятия, которые могли бы сейчас приносить немалую прибыль. В новой ситуации департамент управления муниципальным имуществом будет функционировать в другом режиме – покупать контрольные пакеты акций своих бывших предприятий, которые могут приносить прибыль.

Это позволит реализовать важнейший принцип муниципального управления – принцип субсидиарности. Администрация города сможет перераспределять ресурсы от активной части населения к социально незащищенной или направлять эти средства на решение социальных проблем города.

Предлагаемая структура управления хозяйством города должна обеспечить эффективную работу администрации города на рынке недвижимости при оказании платных муниципальных услуг. Эти услуги могут иметь юридический, рекламный, информационный и другой характер. Главное – на такие услуги всегда будет повышенный спрос, так как они будут доступны каждому горожанину.

Департамент управления муниципальными финансами – это не традиционное финансовое управление города. Задачи создаваемого департамента имеют принципиально новый характер – поиск и становление новых (рыночных) источников финансирования, т. к. каждый рубль, поступивший в муниципальную казну, должен использоваться с максимальной эффективностью, приносить прибыль. Новая структура предполагает создание муниципального банка; в качестве такового можно использовать уже имеющийся банк муниципальной страховой компании и других элементов рыночной инфраструктуры.

Департамент взаиморасчетов и долгов строится на концепции необходимости обслуживания городского бюджета. Сегодня всем известна устойчивая тенденция сокращения бюджетного финансирования. В этих условиях важнейшая задача – квалифицированно обслужить доходную часть городского бюджета и организовать мониторинг его расходной части, т.е. постоянно отслеживать рациональность расходования средств и размещения заказов. Следующая важнейшая задача – мониторинг дефицита бюджета, т.е. муниципальных долгов. Муниципальные долги состоят из двух частей: долгов предприятий и организаций перед администрацией города и долгов администрации перед предприятиями и организациями. Нормализовать процесс оформления и обращения этих долгов на рынке долговых обязательств — значит уменьшить их и дополнительно зарабатывать средства. Для этого можно использовать не только систему взаимозачетов, но и корпоративную, муниципальную и вексельную системы. Новая

структура управления хозяйством города будет способствовать повышению эффективности использования денежных средств для решения муниципальных проблем.

Своего рода системообразующим третьим блоком с точки зрения ориентации администрации города на перспективное его развитие является блок инвестиционного программирования муниципальной деятельности, в рамках которого целесообразно выделить два департамента: проектного финансирования и управления проектами, которые строят свою деятельность, аккумулируя и перераспределяя инвестиционные ресурсы между приоритетными направлениями социально-экономического развития города.

Четвертый и пятый блоки – это структуры функционирования города. В четвертый – блок оперативного обеспечения жизнедеятельности – входят департаменты жилищно-коммунального хозяйства, строительства и архитектуры, застройки и реконструкции города, охраны окружающей среды, транспорта и связи.

В пятый – блок текущего обеспечения муниципальной деятельности – входят департаменты здравоохранения; науки, образования и молодежной политики; социальной защиты населения; по делам национальностей; культуры; физической культуры и спорта; защиты прав потребителей, а также центр занятости населения.

В этих блоках сосредоточены городские объекты управления, на которые расходуются бюджетные и внебюджетные средства.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

*1. Сравните предложенную организационную структуру управления хозяйством города с той, которая действует в Вашем городе. В чем состоят принципиальные отличия?*

*2. Почему в новых условиях хозяйствования необходимо реформировать организационную структуру управления городским хозяйством?*

*3. Как, по каким направлениям предложенная структура управления будет трансформироваться в будущем? Нарисуйте соответствующую организационную структуру.*

*4. Какими необходимыми элементами следует дополнить предложенную организационную структуру?*

*5. С какими трудностями столкнется администрация города при реформировании своей организационной структуры?*

## Ситуация № 2. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ С ПОМОЩЬЮ АКТИВНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ (на примере Новгородской области)<sup>1</sup>

Новгородская область отличается от других российских регионов тем, что ей удалось привлечь значительные иностранные инвестиции в реальный сектор экономики. Активная инвестиционная политика стала в области ключевым ресурсом, который используется в развитии всего территориального сообщества. Ниже приводятся основные инструменты региональной инвестиционной политики, а также некоторые результаты ее реализации.

### *Структуры поддержки и обслуживания бизнеса*

Начиная с 1992 г. в Новгородской области активно создаются различные структуры, ориентированные на поддержку развития предпринимательства всех видов.

Одним из первых в России, в августе 1997 г., в форме некоммерческого партнерства создано Агентство развития и привлечения инвестиций, учредителями которого стали администрация Новгорода и области и Российский центр приватизации. Основными задачами агентства являются поиск инвесторов, решивших вкладывать средства в российскую экономику, их привлечение в Новгородскую область; всеобъемлющее информационное обеспечение инвесторов по различным аспектам инвестиционного процесса в области; предынвестиционная подготовка предприятий и их представление инвесторам. Высокое качество услуг обеспечивается профессионализмом специалистов агентства и его сотрудничеством с ведущими консалтинговыми фирмами мира — «Артур Андерсен», «Сиар Боссард», «Куперс и Лайбранд», «Карана», «Прайс Уотерхаус» и др.

*Аудиторская фирма «Новгородаудит»* оказывает клиентам весь спектр аудиторских и консультационных услуг и осуществ-

---

<sup>1</sup> Разработчик – д.э.н., профессор А.Л.Галоненко. При подготовке ситуации использованы данные брошюры “Инвестиционный климат Новгородской области” (Новгород, 1997).

ляет свою деятельность как по российским, так и по международным стандартам. Фирма, первая в России, принята в Международную ассоциацию «БКР Интернешнл», которая действует уже 120 лет на рынке аудиторских услуг на всех континентах.

*Новгородская торгово-промышленная палата (ТПП)*, учрежденная в апреле 1994 г. и вошедшая в систему территориальных палат Российской Федерации, имеет доступ к Единой информационной системе ТПП России и оказывает клиентам информационные, рекламные, экспертные, консультационные и другие услуги. Членами палаты являются более 60 предприятий Новгородской области, в том числе предприятия с иностранными инвестициями.

*Акционерные общества «Новгородский бизнес-парк», «Новгородский технопарк», «Новгородская лизинговая компания», а также Учебно-деловой центр предпринимательства и малого бизнеса* стали первичными звеньями взаимодействия с активно развивающейся предпринимательской средой и удовлетворения ее потребностей.

В настоящее время реализуется задача превращения всего регионального инфраструктурного комплекса поддержки предпринимательства в Международный бизнес-центр с самым широким спектром услуг для бизнесменов. Для обучения новгородских предпринимателей широко используется опыт западных стран с развитой рыночной экономикой. В рамках Новгородского учебно-делового центра создана совместно с британской стороной (Фонд «Ноу-хау») Международная школа бизнеса; три года работала в Новгороде Российско-американская школа делового администрирования Портлендского университета (США).

В области действует один из старейших и стабильно развивающихся в системе Госстандарта России *территориальный Центр стандартизации и метрологии (ЦСМ)*. Центр успешно сотрудничает со Швейцарским союзом электротехников (SEV), одним из самых авторитетных органов по сертификации за рубежом. Предполагается создание в области контактного бюро SEV, а в перспективе — Испытательного центра по изделиям электрорадиотехники и электронным компонентам, пищевой продукции и продовольственного сырья, позволяющего вести сертификацию этой продукции в рамках международных систем сертификации.

Активную международную деятельность по многим направлениям осуществляет Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого, один из 15 ведущих университетов страны.

Реализуется областная программа информатизации. При администрации области создан Информационно-аналитический центр.

Ведется работа с банками и страховыми организациями Новгородской области по организации страхования от риска реализации инвестиционных проектов. Привлекаются к этому процессу банки, страховые организации и коммерческие структуры крупных промышленно-финансовых центров России, международные и зарубежные финансовые и страховые институты. Есть планы отработки механизма гарантийных обязательств под залог имущества.

В Новгороде начал свою работу Западно-Российский венчурный фонд Европейского банка реконструкции и развития, который выделяет 30 млн долл. на финансирование инвестиционных проектов. В дополнение к капиталу, предоставляемому Европейским банком, 20 млн долл. выделило правительство Италии. Управление Фондом осуществляет итальянская компания «Софитек».

### *Законодательные условия для иностранных инвесторов*

С декабря 1994 г. действует областной Закон «О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области», согласно которому предприятия с иностранными инвестициями, занимающиеся производственной деятельностью и зарегистрированные на территории области, освобождаются до полной окупаемости вложенных средств от уплаты налогов в областной бюджет, по которым право льготирования принадлежит субъектам Федерации. Методика расчета периода полной окупаемости проектов подготовлена всемирно известной консалтинговой фирмой «Артур Андерсен» и имеет силу закона.

Кроме того, эти предприятия независимо от суммы привлеченных инвестиций освобождаются от уплаты части налогов в

территориальный Дорожный фонд. В свою очередь, многие районы и города области предоставляют предприятиям с иностранными инвестициями дополнительные льготы по местным налогам.

С 1 января 1997 г. в четырех районах области созданы зоны экономического благоприятствования с особым налоговым режимом. Все коммерческие организации (за исключением занимающихся торговлей) освобождаются от уплаты всех налогов, по которым право льготирования принадлежит областной думе (налоги на прибыль и имущество, сбор на нужды образовательных учреждений, плата за недра, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, земельный и транспортные налоги, лесной доход, плата за воду), а налог на прибыль, уплачиваемый ими в федеральный бюджет, возмещается налогоплательщикам из областного бюджета.

Таким образом, предприятия, вкладывающие собственные и привлеченные средства в реализацию проектов на территории Новгородской области и освобождаемые от уплаты в среднем до 30% общей суммы налогов, имеют гораздо больше налоговых льгот, чем аналогичные предприятия в Калининградской области (свободная экономическая зона «Янтарь»).

Законодательные и исполнительные органы власти области гарантируют иностранным инвесторам неухудшение областных законодательных условий деятельности их предприятий, существовавших на момент принятия решения об инвестировании. Гарантии могут быть пересмотрены только в случае их несоответствия последующим изменениям законодательства Российской Федерации.

Таким образом, новгородское инвестиционное законодательство развивается по пути системного улучшения положений федеральных актов, обеспечивая целостность и гибкость регионального законодательства об инвестициях.

### *Эффективность инвестиционной политики*

Непосредственным результатом создания наиболее благоприятного инвестиционного климата и принятия инвестиционного законодательства стал стремительный рост иностранных инвес-

тиций — со 153 млн (1994 г.) до 394 млн долл. (1996 г.). Доля иностранных инвесторов в общем объеме инвестиций составила 49%.

В области зарегистрировано более 160 предприятий с иностранными инвестициями. Наиболее мощные из них созданы с вложением капиталов фирм из стран Европейского сообщества. Среди них такие известные в своих отраслях фирмы, как «Кюмене», «Шоман Вуд» и «Рауте» (Финляндия), «Зоммер ГмбХ и К°», «Фляйдерер» (Германия), «Хольциндустри Прединг» (Австрия).

В отличие от России в целом (где на их долю в 1995 г. приходилось 2,5% объема промышленного производства в Российской Федерации, 4,5% экспорта и 8,6% импорта страны) новгородские предприятия с иностранными инвестициями играют весьма значительную, если не определяющую роль в экономике области. По данным государственной статистики, при численности работающих в 7420 человек предприятия с иностранными инвестициями выпускают 40% продукции от всего объема производства области, на них приходится 83% экспортных и более 30% импортных поставок.

По числу инвестиций лидируют страны ЕЭС — Великобритания, Дания, Германия, Финляндия.

Одна из ведущих в мире компаний по производству кондитерских изделий и безалкогольных напитков — «Кэдбери — Швепс» из большого числа предлагаемых для строительства своей фабрики в России мест выбрала город Чудово Новгородской области и благодаря высококвалифицированной рабочей силе и поддержке областных и местных властных структур построила менее чем за год, быстрее чем где-либо в Европе, свое производство («Грин-филд») и с ноября 1996 г. начала продажу сладкой продукции на огромном российском рынке.

В Новгороде размещены упаковочные линии известной своими марками жевательной резинки «Дирол» и «Стиморол» датской компании «Данск тюггигумми фабрик», которая начала строить здесь собственное производство.

Только эти два гиганта — «Кэдбери» и «Данск тюггигумми» — инвестировали соответственно 150 и 100 млн долл. США.

В сферу внешнеэкономической деятельности области вовлечено 350 участников. Предприятия осуществляют внешнеторговые операции с 61 страной. В области сложилась устойчивая тенденция увеличения внешнеторгового оборота. В 1996 г. рост составил 33,1%, а по России в целом — 5,2%. Сальдо внешнеторго-

вого оборота на протяжении многих лет является положительным, тогда как в России оно положительное только с 1993 г.

Из общего объема экспорта 70% приходится на товары химической промышленности, 15,6% — на товары лесной группы и изделий из нее. Кроме того, экспортируются металлорежущие станки, трансформаторы, лом и отходы черных металлов, кирпич огнеупорный, мебель и т.д.

По импорту в область поступают машины и оборудование, продовольственные товары, пластмассы и изделия из них, автомобили, медикаменты, медицинское оборудование и др.

При численности жителей, составляющей 0,5% населения страны, область занимает одно из первых мест в России по величине привлеченных иностранных инвестиций на душу населения. При этом необходимо иметь в виду, что большая часть иностранного капитала, в отличие от России, поступает в производственный, а не в финансовый сектор или непосредственно государству.

#### *Участие Новгорода в международных проектах*

В настоящее время в Новгороде реализуется четыре международных инвестиционных проекта.

Программа Всемирного банка по развитию индивидуально жилищного строительства — стоимость новгородского проекта 21 млн долл. Реализована первая очередь по инженерной подготовке территории — 7 млн долл. Кредит Банка получен в результате победы на международном конкурсе.

Администрация Новгорода в составе еще 14 городов России выдержала конкурсный отбор и участвует в проекте Международного банка реконструкции и развития «Городской пассажирский транспорт». За счет этого кредита в сумме 14 млн долл. осуществлены закупка 80 автобусов «Мерседес-Бенц» и капитальный ремонт 40 автобусов, а также поставка 10 троллейбусов для вновь строящейся троллейбусной линии.

#### *Содействие инвестиционной деятельности*

Исполнительные органы власти области оказывают содействие инвестиционной деятельности путем создания системы обеспечения гарантий иностранным инвесторам. В бюджете об-

ласти создан Гарантийный фонд. Предлагается широкий выбор незадействованных производственных площадей, обеспеченных полным объемом необходимой инфраструктуры (газ, водоснабжение, электроэнергия, очистные сооружения и т.п.). В случае реализации перспективного инвестиционного проекта действует механизм аннулирования долгов предприятий и вывода из налогооблагаемой базы временно не используемого имущества.

Сложилась практика сопровождения перспективных проектов администрацией области, оказания содействия в решении проблем, в том числе касающихся федеральных институтов власти. Проводится презентация проектов перед регулирующими и контролирующими органами области, назначаются кураторы проекта из числа руководителей областных и местных органов власти, осуществляется всеобъемлющее бесплатное информационное обеспечение потенциальных инвесторов.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

*1. Сравните условия экономического развития Новгородской области и Вашего региона. Какие из этих условий даны изначально, а какие созданы усилиями администрации?*

*2. В какой мере развитие Новгородской области можно отнести к постиндустриальному типу и почему?*

*3. Какие основные факторы стимулируют направление внутренних инвестиций в регион?*

*4. Как можно оценить эффективность мер, принимаемых администрацией региона, для стимулирования социально-экономического развития?*

*5. Какие структуры поддержки и обслуживания бизнеса действуют в Вашем регионе? Сравните их с соответствующими структурами Новгородской области.*

# Раздел VI

## ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

---

### Глава 1

#### ФОРМИРОВАНИЕ И РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Формирование бюджетов в субъектах РФ.  
Расходование средств бюджетов в субъектах РФ.  
Ликвидность бюджетов*

#### **Формирование бюджетов в субъектах РФ**

Для обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления необходимо собрать, аккумулировать и израсходовать определенный объем денежных средств. Для этого на федеральном уровне, в субъектах РФ и органах местного самоуправления ежегодно формируются *бюджеты*. Источниками их формирования являются доходы и привлеченные средства. В свою очередь, *доходы бюджетов* подразделяются на налоговые и неналоговые, а также безвозмездные перечисления. Привлеченные средства представляют собой кредиты, полученные соответствующим органом власти, эмитированные им ценные бумаги, а также иные обязательства. *Расходы бюджетов* подразделяются на текущие, капитальные и предоставление ссуд.

Развитие бюджетной системы Российской Федерации направлено на полную реализацию принципов бюджетного федерализма, которые предполагают:

- четкое распределение и закрепление как доходов, так и расходов бюджетов за определенными уровнями бюджетной системы;
- самостоятельность бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации;
- перераспределение средств между бюджетами в целях лучшего сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на определенной территории;

- равенство всех субъектов бюджетной системы во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом.

По мере реализации принципов бюджетного федерализма возрастают расходные полномочия и доходные источники органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Соответственно повышаются требования к качеству управления их бюджетами. Бюджетная система субъектов РФ может рассматриваться в трех аспектах. Во-первых, бюджеты органов местного самоуправления (далее — бюджеты МСУ); во-вторых, областной, республиканский, краевой бюджет, бюджет автономного образования (далее — региональный бюджет); в-третьих, консолидированные бюджеты субъектов РФ, которые рассматриваются как сумма регионального бюджета и бюджетов МСУ.

Подготовка проектов регионального и местных бюджетов осуществляется соответствующим органом исполнительной власти и утверждается законодательным или иным правовым актом соответствующего органа представительной власти. Консолидированный бюджет субъекта РФ при этом формируется “автоматически” и имеет достаточно условный характер. Понятие консолидированного бюджета субъекта РФ на практике используется в тех случаях, когда необходимо четко определить структуру доходов и расходов только федерального уровня власти. В частности, в законе о федеральном бюджете региональный и местные бюджеты в отдельности не рассматриваются, а устанавливается порядок взаимодействия федерального бюджета с консолидированным бюджетом субъекта РФ. Данное понятие необходимо также при проведении исследований особенностей функционирования бюджетной системы в целом на территории какого-либо региона.

Объем и структура доходной базы бюджетов в значительной мере предопределяют достаточность или недостаточность у соответствующих уровней власти прямых и косвенных рычагов для реализации их функций. В этой связи в ходе управления бюджетами необходимо добиться не только максимизации доходов, но и такой их структуры, которая наиболее соответствует целям и задачам определенного уровня власти. Чтобы данный процесс был успешен, соответствующий орган власти в первую очередь должен объективно оценить налоговые и неналоговые источни-

ки своего бюджета и на этой основе определить направления совершенствования их использования.

Налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета и бюджетов МСУ принято подразделять на собственные и регулирующие. *Собственными* считаются налоги и иные платежи, которые вводятся представительным органом соответствующего уровня власти и направляются в его бюджет либо закреплены федеральным или региональным законодательством за соответствующим уровнем бюджетной системы на постоянной основе. *Регулирующими* считаются налоги и иные платежи, нормативы отчисления которых устанавливаются на предстоящий финансовый год (несколько лет).

Основным источником формирования доходов консолидированного бюджета субъекта РФ являются налоговые поступления. Их объем колеблется по годам и в среднем составляет 80 % доходов (см. табл. 14).

Таблица 14

**Общая структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)**

Налоговые поступления	1995	1996	1997
Безвозмездные перечисления	13,7	15,7	14,4
Неналоговые доходы	5,2	4,7	5,1
Налоговые доходы	81,2	79,7	80,4

Вторым по объему источником доходов являются перечисления из федерального бюджета, составляющие порядка 14% поступлений. Наконец, наименьшая по объему часть бюджета (порядка 5%) возникает за счет использования неналоговых доходов.

В среднем по Российской Федерации удельный вес региональных бюджетов в доходах консолидированных бюджетов субъек-

тов РФ составляет 46–47%. Соответственно 53–54% приходится на местные бюджеты. Однако точные пропорции распределения доходов сильно варьируются в различных субъектах РФ.

Например, удельный вес регионального бюджета в Республике Тыва составляет 17%, а в Республике Калмыкии – 73%. Вместе с тем в большинстве субъектов РФ пропорции распределения доходов соответствуют среднероссийскому уровню.

**Налоговые доходы** консолидированных бюджетов субъектов РФ формируются за счет отчислений от федеральных налогов и сборов в пропорциях, установленных в Федеральном законе “О бюджете” на соответствующий год, а также за счет региональных и местных налогов и сборов. По федеральным налогам ежегодно закрепляются ставки их расщепления между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ (см. табл.14а).

Т а б л и ц а 14а

**Закрепление ставок расщепления федеральных налогов**

Название налога	Отчисляется в консолидированный бюджет субъекта РФ(по законодательству), % доходов от налога	Порядок расщепления налога
Подходный налог с физических лиц	100 (с 1997 г.)	Единый для всех субъектов РФ
НДС	25	То же
Акцизы на спирт, водку и ЛВИ	50	То же
Налог на прибыль (доходы) предприятий и организаций	до 62,8 (до 22% от ставки)	То же
Налог на имущество предприятий и организаций	100	То же
Платежи за пользование природными ресурсами	от 100 до 50	По индивидуальным нормативам

Шесть федеральных налогов составляют свыше 80% всех налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ (см. рис. 6). Это означает, что основная масса налогов, поступа-

ющих в консолидированные бюджеты субъектов РФ, относится к регулирующим доходам.

Необходимо отметить: отечественное законодательство предусматривает, что местные бюджеты должны в значительной мере формироваться за счет собственных доходов.

Установлено, что помимо местных налогов и сборов, налогов и сборов субъекта Российской Федерации, закрепленных за органами местного самоуправления на постоянной основе, к собственным доходам органов местного самоуправления относится часть отчислений от федеральных налогов. При этом федеральным законодательством определяется только средняя доля отчислений в бюджеты МСУ по субъекту РФ. Доли отчислений каждого из органов МСУ устанавливаются на региональном уровне.

В общей сложности в региональные бюджеты в среднем поступает порядка 35 — 40% налогов консолидированного бюджета субъекта РФ и соответственно порядка 60 — 65% — в бюджеты МСУ. Распределение налоговых поступлений в большинстве регионов соответствует среднероссийским значениям. Однако существует и определенная дифференциация между отдельными регионами.

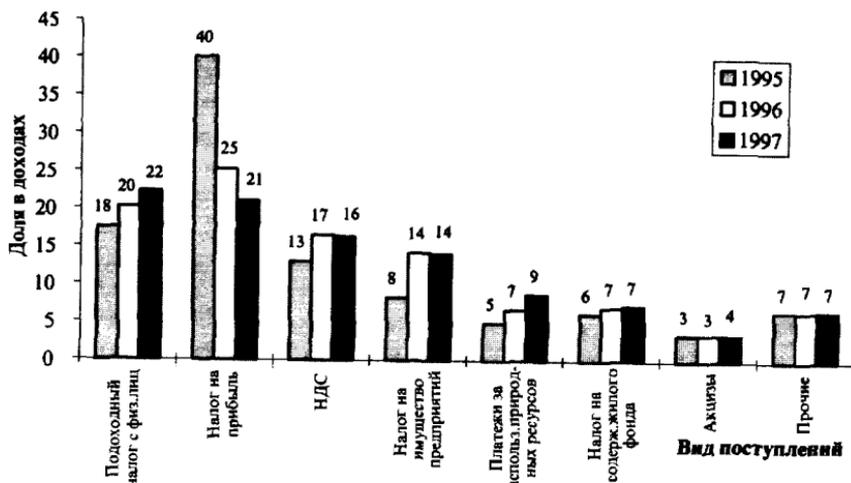


Рис. 6. Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)

В частности, в Агинском Бурятском АО доля налоговых поступлений в региональный бюджет составляла в 1996 г. 5%, в Республике Алтай – 9% доходов их консолидированных бюджетов. Обратная ситуация в Ямало-Ненецком АО и Свердловской обл., где доля налоговых поступлений в региональные бюджеты составляла соответственно 73 и 59%.

**Неналоговые доходы** консолидированных бюджетов субъектов РФ формируются за счет доходов от государственной и муниципальной собственности, поступлений от ее продажи и т.д. (см. рис. 7). При этом значительную часть (до 50% неналоговых доходов) составляют не регламентированные на федеральном уровне поступления. Некоторые из источников формирования подобных поступлений, например сбор за пользование аэропортом, были опротестованы в указах Президента РФ и соответствующих актах органов прокурорского надзора. В этой связи доля нерегламентированных поступлений в общей структуре неналоговых доходов ежегодно снижается.

Наилучшую перспективу в настоящее время имеет стимулирование повышения доходов от государственной и муниципальной собственности. Однако, как следует из диаграммы на рис. 8, данный источник довольно нестабилен и не имеет четкой тенденции к повышению.

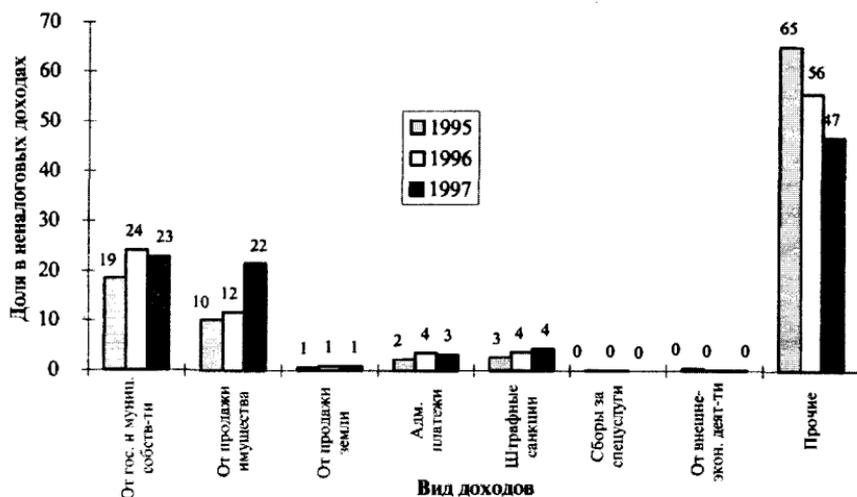


Рис. 7. Динамика неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)

Как видно из диаграммы, в последние годы увеличиваются поступления от продажи региональной и местной собственности, а также от штрафных санкций. Очевидно, что оба прогрессирующих ныне источника неналоговых доходов крайне неперспективны. При существующем подходе все сколько-нибудь существенные объекты собственности рано или поздно будут полностью распроданы, а увеличение штрафов приведет к банкротству субъектов, их уплачивающих.

Распределение неналоговых поступлений между региональным бюджетом и бюджетами МСУ противоположно распределению налоговых доходов. По итогам 1996 г. в региональные бюджеты поступало в среднем 53–57% неналоговых доходов, а в бюджеты МСУ – 43–47%.

Регионы также дифференцируются по показателю доли региональных бюджетов в неналоговых поступлениях: от 3 и 8% в Алтайском крае и Республике Тыва до 99 и 91% соответственно в Чукотском АО и Липецкой области.

**Безвозмездные перечисления** имеют сравнительно невысокую долю в структуре доходов региональных бюджетов в среднем по России (см. диаграмму на рис. 9). Вместе с тем для ряда регионов они составляют большую часть бюджетных доходов, а для некоторых – весьма незначительную часть (табл. 15).

Т а б л и ц а 15

Доля безвозмездных поступлений в консолидированных бюджетах  
некоторых субъектов РФ в 1997 г.

Субъект РФ	Наибольшая доля безвозмездных поступлений, %	Субъект РФ	Наименьшая доля безвозмездных поступлений
Ингушская Республика	84,5	Ямало-Ненецкий АО	0,1
Республика Дагестан	75,6	Вологодская область	0,1
Агинский Бурятский АО	70,7	Липецкая область	0,4
Республика Тыва	67,7	Красноярский край	1,4
Усть-Ордынский Бурятский АО	66,9	Ханты-Мансийский АО	1,4

Наиболее существенную часть безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют средства *Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)*. Их распределение осуществляется по единой для всех регионов методике. Основной задачей ФФПР является выравнивание душевых бюджетных доходов субъектов РФ. Данный фонд формируется в размере, равном 14% (до 1998 г. – 15%) налоговых доходов федерального бюджета без ввозных таможенных пошлин. Доля регионов в нем закрепляется в законе о бюджете на очередной финансовый год.

Вторым по величине видом безвозмездных поступлений являются *взаимные расчеты*. На их основе регионам выделяются из федерального бюджета различные компенсационные выплаты и иные платежи. Данный вид финансирования формально имеет технический характер и в законе о федеральном бюджете отдельной строкой не отражается. Необходимо заметить, что сальдо взаимных расчетов по всем регионам безусловно положительное, т.е. в конечном счете средства федерального бюджета поступают в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

*Дотации* выделяются для поддержки закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). *Субвенции* в бюджет с 1994 г. фактически получает только Москва на выполнение столичных функций. Указанные расходы предусматриваются в законе о бюджете на соответствующий год. Также в бюджете определяются общие размеры Федерального дорожного и Федерального экологического фондов. К безвозмездным перечислениям относятся поступающие в консолидированные бюджеты субъектов РФ *отчисления от Государственных внебюджетных фондов и от государственных предприятий и организаций* (см. диаграмму на рис. 8).

Существующая технология бюджетного процесса построена таким образом, что, за редким исключением, получателем безвозмездных средств может быть только региональный бюджет, а не бюджеты МСУ. Последующее перераспределение финансовой помощи осуществляется в соответствии с законом субъекта РФ, после того как все доходы консолидированы в региональном бюджете. В этой связи довольно сложно определить, за счет каких ресурсов осуществляется финансовая поддержка бюджета органов местного самоуправления: налоговых, неналоговых поступлений в региональный бюджет или за счет полученных безвозмездных средств?

С большой долей условности можно определить направления расходования соответствующего вида безвозмездных перечислений из федерального бюджета в региональный бюджет, сопоставив с ним аналогичные перечисления из регионального бюджета в бюджеты МСУ. Наиболее корректно сопоставление федерального и региональ-

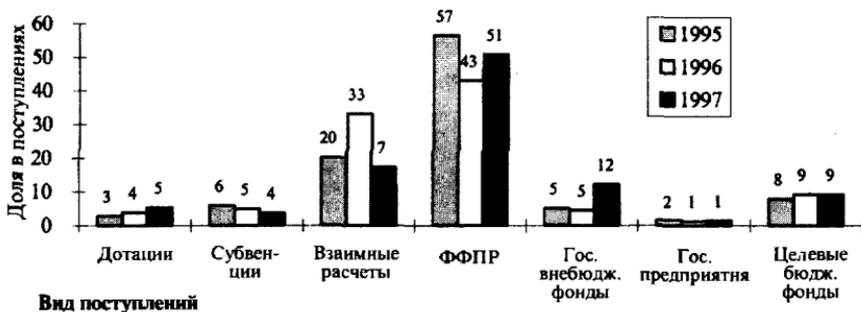


Рис. 8. Динамика безвозмездных перечислений в консолидированные бюджеты субъектов РФ ( в %)

ных фондов финансовой поддержки. В среднем по России фонды финансовой поддержки бюджетов МСУ в 1996 г. составляли 57—60% от финансовой поддержки, поступившей в региональные бюджеты. Соответственно 40—43% средств поддержки, поступивших из федерального бюджета, остаются в региональном бюджете. В данных поступлениях наблюдается весьма высокая дифференциация.

Например, в Алтайском крае финансовая поддержка бюджетов МСУ составляет лишь 3% поступлений федерального уровня. Однако доля бюджетов МСУ в консолидированном бюджете края составляет по налоговым доходам 77%, а по неналоговым доходам – 97%. В Республике Тыва, напротив, региональный фонд финансовой поддержки равен 80% поступлений из федерального бюджета, при этом доля бюджетов МСУ в консолидированном бюджете составляет по налоговым доходам 90% и по неналоговым доходам – 92%.

## Расходование средств бюджетов в субъектах РФ

Важнейшее значение для управления бюджетами всех уровней имеет формирование оптимальной структуры их расходов. Основную часть расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составляют текущие расходы (см. табл. 16 и 16а).

Все более существенную долю текущих расходов составляет *оплата труда государственных и муниципальных служащих*. Напротив, *капитальные вложения* из бюджетов постепенно снижаются. Однако такое снижение происходит неравномерно по различным регионам (см. табл. 16а). Стабильно низка доля *бюджетных ссуд* в расходах.

Таблица 16

**Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)**

Структура расходов	1995	1996	1997
Капиталовложения	11,7	11,4	10,6
в т.ч. оплата труда госслужащих	в т.ч. 12,4	в т.ч. 16,5	в т.ч. 16,9
Текущие расходы	85,9	87,6	87,9
Бюджетные ссуды	2,4	1,0	1,3

Рассматривая *отраслевую структуру расходов* консолидированных бюджетов субъектов РФ, необходимо отметить, что большая их часть приходится на финансирование жилищно-комму-

Таблица 16а

**Капиталовложения в основные фонды консолидированных бюджетов некоторых субъектов РФ в 1997 г.**

Субъект РФ	Наибольшая доля капиталовложений, %	Субъект РФ	Наименьшая доля капиталовложений, %
Республика Башкортостан	15,3	Агинский Бурятский АО	0,0
Белгородская область	15,6	Эвенкийский АО	0,3
Ханты-Мансийский АО	18,8	Корякский АО	0,4
г. Москва	22,1	Коми-Пермяцкий АО	0,6
Ямало-Ненецкий АО	22,3	Ингушская Республика	0,8

нального хозяйства (ЖКХ), образования и здравоохранения (см. рис. 9).

Значительную долю в расходах на образование, здравоохранение и ряд иных направлений расходования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет финансирование коммунальных услуг. Этим определяется большое значение, которое придаётся реформе жилищно-коммунального хозяйства.

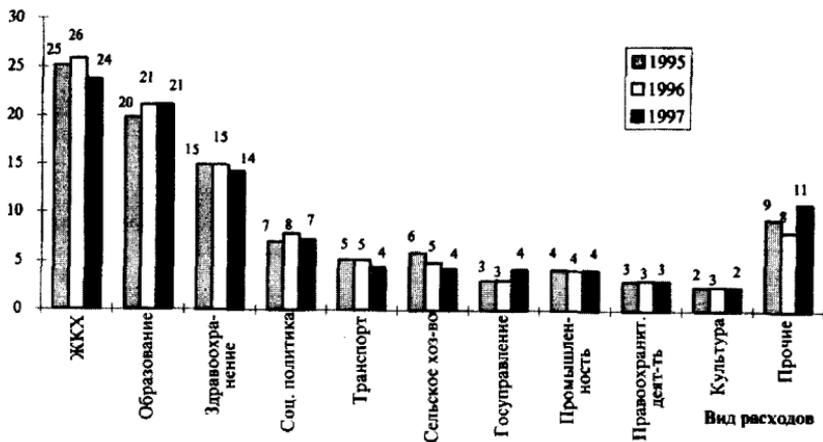


Рис. 9. Отраслевая структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)

Даже небольшое в долевом выражении сокращение этой группы расходов может дать более чем существенную экономию. С другой стороны, любая ошибка при проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства может иметь крайне тяжелые последствия для регионального бюджета и бюджетов МСУ.

В настоящее время отсутствует четкое разграничение *расходных полномочий* между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ. В данных условиях их отношения по вопросам разграничения расходных полномочий в значительной мере строятся на основе сложившихся традиций. Вместе с тем существует законодательно оформленное закрепление расходных полномочий за органами местного самоуправления, однако для фактического закрепления указанных полномочий и обеспечения соответствия доходной базы бюджетов МСУ их рас-

ходам существует немало препятствий (отсутствие правил расчета и обеспечения минимальных государственных социальных стандартов, минимальных местных бюджетов и т.д.). В результате распределение расходных полномочий между органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления очень сильно различается по регионам России.

В среднем по стране доля бюджетов МСУ в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ колеблется в рамках 47–55%. Распределение расходных полномочий между региональными бюджетами и бюджетами МСУ в 1996 г. в среднем по России отражено на рис. 10.

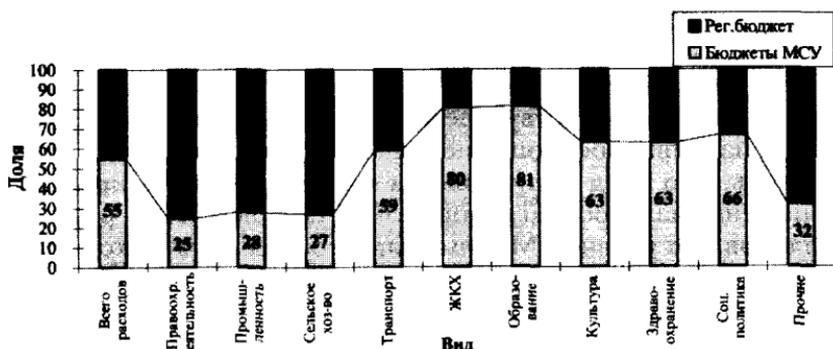


Рис. 10. Структура распределения бюджетных полномочий консолидированных бюджетов субъектов РФ в 1996 г. (в %)

Вместе с тем расходные полномочия колеблются по субъектам РФ (табл. 17).

Важнейшим обстоятельством, предопределяющим структуру расходов бюджетов всех уровней, является приведение их в соответствие с имеющимися доходами. В случае если расходы превышают доходы, возникает *дефицит бюджета*. Для его покрытия необходимо привлечение дополнительных источников. В годы плановой экономики все бюджеты региона утверждались на вышестоящем уровне, их балансирование носило в основном технический характер и осуществлялось путем предоставления дополнительных финансовых средств за счет вышестоящего бюджета. С формированием подинно федеративных отношений в России практика утверждения бюджетов на вышестоящем уровне

Таблица 17

## Доля расходов бюджетов МСУ в консолидированных бюджетах некоторых субъектов РФ в 1997 г.

Субъект РФ	Наибольшая доля расходов бюджетов МСУ, %	Субъект РФ	Наименьшая доля расходов бюджетов МСУ, %
Агинский Бурятский АО	85,0	г. Москва	3,2
Коми-Пермяцкий АО	76,5	Тверская область	32,7
Республика Бурятия	74,2	Республика Северная Осетия	37,0
Читинская область	73,8	Республика Алтай	40,6
Ямало-Ненецкий АО	71,4	Республика Хакасия	41,1

не была прекращена и соответственно погашение дефицита стало проблемой соответствующего уровня бюджетной системы.

Рассматривая соотношение расходов и доходов, необходимо отметить, что спад производства явился основной причиной уменьшения налогооблагаемой базы и, следовательно, размеров бюджетов всех уровней. Минимально необходимые расходы бюджетной системы (обеспечение социальных гарантий, правоохранительная деятельность и др.) становятся непосильными для слабеющей экономики. Тем не менее политические, социальные и иные соображения не позволяют прекратить финансирование

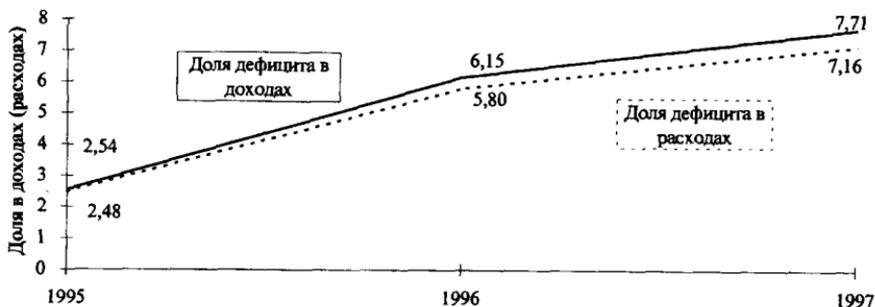


Рис. 11. Динамика дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ (в %)

государственных расходов, не покрываемых доходами. Данный вывод вытекает из диаграмм 8 и 9, которые убедительно свидетельствуют, что структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1995—1997 гг. практически не изменилась, несмотря на то что структура и реальный объем доходов их бюджетов претерпели существенные изменения. Практически повсеместно способом разрешения данного противоречия стало стремительное наращивание дефицита бюджетов, которое показано на рис. 11. Естественно, доля дефицита неравномерна в субъектах РФ.

Например, в Агинском Бурятском АО расходы консолидированного бюджета в 1997 г. более чем в 2 раза (на 121,5%) превысили его доходы. Напротив, в Москве расходы оказались на 3,4% меньше доходов, т.е. наблюдается профицит бюджета (см. табл. 18).

Т а б л и ц а 18

**Соотношение дефицита и доходов в бюджетах некоторых субъектов РФ в 1997 г.**

Субъект РФ	Максимальный дефицит, %	Субъект РФ	Минимальный дефицит (+ профицит), %
Агинский Бурятский АО	- 121,5	г. Москва	+ 3,4
Корякский АО	- 119,7	Воронежская область	+ 0,4
Республика Тыва	- 79,4	Республика Башкортостан	- 0,5
Республика Саха (Якутия)	- 47,8	Самарская область	- 0,9
Коми-Пермяцкий АО	- 39,6	Краснодарский край	- 1,6

Для финансирования дефицита необходимо привлечение дополнительных средств сверх имеющихся у бюджетных доходов. В 1997 г. основным источником финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ были ссуды из федерального бюджета (см. рис. 12).

Ранее доля бюджетных ссуд была незначительной, о чем косвенно свидетельствует небольшой объем возврата ссуд в 1997 г. Однако большая часть дохода от государственных и муниципальных ценных бумаг уже идет на обслуживание сложившего-

ся долга. Та же тенденция характерна и для прочих заимствований, основу которых составляют кредиты коммерческих банков. Наметившаяся тенденция свидетельствует о том, что в настоящее время возникла угроза превращения заимствований региональных и местных бюджетов в финансовую пирамиду, функционирование которой возможно только за счет привлечения новых займов.

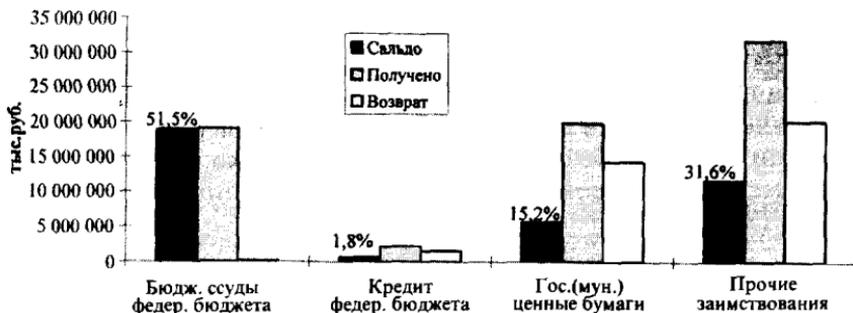


Рис. 12. Структура финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 1997 г.

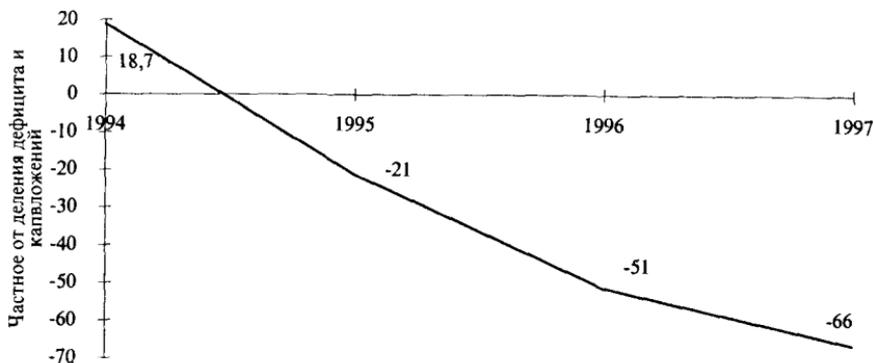


Рис. 13. Соотношение дефицита и капитальных вложений в консолидированных бюджетах субъектов РФ (в %)

В этой связи важно заметить, что на региональном и местном уровне отсутствует возможность дополнительной денежной эмис-

сии. Следовательно, их безответственные заимствования не могут быть погашены через усиление инфляции. Поэтому целесообразно, прибегая к займам в консолидированные бюджеты субъектов РФ, одновременно формировать механизм, обеспечивающий возвратность привлеченных средств. Исключить превращение заимствований в финансовую пирамиду можно только в том случае, если инвестиционные расходы соответствующего бюджета больше привлеченных средств или равны им.

Как показано на рис. 13, капиталовложения пока больше дефицита. При этом имеет место неблагоприятная динамика. Если в 1994 г. большинство консолидированных бюджетов субъектов РФ были сведены с профицитом, то в 1997 г. дефицит составлял 66% от капиталовложений из консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Среди субъектов РФ наиболее благоприятно положение г. Москвы и Воронежской области, имеющих профицит бюджета. Наименее благоприятно положение Агинского Бурятского АО, у которого при самом высоком в стране дефиците отсутствуют капитальные вложения из бюджета.

### **Ликвидность бюджетов**

В настоящее время расчеты в экономике в среднем лишь на 27–30% осуществляются в денежной форме. Соответственно 70–73% приходится на бартер, денежные суррогаты и зачеты. Расчеты показывают, что в этой ситуации для выплаты текущих платежей в бюджет и заработной платы работникам в среднем требуется 1 р. 23,5 к. на каждый рубль средств, поступивших предприятиям в денежной форме. В сложившейся в экономике ситуации бюджеты вынуждены начать применение механизма неденежного исполнения.

*Неденежное исполнение бюджета* – это его исполнение в товарной, денежно-суррогатной, а также зачетной форме по доходам и (или) расходам. Если в счет налогов и других обязательных платежей в бюджет поступают доходы в неденежной форме, то проведение на их основе денежных расходов влечет определенные издержки. Например, обращение товара в деньги неизбежно связано с затратами по реализации продукции, потерями в результате изменения рыночной конъюнктуры и пр. Денежные суррогаты реализуются на рынке с дисконтом, а учитываются по но-

миналу. Классическая зачетная операция вообще не предполагает денежного исполнения по расходам.

В этой связи помимо структуры доходов и расходов, а также их объема огромное значение приобрела форма, в которой они поступают в бюджет. Данное обстоятельство требует учитывать *ликвидность бюджета* – степень, в которой доходы бюджета могут быть обращены в его денежные расходы. На практике доходы, поступившие в бюджет в неденежной форме, как правило, не реализуются на рынке, а используются для неденежного покрытия бюджетных обязательств. Однако с позиций оценки ликвидности такого рода доходов факт отсутствия практической конвертации товаров и суррогатов в деньги не столь значим. Ликвидность характеризует, сколько потребовалось бы потратить средств бюджету, чтобы на основе полученных доходов осуществить денежные расходы. Эмпирическим путем рассчитана ликвидность различных форм исполнения бюджета (см. табл. 19).

Т а б л и ц а 19

**Ликвидность различных форм исполнения бюджета**

Форма исполнения бюджета	Ликвидность, %
Денежная	100
Товарная	80 и менее
Денежно-суррогатная	85 и менее
Взаимозачетная	0

Неденежные поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ с каждым годом увеличиваются (см. рис. 14). Это требует учета в ходе бюджетного планирования *ликвидности поступающих средств*. Например, на основе данных диаграммы на рис. 10 и табл. 17 можно рассчитать максимальную ликвидность консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1997 г.:

$$(53,9\% \cdot 1) + (46,1\% \cdot 0,85) = 93\%,$$

где 53,9% — объем денежного исполнения бюджета в 1997 г.;

46,1% — объем неденежного исполнения бюджета в 1997 г.;

0,85 — максимальная ликвидность неденежного инструмента исполнения бюджета.

Иными словами, реальные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ были в 1997 г. как минимум на 7% ниже номинальных, т. е. указанных в отчетах. Данный дисбаланс компенсировался погашением обязательств бюджета в неликвидной (неденежной) форме, увеличением задолженности бюджета по оплате поставленных по государственным и муниципальным заказам товаров и услуг и т.д.

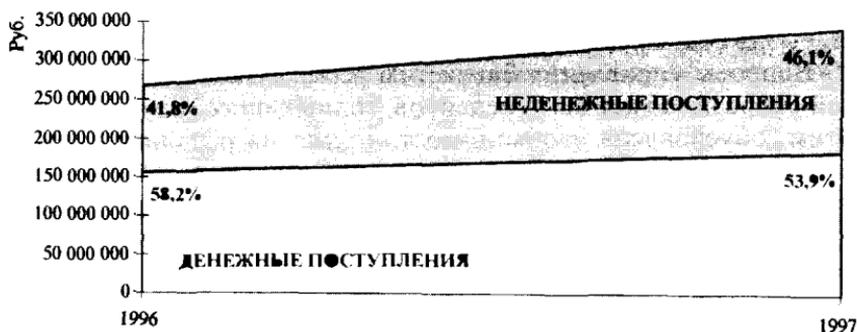


Рис. 14. Структура поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ

Оценка ликвидности бюджета имеет важнейшее значение при определении политики заимствований. Это обусловлено тем, что практически все привлекаемые для погашения дефицита ресурсы

Т а б л и ц а 20

Ликвидность бюджета некоторых субъектов РФ в 1997 г.

Субъект РФ	Максимальная ликвидность, %	Субъект РФ	Минимальная ликвидность, %
Ярославская область	не более 99	Республика Хакасия	не более 85
Ненецкий АО	не более 99	Эвенский АО	не более 88
г. Москва	не более 97	Чукотский АО	не более 88
Республика Дагестан	не более 96	Ханты-Мансийский АО	не более 88
Томская область	не более 96	Удмуртская Республика	не более 89

имеют денежную форму. Следовательно, оценивая возможности бюджета по возврату кредитов и погашению займов, необходимо принимать к учету не номинальные доходы соответствующего бюджета, а *реальные*, т.е. скорректированные на их ликвидность. Например, если собственные доходы бюджета по отчету составляют 200 млн руб., а ликвидность — 85%, то реальные доходы бюджета составляют:  $200 \cdot 0,85 = 170$  млн руб.

## ВЫВОДЫ

Вопросы управления бюджетом весьма специфичны. В данной сфере не может быть рецептов, годных на все случаи жизни. Этим обусловлена необходимость принятия решений, преимущественно исходя из анализа обстановки, сложившейся на определенном, конкретном уровне бюджетной системы. Вместе с тем при подготовке управленческих решений целесообразно учитывать следующее:

1. Для обеспечения доходов бюджета всех уровней важнейшее значение имеет не только их объем, но и структура. Острой необходимостью является развитие собственных доходных источников и максимальное снижение зависимости от вышестоящего уровня бюджетной системы. В стремлении максимизировать текущие доходы бюджетной системы опасно заходить слишком далеко, поскольку это грозит банкротством или уходом в теневой сектор источника налоговых или неналоговых доходов.

2. Формируя расходные части бюджетов, необходимо создавать их так, чтобы обеспечивать реализацию обязательств соответствующего уровня бюджетной системы на основе имеющихся доходных источников. Консервирование сложившейся структуры и объема расходов бюджета при изменении его доходной части чревато существенными финансово-экономическими осложнениями.

3. В области бюджетных заимствований важнейшим звеном является обеспечение безусловной возвратности и окупаемости привлеченных средств. Использование заимствований в текущих расходах бюджета допустимо лишь как чрезвычайная мера покрытия временного кассового разрыва. В этой связи объем капиталовложений из бюджета в обязательном порядке должен пре-

вышать объем заимствований. В противном случае не только создается возможность невыполнения долговых обязательств бюджета, но и происходит снижение кредитного рейтинга соответствующего уровня бюджетной системы с удорожанием стоимости обслуживания долга.

4. В ходе бюджетного планирования нужно учитывать ликвидность бюджетной системы. Если бюджет вынужденно исполняется в неденежной форме по доходам, то нужен механизм, позволяющий использовать эту же форму и в расходах. Оценивая возможности эмиссии долговых обязательств, важно учитывать не номинальные, а реальные, т. е. скорректированные на ликвидность, доходы бюджета.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Каковы различия между консолидированным бюджетом субъекта РФ, региональным бюджетом и бюджетами МСУ?*
2. *Каковы основные источники формирования доходов региональных бюджетов и бюджетов МСУ?*
3. *Какие направления расходования средств региональных бюджетов и бюджетов МСУ существуют в России?*
4. *Каковы источники покрытия дефицита консолидированного бюджета субъекта РФ?*
5. *Что такое ликвидность бюджета?*

### **ЛИТЕРАТУРА**

Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” от 10.10.91 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

Закон Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” от 27.12.91 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” от 25.09.97 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

*Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.

## Глава 2

### РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

*Принципы и функции промышленной политики. Федеральный и региональный уровень промышленной политики. Технология формирования промышленной политики. Реализация региональной промышленной политики*

#### **Принципы и функции промышленной политики**

*Промышленная политика* – это совокупность экономических, политических и организационных мер, реализуемых на разных уровнях государственного управления, направленных на повышение эффективности факторов производства и прямо или косвенно влияющих на решения о вложении ресурсов в отрасли или изъятии их из отраслей.

Выбор того, на что могут быть направлены эти меры, обуславливается общей ориентацией национальной экономики, спецификой тех или иных моделей экономического роста и взаимосвязанными общими **принципами** промышленной политики.

*Принцип конструктивности.* Целесообразно обеспечить консенсус между экономическими агентами и политическими силами по вопросу о целях, направлениях и методах осуществления промышленной политики и на этой основе поставить конкретные задачи по модернизации отраслей и предприятий.

*Принцип корректировки.* Необходимо своевременно отказываться от тех стратегий, которые не оправдали себя в прошлом и не представляют ценности в настоящий момент.

*Принцип равных возможностей.* В качестве объектов внимания рассматриваются не отрасли, сферы или субъекты хозяйствования, а динамически видоизменяющиеся на различных этапах индустриального развития параметры и инструменты их регулирования.

*Принцип глобального реагирования.* Необходимо учитывать ресурсные и политические возможности, сосредоточенные за пределами национальной экономической системы.

Важное значение для эффективной реализации промышленной политики имеют ее **инструменты**, которые могут быть классифицированы по трем категориям, группам:

- инструменты структурной политики;
- инструменты регулирования иностранных инвестиций;
- инструменты внешней торговли.

При этом часть из них имеет универсальный характер, другие выбираются в зависимости от характеристик субъекта хозяйствования, от региона, в котором осуществляется промышленная политика.

Единой универсальной модели промышленной политики даже на национальном уровне не существует.

В то же время эффективная промышленная политика направлена на достижение:

- макроэкономической и политической стабильности;
- экспортной ориентации промышленности;
- эффективного развития человеческих ресурсов.

Основным критерием успеха промышленной политики служат темпы экономического роста в сравнении с темпами, достигнутыми в условиях ее отсутствия.

Роль промышленной политики на рубеже второго и третьего тысячелетий возрастает, что обусловлено следующими факторами:

- изменяется роль государства, возрастает взаимозависимость субъектов мирового хозяйства, изменяется содержание глобальной конкуренции. Все это требует выработки адекватной национальной и региональной экономической стратегии. Ее реализация обеспечивается посредством макроэкономического регулирования, опоры на силы предпринимательства, уважения дисциплины рынка;

- возрастает значение нематериальных факторов производства, таких, как образование, знания, квалификация, ноу-хау, услуги, инфраструктура их обеспечения, научно-технические факторы конкуренции, особенно на рынках с высоким потенциалом роста;

- ускоряются структурные преобразования в промышленности, обусловленные, в частности, появлением новых социально-экономических рисков, связанных с комплексом проблем НТП, защитой окружающей среды и рядом других.

## **Федеральный и региональный уровень промышленной политики**

Необходимость формирования и эффективной реализации промышленной политики в России по истечении первых лет реформ уже не вызывает сомнений, причем как на федеральном, так и на региональном уровне национальной экономической системы.

***Федеральная промышленная политика** – это комплекс экономических, политических и организационных мер индустриального развития страны, определяющих необходимую структуру и масштабы производства и обеспечивающих эффективное действие его перспективных факторов, а также влияющих на принятие решений в отношении наиболее важных стратегических объектов.* Эта промышленная политика является федеральной по целям, но может реализовываться на разных уровнях национальной экономической системы. Инструменты федеральной промышленной политики закреплены в федеральных целевых программах и законодательных актах.

К российским федеральным приоритетам следует отнести развитие высокотехнологичных отраслей и производств, конверсию оборонного комплекса, ресурсосбережение, развитие отраслей заключительных стадий переработки, развитие инфраструктуры транспорта и информации. В рамках федеральных программ должны конкретизироваться вопросы свертывания (скрапирования), реконструкции либо развития стратегических производственных мощностей конкретного технологического уклада, а также средств, льгот и других форм федеральной поддержки.

Промышленная политика федерального уровня призвана закреплять лишь основополагающие приоритеты и средства их поддержки, согласующиеся не только с национальными интересами и реально складывающейся ситуацией, но и с критериями “нацеливания”, применяемыми в международной практике, в том числе с учетом глобального реагирования.

***Региональная промышленная политика** – это комплекс экономических, политических и организационных мер, реализуемых во внутренней и внешней среде региона и предназначенных для повышения эффективности факторов производства, снижения политических и социальных издержек структурной адаптации социаль-*

но-экономического комплекса региона. Инструменты региональной промышленной политики закреплены в региональных программах и законодательных актах.

Российская действительность характеризуется общей для всех регионов необходимостью государственного участия в реконструкции крайне изношенного производственного аппарата, структурной адаптации, стабилизации воспроизводственных систем как в народнохозяйственном, так и в региональном масштабе, поскольку режим рыночной саморегуляции сам по себе не способен обеспечить вывод из кризиса производственной сферы. Общесистемные функции региональной промышленной политики представлены на рис. 15.



Рис. 15. Общесистемные функции региональной промышленной политики

Региональная промышленная политика призвана ставить ориентиры индустриальным связям и переливу капитала, обеспечивать повышение уровня межрегиональной и международной экономической интеграции.

### **Технология формирования региональной промышленной политики**

Разнообразные формы проявления структурного кризиса делают необходимым выделение устойчивых групп регионов и соответствующей им промышленной политики. В российской и международной практике применяются две основные типологии регионов.

По первой типологии, где определяющими факторами выступают *потенциал и положение региона, его политика в федерации*, выделяются:

1. Регионы “столичного” типа с диверсифицированной экономикой и растущим финансовым сектором.
2. Экспортно-ориентированные сырьевые, металлургические и/или транспортные регионы.
3. Республики и регионы, богатые природными ресурсами и добившиеся экономической самостоятельности от федерального центра.
4. Регионы, взявшие курс на форсирование экономических реформ, как правило, финансово сильные регионы с крупной промышленностью.
5. Регионы, проводящие политику “мягкого” вхождения в рынок.
6. Кризисные (депрессивные) регионы со специализацией на легкой промышленности, машиностроении, в том числе на оборонном производстве.
7. Экономически слабо развитые аграрные и/или периферийные регионы.
8. Отдаленные северные и восточные регионы.

По второй типологии *в соответствии с уровнем развития и типом стратегии* выделяются регионы с атакующей и реконструктивной стратегиями регионального развития, а также депрессивные регионы.

Процесс формирования и реализации региональной промышленной политики с выделением формальных и неформальных процедур выработки и принятия решений можно представить в следующем виде (см. табл. 21).

Т а б л и ц а 21

**Технология формирования и реализации региональной  
промышленной политики**

Наименование процедуры	Содержание процедуры
1. Ситуационный анализ макрочреждения	Анализ экономики и политики, состояния общества и правового обеспечения, технологического уровня, экологии и демографии
2. Ситуационный анализ мезочреждения	Анализ ресурсно-сырьевого, производственного, потребительского, инфраструктурного, интеллектуального, инвестиционного и институционального аспектов регионального развития
3. Анализ контрагентских отношений региона	Анализ межрегиональных и международных связей, направлений и эффективности функционирования иностранного капитала в регионе, предприятий региона в России и за рубежом
4. Конфронтационный анализ (предприятие – конкуренция)	Сравнительный анализ состояния и эффективности функционирования промышленных предприятий региона на основе их паспортизации
5. Детальный анализ маркетинговых параметров	СВОТ-анализ (идентификация сильных и слабых сторон предприятий, внешних возможностей и угроз)
6. Позиционирование предприятий (составление выводов по характеристикам предприятий региона)	Формулирование выводов о текущем и возможном положении региона среди других регионов на определенных рынках, в отдельных рыночных сегментах на основе анализа степени адекватности предприятий региона целевым рынкам, а также анализа региональных недостатков («узких мест», ограничений, рисков). Разработка рекомендаций по развитию
7. Анализ региональных аспектов воспроизводства	Анализируются следующие объекты: — эффективность использования ресурсов; — эффективность "ввоза-вывоза" продукции с определением его рациональной структуры; — секторы (отрасли) промышленности региона на основе матрицы "рост импорта/экспорта" с обоснованием политики развития;

Наименование процедуры	Содержание процедуры
	<ul style="list-style-type: none"> <li>— политика занятости в промышленности;</li> <li>— показатели экологического состояния предприятий;</li> <li>— возможные эффективные направления развития промышленности региона</li> </ul>
8. Разработка системы налогообложения стимулирующего типа для промышленных предприятий региона	<p>Анализируются, рассчитываются и обосновываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— плата за фонды;</li> <li>— налог на прибыль;</li> <li>— налоговые преференции и санкции;</li> <li>— антимонопольные меры;</li> <li>— затраты на проведение политики занятости;</li> <li>— пла тежи и налогообложение в связи с проведением природоохранных мероприятий</li> </ul>
9. Прогнозирование динамики	<p>Объектами прогнозирования динамики выступают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— макроразвитие региона;</li> <li>— мезоразвитие промышленности;</li> <li>— развитие контрагентских отношений региона;</li> <li>— параметры рынка;</li> <li>— параметры развития промышленности региона</li> </ul>
10. Моделирование региональной промышленной политики, адекватной типу региона и избранным внешнеэкономическим приоритетам	<p>Формирование цели и стратегических задач региональной промышленной политики</p> <p>Разработка стратегии региональной промышленной политики</p> <p>Систематизация источников и выбор типа финансирования региональной промышленной политики</p> <p>Обоснование масштабов производства и типа развертывания потенциала промышленного роста</p> <p>Определение финансовых условий экономического подъема промышленности</p> <p>Определение типа финансирования инвестиций</p> <p>Обоснование типа насыщения рынка</p>
11. Инвестиционный менеджмент в региональной промышленной политике	<p>Формирование стратегии инвестирования региональной промышленной политики</p> <p>Определение инвестиционной воспроизводственной структуры промышленности региона</p> <p>Аккумуляция и перераспределение инвестиционных ресурсов</p> <p>Инвестиционное программирование</p>
12. Мониторинг эффективности региональной промышленной политики	<p>Постановка цели мониторинга</p> <p>Задание системных принципов мониторинга эффективности региональной промышленной политики</p> <p>Задание границ и компонентов</p> <p>Паспортизация предприятий, анализ и контроль параметров состояния компонентов мониторинга</p>

Особое значение имеют структура и последовательность экономического анализа состояния промышленности региона: от сравнительного анализа состояния и эффективности конкретных производств к анализу их эффективности с использованием региональных приоритетов и обоснованию налогов, преференций и санкций, применяемых к производителям.

В определении региональных приоритетов промышленной политики исходным моментом является обеспечение принципа конструктивности (см. табл. 22).

Т а б л и ц а 22

## Выбор критериев региональной промышленной политики

Локальные критерии региональной промышленной политики	Инструмент воздействия на хозяйствующие субъекты
Экономия ресурсов	Плата за ресурсы Налог на прибыль
Повышение эффективности использования ресурсов	Налог на прибыль
Сокращение загрязнения окружающей среды	Плата за выбросы Налог на прибыль
Сокращение доли ручного труда и перепрофилирование	Налог на прибыль
Повышение рентабельности (вывод из убыточности)	Налог на прибыль (налоговый кредит) Дотации и/или льготные кредиты (возмездные или обусловленные целевые)
Повышение эффективности НИОКР, ускорение НТП	Налог на прибыль (преференции) Дотации и/или льготные кредиты

Приведенные локальные критерии региональной промышленной политики не исключают возможности их уточнения или дополнения, поскольку они должны отражать по своей сути содержание основных направлений развития промышленных предприятий региона. При этом в экономической характеристике предприятий должны использоваться две группы экономических показателей с выделением соответствующих разделов в паспорте предприятия: а) состояние производства и б) эффективность производства.

В дальнейшем паспорта предприятий будут являться исходной информационной базой как для проведения сравнительного анализа, так и для принятия решений о применении к предприятиям данного типа той или иной экономической политики, включая преференции и санкции. Актуализация этой информации позволяет перейти к осуществлению инвестиционного менеджмента и мониторинга эффективности региональной промышленной политики.

Первый раздел паспорта – *состояние производства* – включает следующие показатели:

1. Балансовая прибыль (тыс. руб.).
2. Материальные затраты (тыс. руб.).
3. Потребление электроэнергии (тыс. кВт/ч).
4. Численность промышленно-производственного персонала (чел.).
5. Численность работающих, занятых ручным трудом (чел.).
6. Выбросы вредных веществ в атмосферу (т в год).
7. Степень загрязнения среды.
8. Удельный вес продукции с учетом ее приоритетности.

Для сравнительной оценки по первым семи показателям вводится показатель минимально учитываемого удельного веса предприятия в промышленности региона. Для показателя “степень загрязнения среды”, задаваемого экспертно, целесообразно использовать следующую сравнительную шкалу качественных оценок: а) в норме; б) незначительное превышение нормы; в) значительное превышение нормы.

Для показателя “удельный вес продукции с учетом ее приоритетности” вводятся следующие уровни приоритетности:

- социально ориентированное производство;
- экспортно-ориентированное производство;
- высокорентабельное производство;
- низкорентабельное производство (убыточные предприятия).

Второй раздел паспорта – *эффективность производства* – включает соответственно следующие показатели:

1. Рентабельность (% к себестоимости продукции).
2. Прибыль на 1 кВт/ч.
3. Прибыль на 1 руб. материальных затрат.
4. Прибыль на 1 работающего.
5. Прибыль на 1 руб. основных фондов.

6. Доля ручного труда (%).
7. Доля неочищенных выбросов в атмосферу (%).
8. Воспроизводство рабочих мест (ед.).
9. Уровень затрат на НИОКР относительно объема продаж (%).
10. Выполнение условия самоокупаемости.
11. Выполнение условия самофинансирования.

Для сравнительной оценки предприятий по показателю «рентабельность» целесообразно использовать значение среднего уровня рентабельности по группе предприятий (отрасли, подотрасли). Кроме того, в качестве дополнительных характеристик здесь можно использовать экспертно задаваемые «уровень монополизации рынка» и «уровень качества выпускаемой продукции».

Для сравнения предприятий по таким показателям эффективности использования ресурсов, как «доля ручного труда» и «доля неочищенных выбросов в атмосферу», сравнительный анализ осуществляется в пределах группы предприятий посредством введения среднего по группе значения соответствующего показателя.

Сравнительный анализ промышленных предприятий региона по показателю «уровень затрат на НИОКР относительно объема продаж» осуществляется посредством введения среднего по группе значения этого показателя.

Совокупность перечисленных выше показателей позволяет дать сравнительно полную исходную экономическую характеристику работы промышленного предприятия и служит основой для обоснования и применения тех или иных инструментов воздействия на хозяйствующие субъекты. Данная информационная база может быть дополнена при необходимости результатами детального СВОТ-анализа.

Подробный анализ деятельности предприятий позволяет сделать выводы о значимости данного предприятия для региона, выявить основные недостатки в его функционировании и сформулировать рекомендации по его развитию. Экономический анализ позволяет сгруппировать предприятия с ориентацией на применение той или иной политики развития.

Так, на такое направление политики развития, как экономия ресурсов, целесообразно ориентировать предприятия, которые превышают средний уровень показателя удельного веса в промышленности региона по используемым ресурсам (материаль-

ные ресурсы, основные фонды). На направление “эффективность использования ресурсов” необходимо ориентировать те предприятия, у которых удельные показатели прибыли на единицу используемого ресурса значительно ниже среднего значения (с учетом структуры затрат). В целях уточнения группы предприятий с ориентацией на эти два направления развития возможно взвешивание показателей по всем видам ресурсов.

На направление “сокращение загрязнения окружающей среды” ориентируются предприятия, которые по показателю удельного веса выбросов неочищенных веществ в атмосферу в объеме выбросов всех промышленных предприятий превышают минимально учитываемый в анализе уровень и одновременно по показателю доли неочищенных выбросов превышают средний по группе. Аналогичным образом формируются группы промышленных предприятий с ориентацией на направления “сокращение доли ручного труда” и “воспроизводство рабочих мест”. В группу же предприятий с ориентацией на политику “вывод из убыточности” целесообразно включать те, у которых не выполняются условия самоокупаемости даже при минимальном уровне платы за фонды.

### **Реализация региональной промышленной политики**

Реализация региональной промышленной политики предполагает выделение нескольких уровней стимулирования развития промышленного производства:

1. Уровень взаимодействия предприятий с региональными органами государственного управления через стимулирующую бюджетно-налоговую систему, процентно-ссудную политику и другие инструменты и формирование на этой основе бюджетных и внебюджетных фондов промышленного развития региона.

2. Уровень регионального воздействия на производство посредством формирования и реализации региональных программ промышленного развития и их финансирования из имеющихся бюджетных и внебюджетных фондов.

3. Уровень взаимодействия предприятий региона с федеральными органами государственного управления посредством координации региональной программы промышленного развития с

федеральными приоритетами и внесения на этой основе корректив в систему платежей, преференций и стимулов для промышленности региона.

Результативность реализации промышленной политики может быть оценена по следующим параметрам:

- поступлению достаточных сумм в бюджеты разных уровней;
- установлению оптимальных пропорций в развитии экономики региона;
- активизации промышленного развития и структурных преобразований, инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики региона.

Общая схема реализации региональной промышленной политики показана на рис. 16.

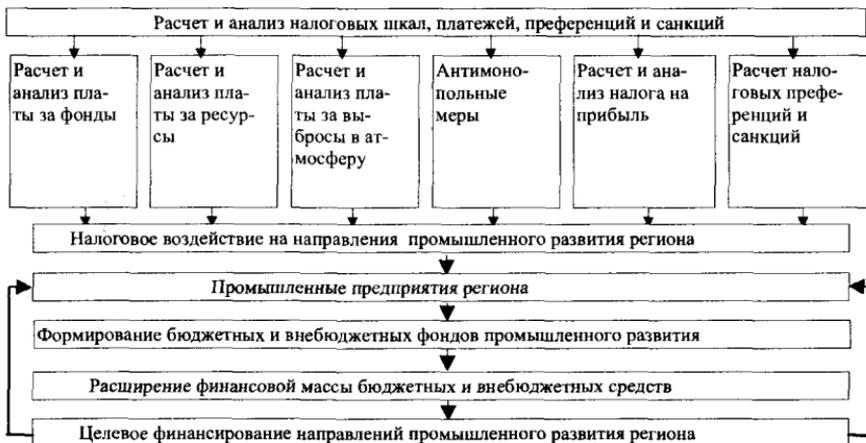


Рис. 16. Схема реализации региональной промышленной политики посредством стимулирующего воздействия на производство

Паспортизация предприятий с предоставлением последними информации о состоянии факторов производства, их эффективности и перспективах развития требует обеспечения ее достоверности, достаточности и своевременности. В частности, ее достоверность может быть обеспечена как статистической отчетностью, так и осуществлением аудита, в том числе экологического и энергетического.

Развитие институциональных и политических основ формирования и реализации региональной промышленной политики

предполагает создание институтов, функции которых отвечали бы основным принципам этой политики, соответствовали бы организационному устройству различных ветвей власти на местах и обеспечивали бы их эффективное взаимодействие в указанной выше сфере. Институтами такого рода, обеспечивающими выработку решений по вопросам промышленного развития региона, могли бы стать *Региональное агентство промышленного развития* и *Региональное агентство инвестиционного сотрудничества*.

Не менее важным направлением региональной промышленной политики является обеспечение партнерства через создание региональных союзов работодателей, способных к эффективному взаимодействию с различными ветвями власти и профсоюзами на местах. Правительство, профсоюзы, законодатели и союзы работодателей являются основными элементами стратегического социального партнерства. Соответствующие подразделения для работы с профсоюзами и законодательной властью уже существуют. Однако в России почти отсутствуют организации и союзы работодателей, нет законодательных основ для их развития, не созданы соответствующие предпосылки в системе распределения полномочий. Региональная промышленная политика как форма проявления и реализации этих отношений должна быть ориентирована на выявление сил, из которых впоследствии будут кристаллизоваться полноценные союзы работодателей, новые профсоюзы, институциональные и политические основы экономического возрождения России.

## ВЫВОДЫ

1. Промышленная политика — это совокупность экономических, политических и организационных мер, реализуемых на разных уровнях государственного управления, направленных на повышение эффективности факторов производства и прямо или косвенно влияющих на решения о вложении ресурсов в отрасли или изъятии их из отраслей. В России необходимость формирования и эффективной реализации промышленной политики по истечении первых лет реформ уже не вызывает сомнений, причем как на федеральном, так и на региональном уровне национальной экономической системы.

2. Основными принципами промышленной политики являются: принцип конструктивности, принцип корректировки, принцип равных возможностей, принцип глобального реагирования. Эти принципы промышленной политики тесно связаны между собой.

3. Основным критерием успеха промышленной политики являются темпы экономического роста в сравнении с темпами, достигнутыми в условиях ее отсутствия.

4. Региональная промышленная политика — это комплекс экономических, политических и организационных мер, реализуемых во внутренней и внешней по отношению к региону среде и предназначенных для повышения эффективности факторов производства, снижения политических и социальных издержек структурной адаптации социально-экономического комплекса региона. Инструменты региональной промышленной политики закреплены в региональных программах и законодательных актах.

5. Локальные критерии региональной промышленной политики — экономия ресурсов, повышение эффективности использования ресурсов, сокращение загрязнения окружающей среды, сокращение доли ручного труда и перепрофилирование, повышение рентабельности (вывод из убыточности), повышение эффективности НИОКР, ускорение НТП.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Что такое промышленная политика?*
2. *На что нацелена промышленная политика?*
3. *Каковы основные принципы промышленной политики?*
4. *В чем отличие промышленной политики федерального и регионального уровня?*
5. *Каковы, на Ваш взгляд, локальные критерии региональной промышленной политики в Вашем регионе?*
6. *Каковы основные инструменты региональной промышленной политики?*

### ЛИТЕРАТУРА

*Божко О. В., Лазарев В. В.* Разгосударствление предприятий и рынок. — М.: Финансы и статистика — ЮНИТИ, 1992.

*Иноземцев В. Л.* За пределами экономического общества: Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире. — М.: Academia – Наука, 1998.

*Кругман П. Р., Обстфельд М.* Международная экономика: Теория и политика / Пер. с англ. / Под ред. В.П. Колесова. – М.: Экономический факультет МГУ — ЮНИТИ, 1997.

*Кузин Д. В.* Современный капитализм: государственное управление и промышленная политика. – М.: Наука, 1989.

*Лазарев В. В.* Структурные преобразования и конверсия в регионе // Сертификация – конверсия – рынок. 1997. № 2. С. 3—5.

*Лазарев В. В.* Региональная промышленная политика в условиях кризиса // Материалы научно-практической конференции «Российское государство и государственная служба на современном этапе». — М., 1998. С. 158—161.

*Лейтцигер Д., Томас В.* Уроки экономического роста: Обзор опыта стран Восточной Азии. – М.: АФПИ еженедельника «Экономика и жизнь», 1997.

*Макмиллан Ч.* Японская промышленная система. – М.: Прогресс, 1988.

*Некипелов А. Д.* Очерки по экономике посткоммунизма. – М.: РАН, 1996.

*Экономика и общество: новые японские исследования.* – М.: АН СССР, 1990.

### Глава 3

## УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Понятие и структура собственности  
муниципального образования. Управление  
воспроизводством собственности муниципального  
образования. Корпоративная стратегия управления  
муниципальной собственностью*

### Понятие и структура собственности муниципального образования

В любой социально-экономической системе отношения собственности составляют ее основу и определяют систему гражданско-правовых отношений: общественных, экономических, производственных, социальных и др. Поэтому проблемы эффективно управления собственностью актуальны для всех ветвей власти, и особенно для органов местного самоуправления. Акцент на самоуправлении обусловлен тем, что на современном этапе развития российского общества решение задач повышения качества

жизни людей переносится с федерального на региональный и далее на муниципальный уровень.

*Экономическую основу местного самоуправления* в соответствии со ст.28 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Гражданский кодекс РФ (ст. 215, ч. 1) определяет *муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям*. Данное имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, использование и распоряжение на правах хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. 294 и 296 ГК РФ, ч. 1).

Таким образом, муниципальная собственность является неотъемлемой частью экономической основы местного самоуправления, в которую входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, включая банки и другие финансово-кредитные организации, а также муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Муниципальная собственность является важнейшим элементом экономической основы местного самоуправления. Состояние ее объектов, система сложившихся отношений, качество функционирования и уровень их развития во многом определяют социально-экономическую ситуацию в любом муниципальном образовании. Поэтому анализ этих и других характеристик муниципальной собственности позволяет оценить современное состояние городских и сельских поселений, в целом российского общества.

Система управления муниципальной собственностью включает субъекты управления (органы местного самоуправления) и объекты управления.

Анализ объектов муниципальной собственности (см. рис. 18) позволяет сделать вывод о том, что они в своем абсолютном большинстве относятся к социальной сфере. Они призваны обслуживать и удовлетворять потребности жителей в самых разнообразных товарах и услугах и во многом определяют качество жизни людей. Конкретный перечень объектов муниципальной собственности в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. “О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации” определяется особенностями социально-экономического развития территории, ее размерами и другими факторами и утверждается органами местного самоуправления самостоятельно.

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют *муниципальную казну* соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципально-го образования.

Сегодня бюджеты муниципальных образований как базисный вид муниципальной собственности находятся в кризисном состоянии, являющемся следствием сложившейся в стране экономической ситуации. Органы местного самоуправления в отношениях с другими субъектами по поводу муниципальной собственности зачастую выступают лишь номинальными владельцами. Так, право владения бюджетом муниципального образования наступает у них только после того, как будут приняты федеральный бюджет и соответствующие бюджеты субъектов Федерации, где будут регламентированы источники и объемы местных бюджетов, определены ставки налогов, зачисляемых в местные бюджеты, объемы дотаций, субвенций, трансфертов и т.д.

Повышение роли местного самоуправления, наделение их органов новыми полномочиями и функциями требуют, в свою очередь, соответствующего финансового обеспечения, в котором основную роль играют местные бюджеты. Сущность экономической категории “местный бюджет” в системе экономических отношений проявляется в механизме, посредством которого собирается и используется фонд денежных средств муниципального образования и который служит основой эффективного управления всеми видами его собственности.



Рис. 17. Объекты муниципальной собственности

Еще одна особенность управления муниципальной собственностью заключается в том, что в результате ее приватизации она становится объектом совместного федерального, регионального и местного ведения. В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность может быть приватизирована в порядке, установленном законодательными актами Российской Федерации и республик, входящих в ее состав; правовыми актами автономных образований, краев и областей, а также местных органов представительной власти в пределах их полномочий. При этом в ст. 215 Гражданского кодекса субъектами муниципальной собственности справедливо признаются муниципальные, районные и сельские образования и органы местного самоуправления.

В обобщенном виде в состоянии собственности муниципальных образований можно отметить следующие особенности:

1. Отношения муниципальной собственности многообразны в силу принятых в последние годы многочисленных решений об изменении формы государственной собственности. Как следствие, они достаточно сложны, так как существует множество недавно возникших видов муниципальной собственности, ее объектов и субъектов.

2. Муниципальная собственность (ее имущественная часть) сегодня является высокзатратной формой собственности.

3. Объекты муниципальной собственности – это, как правило, сильно изношенные и ветхие здания и сооружения.

4. Обеспеченность некоторыми видами муниципальной собственности в основном ниже, чем рекомендуют соответствующие нормативы, что не позволяет обеспечить требуемый объем и необходимое качество услуг населению муниципальных образований.

5. Различная обеспеченность территорий отдельными видами муниципальной собственности обуславливает существенную неравномерность в социально-экономическом обустройстве муниципальных образований.

6. В связи с невыполнением доходной части бюджета, сокращением поступления “живых” денег финансирование содержания имущественной части объектов муниципальной собственности обеспечивается не в полном объеме.

7. Предприятия и учреждения муниципальной собственности предназначены для выполнения в основном социальных функций.

## Управление воспроизводством собственности муниципального образования

В мировой практике сложились в основном две формы собственности: частная и общественная. Все другие ее формы и разновидности являются производными от этих двух форм. Механизмами их исторического формирования и изменения являются два основных процесса: приватизация и национализация. Их виды, в свою очередь, также весьма многообразны: от экспроприации и выкупа до национализации при переходе к общественной форме собственности и от кражи до цивилизованной приватизации при переходе к частной форме собственности.

В содержательном аспекте **национализация** – это переход частных предприятий и отраслей экономики в общественную (государственную) форму собственности, а **приватизация** – это обратный процесс, при котором государственная (включая и муниципальную) собственность переходит в частную собственность.

Иными словами, главной целью приватизации являются институциональные изменения, обеспечивающие господство частного сектора в экономике. В сфере экономических отношений основными задачами приватизации в России ставились следующие:

- создание многоукладной экономики;
- приоритетное развитие частной собственности;
- устранение монопольного положения государственной собственности;
- переход от директивно-командной системы управления экономикой к рыночной;
- формирование механизма частного предпринимательства и конкуренции;
- обеспечение беспрепятственного движения труда, товаров, капитала.

Мировой опыт за последние полвека свидетельствует, что та или иная форма собственности сама по себе еще не является решающим условием эффективности производства. Ключевую роль играет вся совокупность макро- и микроэкономических, правовых и социальных факторов, которые создают сопутствующие или противодействующие силы развития, присущие каждой форме собственности.

Поэтому совершенствование стратегии и тактики приватизации неизбежно включает:

- ориентацию ее завершающего этапа не на темпы разгосударствления, а прежде всего на сохранение эффективных инструментов приоритетной государственной поддержки, а также восстановление отраслей и подотраслей экономики, обеспечивающих стабилизацию и рост производства, занятость населения;
- сохранение в отдельных регионах (на период решения проблем социально-экономической стабилизации) относительно большой доли государственной, т. е. федеральной и региональной, собственности с делегированием ей в каждом конкретном случае целевых общехозяйственных и социальных функций и с использованием различных гибких форм хозяйствования;
- расширение участия представителей территорий в определении условий конкурсной приватизации таких объектов, которые занимают лидирующее положение в экономике региона, муниципального образования;
- разработку и практическое использование специальных приватизационных процедур для предприятий, имеющих исключительное значение для социально-экономического развития отдельных муниципальных образований, включая условия занятости, функционирование объектов производственной и социальной инфраструктуры и прочее;
- активизацию использования доходов от приватизации и других связанных с ней возможностей для целевого содействия развитию малого и среднего предпринимательства;
- распределение (по уровням государственной собственности субъектов Федерации или муниципальной собственности) ответственности за предоставление социальных благ, обеспечивающее нормативно закрепленный минимальный уровень удовлетворения потребностей населения (без учета жилья). В исключительных случаях (например, в зонах особых условий эксплуатации) сохраняется приоритет федеральной государственной собственности;
- практику приватизации жилья с ориентирами на четкие экономические и социальные приоритеты отдельных групп населения, специфику отдельных регионов, а также на финансово-бюд-

жетные возможности различных типов муниципальных образований;

- сохранение действующей сети лечебно-профилактических учреждений в системе государственной и муниципальной собственности. Федеративное государство должно нести всю полноту ответственности за повсеместное обеспечение граждан гарантированной бесплатной медицинской помощью;

- обеспечение решающей роли законодательно отрегулированного (на федеральном уровне) разграничения федеральной государственной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности в формировании системы отношений собственности на природные объекты (ресурсы) и природные блага.

Эффективное развитие муниципальной собственности должно базироваться на следующем:

**1. Увеличение налогооблагаемой базы бюджетов городских и сельских поселений** через развитие экономической активности территорий:

- поиск оптимальных решений по налогообложению хозяйствующих субъектов и создание благоприятного инвестиционного климата для них и для территории в целом;

- тщательное выявление и регистрация имущества физических лиц;

- создание Земельного кадастра и повышение эффективности управления земельными отношениями;

- сведение муниципальной собственности в единый реестр, тщательная отработка арендных отношений по муниципальному нежилому фонду;

- эффективное управление приватизацией муниципального имущества.

**2. Сокращение неэффективных расходов муниципальных бюджетов:**

- переход на нормативное финансирование всех муниципальных предприятий и учреждений;

- продажа, передача в аренду и использование других механизмов “сброса” нерентабельной муниципальной собственности, не несущей социальной нагрузки;

- отказ от многочисленных безадресных выплат и других

льгот, переход на заявительный, адресный порядок социальной помощи и поддержки;

- создание жесткого режима экономии, учета затрат;
- рациональное использование выделенных средств.

**3. Проведение жилищно-коммунальной реформы** в строгом соответствии с принятой концепцией и особенностями ее осуществления в каждом конкретном муниципальном образовании.

### **Корпоративная стратегия управления муниципальной собственностью**

В мире сложились разные системы и стратегии управления муниципальной собственностью. Усилиями ряда авторов этой книги разработан и реализуется в практике инновационный вариант управления развитием собственности муниципальных образований, учитывающий сложившиеся особенности развития нашего общества и традиции российского уклада жизни. Именно этот вариант, получивший название “корпоративная стратегия управления муниципальной собственностью”, рассмотрен в последующем тексте.

Для развития муниципальной собственности в соответствии с потребностями населения каждого муниципального образования органам местного самоуправления необходимо разработать и последовательно реализовать стратегию управления собственностью. Существуют различные точки зрения на способы управления ею, и в том числе концепция корпоративного управления.

**Концепция корпоративного управления муниципальным образованием**<sup>1</sup> исходит из того, что муниципальная собственность включена в состав корпоративной собственности как ее неотъемлемая часть в силу специфики сложившихся на сегодня в России социально-экономических отношений. Это означает, что каждый житель муниципального образования является совладельцем

---

<sup>1</sup> См.: Мельников С.Б., Николаев В.А., Соловьев Ю.А. Муниципальный менеджмент: корпоративная собственность муниципальных образований. – Владимир: Посад, 1998.

цем всего того, что находится на данной территории, на принципах равного и совместного владения. Распоряжаться же и управлять собственностью по контракту нанимаются менеджеры и специалисты.

Частная собственность, образованная населением муниципального образования на принципах равного совместного владения ею, не может быть ничем иным, как основанием для приобретения корпоративных благ и образования корпоративной прибыли, удовлетворяющей интересы сообщества. Каждый житель города (района) – владелец только части корпоративной собственности, которую он может использовать с пользой для себя (например, акции финансовых институтов, совладельцами которых являются жители).

Принципы управления корпоративной собственностью формулируются в соответствии с закономерностями ее формирования как управляемой системы. К ним относятся:

- *принцип равного и совместного владения* – каждый житель муниципального образования является владельцем всего того, что находится на его территории, на принципах равного и совместного владения;
- *принцип договорных отношений* — следствием его является владение и передача управления специалистам;
- *принцип преемственности поколений*, состоящий в том, что каждый житель муниципального образования вступает в права собственности с момента рождения.

В наиболее общих чертах разработка стратегии формирования корпоративной собственности сводится к определению целевого рынка и выбору методов конкуренции. Наиболее естественны в этом отношении стратегии низких издержек, дифференциации и фокусирования, а также структурная оптимизация динамики развития, выражающаяся в стратегии роста или сокращения отдельных деловых фаз. Успех в выборе стратегии базируется на глубоком анализе факторов внешней и внутренней среды, которые в значительной мере определяют успех или неудачу избранной стратегии. Она является решающей предпосылкой для составления проектов, а впоследствии – и для реализации системы долгосрочных и среднесрочных планов органов местного самоуправления по воспроизводству собственности муниципального образования.

В общем виде процесс управления формированием корпоративной собственности включает следующие основные аспекты и действия:

### **1. Стратегия**

1. Создание среды для удовлетворения общих интересов участников формирования корпоративной собственности. Разработка механизма принятия решений.

2. Формирование единых финансовых потоков на базе общих финансовых схем. Создание устойчивых корпоративных финансовых и других институтов. Обеспечение финансовой независимости и устойчивости.

3. Диверсификация деятельности и выход на новые рынки. Разработка перспективных проектов и программ.

4. Формирование механизма создания инвестиционных ресурсов корпоративной собственности.

5. Формирование согласованной общественной и социальной политики. Минимизация политических, финансовых и других рисков.

6. Создание мотивации эффективных менеджеров и ведущих специалистов во внутренней структуре корпоративной собственности.

7. Создание среды, способствующей внутренней конкуренции.

### **2. Структура**

1. Координирующие и планирующие органы управления формированием корпоративной собственности. Порядок принятия решений.

2. Информационные и мозговые центры, группы аналитиков.

3. Состав корпоративной собственности населения муниципального образования.

3.1. Финансовые институты: Головной (уполномоченный) банк как основной центр управления финансовыми потоками. Универсальные и специализированные банки. Ссудо-сберегательные кассы и кассы взаимного кредитования, а также другие финансовые институты, работающие со сбережениями граждан. Пулы инвестиционных, страховых компаний, пенсионных фондов. Центральный депозитарий. Клиринговая палата. Прочие финансовые институты.

3.2. Сервисные предприятия: Маркетинговые предприятия. Торгово-сервисный дом. Консультационные фирмы. Средства ком-

муникаций. Связь. Транспорт. Центры подготовки кадров. Социальный сервис. Агентства рекламы и связей с общественностью.

### **3. Информация**

1. Принципы сбора информации. Организация информационных потоков.

1.1. Внутренняя информация собственников.

1.2. Информация по развитию рынков.

1.3. Информация по состоянию и развитию разнообразных макроэкономических объединений.

1.4. Информация общегосударственного значения. Законодательная деятельность государства.

2. Направления аналитических исследований. Мониторинг и прогнозирование.

3. Планирование.

4. Отчетность.

### **4. Кадры**

1. Высший уровень управления. Обеспечение личных интересов через участие в капитале ключевых компаний и при работе в координирующих органах.

2. Средний менеджерский состав. Участие в капитале отдельных финансовых и других институтов.

3. Создание системы подготовки менеджеров.

### **5. Перспективное развитие**

1. Развитие инноваций и технологий.

2. Техническая политика и развитие производства.

3. Изучение рынков других муниципальных образований. Прогнозы по реструктурированию рынков и бизнеса в регионах с целью захвата соответствующих рынков или включения предприятий данных регионов в структуру корпоративной собственности.

4. Выход в новые сферы деятельности и захват смежных рынков.

5. Комплексный подход к сервису и поставкам. Привлечение покупателя к развивающимся технологиям и стандартам.

### **6. Юридическое обеспечение**

1. Базовые юридические документы.

2. Стандарты.

3. Прогнозирование изменений в законодательстве с целью выработки опережающих действий и повышения конкурентоспособности объектов корпоративной собственности.

#### 4. Правовая защита населения.

Стратегия формирования корпоративной собственности зависит от ее стартовых позиций. Очевидно, что при одинаковых по формулировкам целях разные объекты управления достигают их по-разному, что также должно находить отражение в документах стратегического планирования.

Стратегия управления корпоративной собственностью включает ряд целей, для достижения которых нужно сформировать гибкую управленческую модель, которая допускает внесение изменений в управленческую стратегию и методы ее осуществления.

Важной задачей управления является определение внутренней структуры аппарата корпоративного управления, упорядоченность функций, ролей, полномочий и ответственности, посредством которых организация осуществляет свою деятельность.

Корпоративное управление формированием собственности муниципальных образований представляет собой один из экономических методов управления, строящийся на основе анализа внешней и внутренней среды, с учетом стратегических целей и конкретных задач, распределения имеющихся ресурсов, людей, капиталов, технологий, информации для поступательного социально-экономического развития муниципальных образований и повышения на этой основе качества жизни их жителей.

### **ВЫВОДЫ**

Решение вопроса об эффективном собственнике связано, во-первых, с определением принципов реализации такой социальной, экономической и правовой категории, как отношения собственности; во-вторых, с разработкой механизма их реализации на уровне муниципальных образований; в-третьих, с местом и ролью органов местного самоуправления в этом процессе.

В связи с этим:

1. Органы местного самоуправления должны определить для себя тип управления собственностью. В мировой практике известны несколько типов управления муниципальной собственностью. Для эффективного управления собственностью в наибольшей мере подходит корпоративный тип управления.

2. Корпоративное управление муниципальной собственностью строится на принципах:

- равного и совместного владения;
- договорных отношений;
- преемственности.

3. Механизмом, реализующим корпоративный тип управления муниципальной собственностью, в частности, являются инновационные технологии, создание социально-финансовых групп (см. гл. 7).

4. Формирование корпоративного типа управления муниципальной собственностью регламентируется органами местного самоуправления. Для этого ими разрабатываются стратегия и инфраструктура экономического саморазвития муниципальных образований.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение собственности муниципального образования.
2. Что входит в состав муниципальной собственности?
3. Охарактеризуйте состояние муниципальной собственности на современном этапе развития российского общества.
4. Покажите основные направления развития муниципальной собственности.
5. Что представляет собой стратегия формирования корпоративной собственности?
6. Каковы основные принципы управления корпоративной собственностью?
7. В чем сущность корпоративной стратегии управления муниципальной собственностью?

### ЛИТЕРАТУРА

Гутман Г., Лапытин Ю. На пути к смешанной экономике. – Владимир, ВГУ, 1996.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”//Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Мельников С.Б. Муниципальный менеджмент: участие населения в собственности муниципальных образований. – М.: МИКО “Коммерческий вестник”, 1995.

Мельников С.Б., Николаев В.А., Соловьев Ю.А. Муниципальный менеджмент: корпоративная собственность муниципальных образований. – Владимир: Посад, 1998.

## Глава 4

### УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ

*Региональная социальная политика.*

*Функции органов управления развитием  
социальной сферы региона. Инструменты и методы  
управления развитием социальной сферы региона*

#### Региональная социальная политика

**Региональная политика** применительно к Российской Федерации — это система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, социальным и экономическим развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Региональная политика государства – это прежде всего политика недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций, вмешательство по этому поводу в развитие практически каждой территориальной единицы. Здесь необходим тонкий баланс централизации и децентрализации, державности и автономности, сохранения естественных различий и их неизбежного нивелирования.

При формировании **государственной региональной социальной политики** на федеральном уровне формируются стратегия и идеология развития социальной сферы, разрабатываются задачи и основной механизм ее законодательного регулирования. Формы и методы решения региональных задач должны находиться в компетенции регионов, причем необходимо четко разграничить управление развитием социальной сферы региона, осуществляемое Российской Федерацией и территорией. Приоритетные направления федерального и регионального финансирования должны разрабатываться, исходя из общей стратегии развития социальной сферы, но учитывая специфические проблемы отдельного региона.

Региональная социальная политика должна исходить из следующих **принципов**:

- создание условий для сохранения и рационального использования социальных ресурсов каждого региона и страны в целом;
- определение приоритетных направлений, требующих значительных вложений;
- поиск некапиталоемких или малокапиталоемких вариантов поддержания социальной сферы.

Любые реформы и программы обновления России, ее социально-экономического устройства могут быть осуществлены только в условиях относительной социальной стабильности. В настоящее время не существует общеприемлемой концепции социальной политики, а практика социальной защиты населения непомерно сложна и противоречива. Катастрофически недостает подготовленных кадров для реализации масштабных задач социальной сферы. Резкое имущественное расслоение населения, происходящее на фоне общего падения уровня жизни, свидетельствует о наличии в социальной сфере многих негативных явлений.

Существующая модель федеральной социальной политики была сориентирована на экономически не подкрепленную передачу все большего числа социальных функций регионам, на перенесение финансирования социальных расходов из федерального бюджета на местные бюджеты, а также на доходы и сбережения граждан. Однако в такой огромной стране, как Россия, достижение стабильности и социальной ориентации оказывается возможным лишь при условии определенной однородности социального и экономического пространства. Ни о какой устойчивости, сбалансированности и социальном прогрессе в масштабах страны не может быть и речи, если социально-экономические параметры отдельных регионов в несколько раз хуже средних по стране, если относительно стабильные территории соседствуют с абсолютно депрессивными.

Отсутствие целенаправленной, обоснованной региональной социальной политики государства и эффективного механизма ее реализации является угрозой не только проводимым реформам, но и целостности страны. Поэтому приоритетной функцией государства в настоящих условиях является разработка программного механизма реализации региональной социальной политики на основе поиска новой роли государства, новых форм и методов его региональной деятельности в социальной сфере, связанных с

характером политических, экономических и социальных реформ, особенностями современного переходного периода.

Аномальные территориальные различия в уровне и качестве жизни во многом определяются экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями регионов и служат основанием для государственной политики “выравнивания”. Одной из основных целей этой политики, согласно Указу Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г., является “выравнивание условий социально-экономического развития регионов”, а одной из основных задач – последовательное приближение уровня жизни и экономического развития в худших (по этим параметрам) регионах как минимум к среднему уровню. Важным фактором в данном случае выступает государственное стимулирование регионов к саморазвитию: поддержка социальной мобильности населения (помощь при переселении в более благоприятные места); инициирование правительством перетока капиталов и инвестиций в ранее отсталые регионы.

Главным аспектом социальной политики на современном этапе является взаимодействие и сочетание федеральных и региональных программ, установление оптимальных соотношений в социальном развитии регионов. В соответствии с этим развитие региона представляется как обеспечение устойчивости, сбалансированности и социальной ориентации функционирования территориальных образований. При этом следует иметь в виду, что системное качество такого рода достижимо далеко не сразу: практически все современные территориальные образования являются своеобразным типом конгломератных структур (конгломерат – объединение разнопрофильных фирм, обладающих высокой самостоятельностью и децентрализацией управления). Для таких структур единство и целостность, системность (в том числе и применительно к социальной ориентации) следует рассматривать лишь как “идеальное” состояние.

Такое понимание регионального развития принципиально отличает его от процессов промышленного роста. Например, нельзя отнести к подлинному региональному развитию одностороннее насыщение территории промышленными объектами (практика освоения русского Севера). Системное регулирование регионального развития – это сознательно организуемая совокупность социальных, экономических, административных, идеоло-

гических, правовых и других воздействий на условия, приоритеты и ограничения трансформации отдельных территориальных образований и взаимосвязей между ними с целью разрешения территориально-хозяйственных, административно-территориальных и иных противоречий и обеспечения на этой основе воспроизводства регионального потенциала как системы.

**Возможны три варианта развития территорий:**

1. Развивать и поддерживать передовые и богатые районы, а остальные могут существовать за счет богатых (пример – США).
2. Поддерживать примерно равные условия жизни во всех районах, регулируя в них уровень налогообложения, занятости, уровень жизни (пример – Германия).
3. Поддерживать только бедные районы, богатые могут развиваться самостоятельно (пример — страны Скандинавии).

С учетом материала предыдущих глав уточним применительно к социальной политике ряд уже встречавшихся понятий.

**Региональное развитие** – это режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным социально ориентированным воспроизводством собственно социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциала территории. При этом “устойчивость”, “сбалансированность” и “социальная ориентация” – это не умозрительные категории, а вполне реальные взаимосвязанные характеристики состояния территорий.

**Устойчивость** – важнейший признак территориального развития — предполагает длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной, экологической и других составляющих) в режиме сбалансированности и социальной ориентации.

Например, чрезмерная интенсивность изъятия природных ресурсов (даже обещающая мощное разовое обогащение территорий) никак не укладывается в концепцию устойчивого территориального развития.

**Сбалансированность** – особая для каждой региональной системы пропорция ранее указанных составляющих ее потенциала, обеспечивающая устойчивость и социальную ориентацию развития системы. В современных условиях самыми уязвимыми являются экологическая, природно-ресурсная и социальная составля-

ющие потенциала регионального развития. В то же время территориальное развитие не предполагает искусственного поддержания уже имеющихся пропорций, наоборот, часто развитие возможно лишь при их корректировке.

Например, во многих районах Крайнего Севера переход к социальному и устойчивому развитию немислим без сокращения чрезмерной социальной нагрузки на территорию, образовавшейся в период экстенсивного индустриального освоения Севера.

**Социальная ориентация** – наиболее очевидный и наименее учитываемый признак территориального развития. Это оценка направленности и количественных параметров региона по тому, как они влияют на уровень и качество жизни населения.

Динамика реального уровня потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, уровня образования, продолжительности жизни должны стать результирующими показателями территориального развития.

Естественно, что социальная доминанта территориального развития должна быть устойчиво сбалансирована с природными, экономическими и другими ресурсами территории. Ведь временное благополучие может быть получено и за счет строительства атомного полигона, и за счет хищнической эксплуатации природных ресурсов.

Все указанные составляющие, взаимосвязанные и взаимозависимые, являются звеньями одной системы – устойчивого развития. Игнорирование любой составляющей может привести к невозможности функционирования всей системы в режиме развития.

### **Функции органов управления развитием социальной сферы региона**

Проводя политику регионального развития, органы разных уровней государственной власти должны осуществить выравнивание развития разных регионов страны, создать необходимые предпосылки для их социального развития, а затем приступить к очередному уровню регионального управления — к управлению развитием социальной сферы.

В общем виде функции органов управления в социальной сфере заключаются в обеспечении социальной справедливости, ко-

торая не может полностью осуществляться исключительно через рыночные отношения. Применительно к услугам отраслей социальной сферы необходимо наличие предпосылок равных возможностей в их потреблении. Должны быть обеспечены общедоступность жизненно значимых благ (достигаемая через бесплатность их предоставления или систему льгот) и реализация таких прав человека, как право на определенный стандарт благосостояния. Либо отрасли социальной сферы управляются в целом нерыночными методами (например, ликвидация последствий стихийных бедствий), либо действие в них рыночных механизмов должно быть ограничено, исходя из интересов развития всего общества, поскольку рыночный механизм никоим образом не гарантирует уровня благосостояния.

В обширном спектре проблем государственного управления региональным развитием социальной сферы целесообразно выделить ряд ключевых моментов, к которым относятся:

- выбор объектов регулирования;
- определение источников финансового и материального обеспечения программ и предприятий, учреждений социальной сферы;
- определение критериев оценки состояния социальной сферы;
- выработка приемов и инструмента управления развитием социальной сферы региона;
- регламентация отношений региональных органов управления с федеральными.

Управление социальной сферой региона предполагает управление социальной защитой населения региона и управление развитием социальной сферы региона.

***Социальная защита** – это система законодательных, экономических, социальных и иных гарантий, обеспечивающая всем трудоспособным гражданам равные права и условия для труда, а нетрудоспособным (социально уязвимым) слоям – преимущества в пользовании общественными фондами потребления, прямую материальную и социально-психологическую поддержку во всех ее формах.*

Формы социальной защиты подразделяются на пассивные (материальная поддержка) и активные (создание новых рабочих мест, переподготовка специалистов, экологические программы, помощь в упрочении социального статуса личности и др.). Наиболее адекватным методом реализации функции социальной защиты населения выступает программно-целевой метод.

*Критериями* определения оптимальности социальной защиты являются кроме уровня доходов на душу населения (относительно минимальной зарплаты или прожиточного минимума) также показатели трудоспособности (временная или частичная ее утрата) и степень социальной адаптации.

Комплекс мер по управлению социальной защитой реализуется на трех уровнях: федеральном, областном (республиканском, краевом), местном (городском, районном).

Базовыми направлениями этого комплекса являются:

- обеспечение социальных гарантий, установленных на федеральном уровне, социально уязвимым слоям населения;
- совершенствование системы пенсионного обеспечения, социального обслуживания и социального страхования;
- развитие новых систем социальной защиты населения через создание специальных учреждений социальной службы;
- создание условий для получения обслуживающим контингентом трудовых доходов, достаточных для его самообеспечения.

Управление *развитием социальной сферы региона* – это разрабатываемая и осуществляемая органами власти различного уровня система мероприятий по оптимизации социального развития, по созданию социально-экономических, правовых и организационных условий, способствующих свободному и всестороннему развитию каждого человека на основе совершенствования контролируемой этими органами власти системы общественных отношений (федеральной, региональной, местной).

Главной целью такого управления является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом, предприимчивостью поддерживать собственное благосостояние и благосостояние семьи, при одновременном усилении адресности социальной поддержки со стороны государства в первую очередь слабозащищенных групп населения.

Выработка эффективных мер управления социальным развитием предполагает использование соответствующей системы оценок и показателей развития социальной сферы. Очень важно использовать при оценке действенности социальной политики критерии, адекватные ее сути и содержанию.

Таковыми критериями в первую очередь являются *уровень и качество жизни* населения региона. Именно они наиболее адекватно отражают степень социальной направленности проводимых в

регионе экономических реформ. Согласно принятой ООН международной концепции *уровня жизни*, он определяется следующими понятиями и соответствующими показателями: здоровье, потребление продуктов питания, образование, занятость и условия труда, жилищные условия, социальное обеспечение, одежда, отдых и свободное время, права человека.

Концепция *качества жизни* обращает внимание на совокупность условий, определяющих физическое, умственное и социальное благополучие человека или группы людей. Причем речь идет не только о внешних факторах, обеспечивающих благополучие человека (питание, жилище, занятость, обслуживание, образование и т.п.), но и в не меньшей степени о субъективном понимании благополучия и таких жизненных состояний, как удовлетворение, удовольствие, счастье.

Так, необходимым компонентом жизненной удовлетворенности является удовлетворенность состоянием здоровья, семейными отношениями, работой, домашними условиями, финансовым положением, возможностями получения образования, самооценкой, способностью к созиданию и пр. Таким образом, концепция качества жизни включает все аспекты взаимосвязи человека с окружающей средой, т.е. аспекты, характеризующие степень удовлетворения потребностей и соответствия между ожиданиями и осознанием реальности.

В этом случае логика управления развитием социальной сферы региона предполагает решение многофакторной управленческой задачи: как при имеющихся ресурсах обеспечить максимальное приращение наиболее значимых показателей уровня и качества жизни, которое разделялось бы населением и отражалось бы в общественном мнении?

### **Инструменты и методы управления развитием социальной сферы региона**

Выбор инструментов управления развитием социальной сферы регионов Российской Федерации осложняется парадоксальностью современного положения дел, которая состоит в том, что становление рыночных отношений фактически неизбежно ведет к появлению и усилению разного рода социальных диспропорций: расслоению населения по доходам и уровню жизни, банкротству предприятий, сокращению занятости и др.

Субъекты Федерации, неся на своих плечах основную ответственность за условия и уровень жизни населения, стремятся не допустить резкого падения уровня и ухудшения условий жизни на своих территориях, т.е. вынуждены отчасти тормозить реформы. Одна из причин этого заключается в том, что выбор инструментов управления развитием социальной сферы регионов, которыми пользуются как федеральные, так и региональные органы, крайне узок. В основном это инструмент контроля и инструмент наказания, доставшиеся от прежней экономической системы. Чем скорее правительство и органы государственной власти начнут пользоваться в полной мере рычагами косвенного влияния, тем меньше препятствий будет возникать на пути реформ. Эти инструменты будут действенными еще и потому, что регионы России обладают сегодня большой самостоятельностью и находятся вне прямого управления со стороны государства.

Выбор конкретного инструмента зависит от задач управления и специфических условий их решения, сложившихся на данный момент в регионах России. Хотя задачи и условия довольно разнообразны и сильно различаются по регионам, есть некоторые общие закономерности, которые позволяют выделить инструменты решения тех или иных социальных проблем.

Важнейшим методом управления развитием социальной сферы региона в условиях рыночной экономики является *метод программирования*. В настоящее время он признан правительством и широко используется в практике управления. Специальным документом (Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594) утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». В этом документе дано определение программы как «увязанного по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекса научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, социального и культурного развития Российской Федерации».

Для того чтобы программа управления развитием социальной сферы региона могла быть эффективно реализована, она должна быть согласована с объемами реальных ресурсов, иметь адек-

ватный набор мер контролирующего и регулирующего воздействия в соответствии с каждой конкретной ситуацией. Поэтому система управления развитием социальной сферы региона должна включать следующие блоки: блок формирования, блок ресурсов, блок реализации, блок контроля.

**Блок формирования.** Элементы блока формирования системы управления развитием социальной сферы региона в их совокупности должны вводить в законное русло саму возможность, а также допустимые формы и методы, направления и объекты государственного регулирования территориального развития. К числу этих элементов прежде всего относятся Конституция РФ и федеральные законы, определяющие федеративные отношения и государственное устройство, распределение полномочий между уровнями и ветвями власти, социальные права граждан и соответствующие нормативы (социальные обязательства государства), бюджетный процесс и налоговую систему, отношения собственности и ее распределение по территориальным уровням, порядок и правила природопользования и т. п. Важнейшим элементом рассматриваемого блока в этой связи становится собственно узаконение организационных структур, механизма и процедур принятия соответствующих решений и согласования интересов Федерации и ее субъектов.

В рассматриваемый блок должны входить и такие элементы, как информационно-аналитическое и прогнозно-аналитическое обеспечение принятия соответствующих решений. Только на основе этой группы элементов можно уверенно формировать макроэкономические и общесоциальные параметры и пропорции государственной поддержки социального развития регионов, устанавливать критерии и процедуры оценки, ограничения использования для этих целей общегосударственных ресурсов. При недостаточности или игнорировании таких обоснований государственное управление региональным развитием неизбежно трансформируется в набор чисто политических акций.

Таким образом, в результате функционирования формирующего блока должна, во-первых, появиться идеология государственного регулирования социального развития территорий (сейчас она в какой-то степени отражается, например, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, в утвержденных концепциях региональной и национальной политики и

т.д.). Во-вторых, должна быть сформирована структура нормативно-правового обеспечения этого регулирования. В-третьих, должна быть проведена информационно-аналитическая оценка приоритетов и возможностей государства в сфере управления развитием социальной сферы регионов. Важно учитывать, что в пределах рассматриваемого блока не появляются ни ресурсы, ни конкретные решения (например, о временном введении на той или иной территории стимулирующего организационно-правового режима), ни какие-либо конкретно-объектные действия. Задача этого блока иная — обосновать логику указанных действий и придать им законную силу.

**Блок ресурсов.** Ресурсный блок системы государственного управления развитием социальной сферы регионов должна составлять та часть финансовых, имущественных, природных и иных ресурсов государства, которую можно выделить на целевое решение соответствующих задач, а также та часть негосударственных ресурсов (средств частных лиц, внешних займов, муниципальных земель и др.), которая на законном основании может быть направлена на указанные цели.

Особо отметим, что ресурсная поддержка – важнейшее, но не единственное условие действенного государственного регулирования социального развития. Ведь значительная часть регионов России в настоящее время явно предпочитает получению из скудного и ненадежного источника государственных ресурсов отказ от передачи в общефедеральный “котел” собираемых в регионе налогов, полезных ископаемых и т. п. Воздействие именно на эти опосредованно ресурсные стороны федеративных отношений рассматривается сейчас в России как один из самых активных (но в то же время и как один из самых непредсказуемых по последствиям) инструментов региональной политики.

**Блок реализации.** Этот блок системы управления развитием социальной сферы регионов многообразен, структурно неоднороден и включает десятки конкретных действий, механизмов и процедур, санкционированных блоком формирования и обеспеченных в той или иной степени ресурсным блоком.

Сюда могут быть отнесены качественно различные меры. Прежде всего это политические решения постоянного или долгосрочного характера, в частности: придание региону особого статуса, установление на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов, фиксация

определенных региональных предпочтений при подписании договоров о разграничении полномочий органов федеральной и субфедеральной власти), реализация федеральных программ поддержки территорий перспективного роста (пример – Сахалинская область и др.). Возможно предоставление хозяйствующим субъектам, расположенным на отдельных территориях, временных налоговых льгот, приоритетное предоставление им государственных заказов или возможностей государственных закупок продукции по повышенным ценам и т.д. Возможно также проведение разовых специальных организационно-хозяйственных акций (например, централизованный завоз товаров в северные районы), проведение акций социального характера (в частности, организация переселения людей из северных районов), ликвидация последствий чрезвычайных экологических и техногенных ситуаций (землетрясений или радиоактивного заражения территорий), организационно-экономическая поддержка традиций и культуры отдельных народов.

Описываемые элементы реализующего блока не только качественно различны, но и по-разному используются в зависимости от повода для оказания государственной селективной поддержки, ее продолжительности, форм и методов и т.д. Очевидно, что механизмы предоставления финансовой поддержки будут различны при реализации срочных мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (например, в связи со стихийными бедствиями), при долгосрочном и комплексном воздействии, нацеленном на смягчение аномальной территориальной дифференциации, вызванной естественными обстоятельствами (типичный пример — северные предпочтения).

**Блок контроля.** Контролирующий блок системы государственного управления развитием социальной сферы регионов должен включать правообеспеченные меры всестороннего и постоянного отслеживания хода реализации мер государственного управления развитием социальной сферы регионов, будь то масштабная целевая программа, трансферт или ситуативное решение о поддержке какого-либо градообразующего объекта. При этом речь идет о контроле как принятия решений, так и их выполнения (по объемным показателям, по своевременности выделения и доведения до конечных получателей выделенных ресурсов, по результативности их использования и др.)

## ВЫВОДЫ

1. Региональная социальная политика — это система целей и задач органов государственной власти по управлению полити-

ческим, социальным и экономическим развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Ее основными задачами являются:

- создание условий для сохранения и рационального использования социальных ресурсов каждого региона и страны в целом;
- определение приоритетных направлений, требующих значительных вложений;
- поиск некапиталоемких или малокапиталоемких вариантов поддержания социальной сферы.

2. Главным аспектом социальной политики на современном этапе является взаимодействие и сочетание федеральных и региональных программ, установление оптимальных соотношений в социальном развитии регионов, обеспечение устойчивости, сбалансированности и социальной ориентации функционирования территориальных образований.

3. Управление социальной сферой региона предполагает управление социальной защитой населения региона и управление развитием социальной сферы региона. Функции органов управления развитием социальной сферы региона заключаются в обеспечении социальной справедливости. При этом должно быть ограничено действие в них рыночных механизмов, обеспечены общедоступность жизненно значимых благ и реализация права человека на определенный стандарт благосостояния. Ключевыми моментами государственного управления региональным развитием социальной сферы являются: выбор объектов регулирования; определение источников финансового и материального обеспечения программ и предприятий, учреждений социальной сферы; определение критериев оценки состояния социальной сферы; выработка приемов и инструментов управления развитием социальной сферы региона; регламентация отношений региональных органов управления с федеральными.

4. Выбор инструмента управления развитием социальной сферы регионов Российской Федерации осложняется тем, что становление рыночных отношений фактически неизбежно ведет к появлению и усилению социальных диспропорций: расслоению населения по доходам и уровню жизни, банкротству предприятий, сокращению занятости и др. Система управления развитием социальной сферы регионов включает блок формирования, блок ресурсов, блок реализации, блок контроля.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Что такое региональная социальная политика?*
2. *Какие направления при формировании региональной социальной политики находятся в компетенции федерального центра, а какие – в компетенции регионов?*
3. *Проанализируйте практику социальной защиты населения Вашего региона.*
4. *Рассмотрите варианты развития Вашего региона с точки зрения устойчивости, сбалансированности, социальной ориентации.*
5. *В чем заключается сущность управления развитием социальной сферы региона?*
6. *Перечислите инструменты и методы управления развитием социальной сферы региона.*

## ЛИТЕРАТУРА

- Гапоненко А.Л.* Управление экономическим развитием. – М., 1997.
- Глазырин М.В.* Производственно-социальные комплексы регионов и управление ими. – М., 1997.
- Иванченко Л.А.* Приоритеты региональной экономики. – М., 1998.
- Тодаро М.П.* Экономическое развитие. – М.: ЮНИТИ, 1997.
- Шнипер Р.И.* Регион: Диагностика и прогнозирование. – Новосибирск: Наука, 1996.

## Глава 5

### ПОДДЕРЖКА МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РЕГИОНЕ

*Роль малого предпринимательства в экономике  
России. Малое предпринимательство и регион.  
Структура и содержание поддержки  
малого предпринимательства*

#### **Роль малого предпринимательства в экономике России**

В странах с развитой рыночной экономикой предприятия малого бизнеса составляют значительную, а иногда и основную долю. Большая часть валового внутреннего продукта произво-

дится малыми предприятиями, велика их роль в решении проблем занятости. Малое предпринимательство стало инструментом адаптации общества к социально-экономической среде, преодоления кризисных ситуаций, стабилизирующим элементом экономического развития.

Малое предпринимательство можно охарактеризовать качественно и количественно.

К качественным характеристикам относятся:

- единство права собственности и непосредственного управления предприятием;
- относительно небольшая доля рынка ресурсов и сбыта;
- персонифицированный характер отношений между предпринимателем (менеджером) и клиентами;
- финансирование становления бизнеса преимущественно за счет собственных средств, семейных и/или партнерских ресурсов.

Количественные характеристики включают:

- численность работающих;
- объем реализации продукции или услуг;
- размер уставного капитала.

В разных странах применяются различные критерии отнесения предприятия к малым. Чаще всего это численность работающих (в том числе в зависимости от сферы деятельности предприятия) и объем реализации. В соответствии с законодательными нормами большинства развитых стран к субъектам малого предпринимательства относят значительно более широкий круг предприятий, нежели в России.

**Субъекты малого предпринимательства** по законодательству Российской Федерации – это “коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов не превышает 25 процентов, доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25 процентов и в которых средняя численность работников за отчетный период не превышает следующих уровней: в промышленности, строительстве и на транспорте – 100 человек; в сельском хозяйстве, в научно-технической сфере и оптовой торговле – 50 человек; в розничной торговле и бытовом обслуживании населения – 30 человек; в осталь-

ных отраслях и при осуществлении других видов деятельности – 50 человек”<sup>1</sup>.

К субъектам малого предпринимательства относятся также физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (Федеральный закон “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации” от 14 июня 1995 г.).

В российских условиях малое предпринимательство все в большей мере становится серьезным фактором социально-экономических преобразований в обществе. Реальное место малого предпринимательства в экономической жизни нашего государства подтверждают следующие показатели (по данным за 1996 г.):

- на малых предприятиях трудятся свыше 6 млн человек на постоянной основе, а с учетом совместителей – почти 9 млн человек, что составляет, по данным Госкомстата, порядка 10% постоянно работающих в России;

- малые предприятия создают 10–12% ВВП России, их вклад в бюджет различных уровней составил 36,8 млрд руб., в том числе региональные бюджеты получили 21,4 млрд руб., при большей собираемости налогов с малых предприятий по сравнению со среднероссийским уровнем.

Подавляющее большинство (89%) малых предприятий создано на основе частной собственности, при этом инвестиции малых предприятий в собственное развитие составили 25 трлн руб., или 7% всех инвестиций по стране.

В процессе проведения рыночных преобразований российской экономики сектор малого предпринимательства проходил специфические этапы развития:

#### *1-й этап – возрождение (1987—1990)*

Российское предпринимательство получило право на свое существование с момента выхода Закона СССР “О кооперации в СССР”. В 1989—1990 гг. наблюдался резкий рост количества малых предприятий, которые создавались в виде кооперативов практически во всех отраслях хозяйственной деятельности.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14.06.95 № 88 - ФЗ//Собрание законодательства РФ. 1995. № 25. Ст. 2343.

Подавляющее большинство этих предприятий в начальной фазе своего развития использовали государственный имущественный комплекс. Это использование можно трактовать по-разному. С одной стороны, отсутствие действенных правовых норм приводило к ряду серьезных финансовых упущений. С другой стороны, это можно рассматривать как единственную, пусть даже завуалированную и вынужденную, имущественную поддержку возрождения предпринимательства со стороны государства.

Вместе с тем деятельность этих предприятий имела и позитивную сторону. Начавшаяся либерализация экономических отношений дала импульс деловой активности и в известной степени сформировала предпосылки формирования рыночного развития российской экономики.

### ***2-й этап — начало становления (1991—1994)***

На этом этапе началось регулирование государством организационно-правовых форм деятельности малых предприятий и формирование налогового режима их функционирования. Процессы приватизации государственной собственности, и в первую очередь ускоренная приватизация сфер торговли и бытовых услуг, создали дополнительные условия для закрепления малого предпринимательства в этом секторе российского рынка. Получило развитие индивидуальное предпринимательство.

В 1991—1993 гг., несмотря на неблагоприятные макроэкономические условия в стране, рост числа малых предприятий имел очень активный характер. В первую очередь развивались предприятия торгово-посреднической направленности.

В этот же период в рамках международных программ поддержки институциональных преобразований в России начинается разработка специальных программ поддержки частного, в том числе малого, бизнеса. Наибольший вклад на этом направлении вносят программы Европейского банка реконструкции и развития, ТАСИС и Агентства международного развития США.

### ***3-й этап — становление малого предпринимательства (с 1994 г. по настоящее время)***

Отличительной особенностью этого этапа является начало законодательного регулирования мер поддержки и развития малого предпринимательства.

В 1995 г. был принят Федеральный закон “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федера-

ции”, создан федеральный Государственный комитет по поддержке и развитию малого предпринимательства и Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства. Был принят ряд федеральных программ государственной поддержки малого предпринимательства (1994—1995, 1996—1997 и 1998—1999 гг.). Вместе с тем из сектора малого предпринимательства в результате введения в действие упомянутого закона была выведена достаточно большая группа хозяйствующих субъектов частного бизнеса (численностью более 50—100 человек в зависимости от вида деятельности).

Действия федеральных властей дали толчок к активизации регионов России. В составе региональных администраций создаются различные подразделения по поддержке малого предпринимательства, одновременно формируются региональные фонды и другие структуры поддержки малого и среднего предпринимательства.

В этот же период под воздействием ряда угрожающих факторов началась консолидация малых предприятий. На смену активной диверсификации, множественности направлений деятельности пришла ее специализация с целью повышения качества предоставляемых продукции и услуг. Во многом это стало вынужденной реакцией малых предприятий на нараставший дефицит финансовых ресурсов, который уже не позволял обеспечить равноценный уровень услуг на различных направлениях деятельности. К тому же действующие налоговые льготы потеряли стимулирующую роль в товарном производстве.

### **Малое предпринимательство и регион**

Разработка социально-экономической политики развития региона в современных российских условиях невозможна без учета роли и места малого предпринимательства, которое в силу своей специфики имеет явно выраженную региональную и местную ориентацию. Обеспечение интеграции процесса развития малого бизнеса и решения региональных социально-экономических задач является в этом отношении ключевым звеном. В значительной мере именно недооценка данного тезиса привела к тому, что малое предпринимательство пока имеет тенденцию к концентрации в крупных финансовых центрах.

Такая концентрация иллюстрируется статистическими данными о количестве малых предприятий в экономико-административных районах России. Последние могут быть разделены на три группы:

— Центральный район, где сосредоточено около 30% всех малых предприятий (только в Москве – 20 %);

— Уральский, Западно-Сибирский, Северо-Кавказский, Северо-Западный и Поволжский районы, в каждом из которых сосредоточено порядка 10% общего числа малых предприятий;

— Восточно-Сибирский, Дальневосточный и Волго-Вятский районы имеют 3—5% общего числа малых предприятий в каждом.

Успехи в развитии малого предпринимательства в крупных административных городах и центрах в значительной степени влияют и на отраслевую структуру этого сектора экономики.

В отраслевом разрезе малые предприятия действуют практически во всех сферах российской экономики. В то же время наибольшая их концентрация заметна в следующих сферах: торговля и общественное питание – 43%; строительство – 16%; промышленность – 16%; наука и научное обслуживание – 6%; коммерческая деятельность – 4%. Количество малых предприятий во всех остальных отраслях составляет лишь 15% общего числа.

Региональный уровень развития малого предпринимательства можно оценить с помощью следующих показателей, или индикаторов:

- общее количество малых предприятий (субъектов малого предпринимательства);
- количество субъектов малого предпринимательства на 1000 жителей региона;
- доля численности работающих на малых предприятиях в общей численности занятых в регионе (в %);
- доля малого предпринимательства в объеме регионального внутреннего валового продукта (в %);
- доля основных средств, находящихся в собственности малых предприятий, в общем объеме основных производственных фондов региона (в %);
- доля налоговых поступлений от малого бизнеса в общей сумме налогов в регионе (в %);
- доля малого предпринимательства в общей региональной массе прибыли (в %).

Перечисленные показатели, рассмотренные в динамике и при сопоставлении с федеральными или иными региональными оценками, могут нарисовать вполне объективную картину развития малого предпринимательства в конкретном регионе.

Анализ уровня развития малого предпринимательства в регионе является основой для использования регионами и даже муниципальными образованиями программно-целевых подходов к реализации мер и мероприятий поддержки и развития малого предпринимательства.

К 1997 г. в половине регионов России были приняты и сегодня реализуются целевые программы поддержки и развития малого предпринимательства. И если в 1995 г. они в значительной степени напоминали федеральные программы, то уже с 1997 г. в основном стали ориентироваться на специфические особенности регионов. В ряде регионов (Москва, Иркутская область) предпринимаются попытки программирования мероприятий поддержки и развития малого предпринимательства на муниципальном уровне, в том числе создания отдельных муниципальных программ.

Проведение в каждом регионе постоянного мониторинга состояния малого предпринимательства позволяет не только оценивать эффективность реализации программ поддержки малого предпринимательства, но и своевременно вносить соответствующие коррективы в социально-экономическую политику.

### **Структура и содержание поддержки малого предпринимательства**

Существенный вклад малого предпринимательства в экономику развитых стран не случаен. Этот факт в значительной степени объясняется государственной политикой, правомерно учитывающей, что поддержка предпринимательской активности позволяет решать проблемы занятости экономически активного населения.

Основное противоречие современного положения малого предпринимательства в России состоит в том, что оно характеризуется *высокой социально-экономической значимостью и одновременно относительно низким уровнем жизнеспособности*. Это противоречие предопределяет необходимость его государственной поддержки. Ее обобщенная схема представлена на рис. 18.

Государственная поддержка может осуществляться в следующих видах:

- финансовая поддержка как в прямой форме (займы, субси-

дии, кредиты), так и в косвенной форме (предоставление гарантий для получения средств в финансово-кредитных учреждениях);

- имущественная поддержка в форме предоставления зданий и помещений для создания бизнес-центров, бизнес-инкубаторов, технопарков и других объектов инфраструктуры;

- косвенная поддержка в виде организации консультаций, обучения, информационного обслуживания, содействия на программной основе созданию новых малых предприятий и др.;

- меры, направленные против дискриминации малых предприятий (налоговые льготы, заявительная система регистрации, упрощенная система отчетности, антимонопольное законодательство для крупных предприятий и стимулирование малых фирм).



Рис. 18. Обобщенная концептуальная схема государственной поддержки малого предпринимательства

Общая организационно-функциональная блок-схема, отражающая механизм поддержки малого предпринимательства, представлена на рис. 19.

В современных российских условиях методы государственного регулирования и поддержки исходят исключительно из бюджетной обеспеченности, а не из системных представлений о малом предпринимательстве, что ведет к неэффективности этих мер. Существующие методы исключительной поддержки отдельных малых предприятий приводят лишь к усложнению механизма государственной поддержки в целом, лишают ясности и прозрачности проводимую политику, размывают ориентиры для участников рынка, перегружают федеральные и региональные органы исполнительной власти не свойственными им функциями.

В российских условиях, по результатам опроса (1997 г.), лишь 16% бизнесменов подтвердили действенность мер государственной поддержки применительно к их предприятиям. Причина такой низкой оценки – несистемность механизма поддержки в реальной экономической жизни.



Рис. 19. Механизм поддержки малого предпринимательства

Сегодняшняя ситуация, весьма трудная для малого бизнеса, диктует необходимость построения гармоничной системы поддержки, направленной на формирование благоприятных рыноч-

ных условий его становления и развития, в виде следующих основных шагов:

- выявление системных кризисных факторов в малом предпринимательстве (известно, что приблизительно 20% всех рисков создают 80% негативных последствий);
- анализ и оценка реального уровня развития малого предпринимательства, выявление факторов, определяющих именно такой уровень развития;
- конкретизация проблем малого предпринимательства и анализ причин их возникновения;
- обоснование программного статуса проблем; прогноз и оценка последствий непринятия программы;
- формирование и реализация программ поддержки малого предпринимательства;
- исследование и обеспечение взаимодействия этих программ с иными смежными программами;
- оценка результатов реализации программ.

### **ВЫВОДЫ**

1. Малое предпринимательство в российских условиях становится:

- серьезным фактором социально-экономических преобразований в обществе;
- инструментом адаптации общества к кризисным ситуациям и их преодоления;
- одним из стабилизирующих элементов экономического развития.

2. В процессе рыночных преобразований российской экономики малое предпринимательство прошло следующие этапы развития:

- возрождение (1987 — 1990): создание малых предприятий в виде кооперативов;
- начало становления (1991 — 1994): регулирование государством организационно-правовых форм деятельности малых предприятий и формирование налогового режима их функционирования;
- становление малого предпринимательства (с 1994 г. по настоящее время): законодательное регулирование мер поддержки и развития малого предпринимательства.

3. Разработка социально-экономической политики региона в современных российских условиях невозможна без учета роли и места малого предпринимательства. Интеграция процессов развития малого предпринимательства и решения региональных социально-экономических задач является в этом отношении ключевым звеном.

4. Основное противоречие малого предпринимательства в современной российской ситуации заключается в высокой социально-экономической значимости малого бизнеса при низком уровне его жизнестойкости. Государственная поддержка должна исходить из системных представлений о роли малого бизнеса, а не исключительно из бюджетных возможностей.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какова роль малого бизнеса в экономике?
2. В чем состоит сущность малого предпринимательства?
3. Какие основные особенности присущи малому бизнесу?
4. Дайте оценку уровня развития малого предпринимательства в России и в Вашем регионе.
5. Каковы основные показатели оценки развития малого предпринимательства в регионе?
6. Дайте пример анализа развития малого предпринимательства в Вашем регионе на основе показателей и индикаторов, приведенных в данной главе.
7. В чем состоит суть поддержки малого бизнеса?
8. Проанализируйте механизм поддержки малого бизнеса в России и в Вашем регионе.
9. Обоснуйте необходимость поддержки малого бизнеса.

### ЛИТЕРАТУРА

- Блинов А.О., Голаенко Н.М. Малый бизнес в России: вчера, сегодня, завтра. – Краснодар, 1996.
- Еремихин Б.М., Игнатущенко В.Н., Шабанова Н.Н. Лизинг для предпринимателя / Академия менеджмента и рынка. – М., 1998.
- Малый бизнес Москвы. – М.: Деловая пресса, 1997.
- Методические рекомендации по разработке региональных программ поддержки малого предпринимательства / Институт стратегического анализа и развития малого предпринимательства. – М., 1997.
- Орлов А.В. Человек – экономика – предприниматель. – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 1996.

## Глава 6

### ПРИНЦИПЫ И ТЕХНОЛОГИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РЕГИОНЕ

*Цели и задачи реформирования  
жилищно-коммунального хозяйства.  
Приоритетная роль жилищной политики.  
Региональные особенности реформирования  
жилищно-коммунальной сферы.  
Технологии реформирования ЖКХ*

#### Цели и задачи реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Целью реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является его перевод на рыночные, социально ориентированные принципы функционирования для удовлетворения потребностей населения в жилищно-коммунальных услугах.

Реализация поставленной цели требует решения четырех групп задач:

- снижения стоимости и повышения качества жилищно-коммунальных услуг;
- совершенствования механизма финансирования отрасли;
- реформирования социальной политики в сфере ЖКХ;
- обеспечения государственного контроля состояния жилищного фонда.

*1. Снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг* включают в себя следующие аспекты:

*1.1. Формирование многообразия собственников* в жилищной сфере путем создания товариществ собственников жилья (ТСЖ).

Объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья – наиболее эффективный способ защиты их прав, влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг.

Необходимые *предпосылки* развития ТСЖ:

- упрощение и удешевление процедуры регистрации товарищества;

- возможность получения товариществом установленных дозаций из местных бюджетов на текущее содержание кондоминиума и капитальный ремонт;
- предоставление налоговых льгот в пределах компетенции представительных органов региональной и местной власти;
- выделение земельных участков в общую долевую собственность членов товарищества, что позволит привлечь за счет ее коммерческого использования дополнительные источники финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилья;
- урегулирование вопросов бухгалтерской отчетности и налогообложения ТСЖ как некоммерческих организаций, что улучшит финансовую ситуацию по обслуживанию жилья и привлечет к этому процессу большее количество желающих стать его участниками.

*1.2. Демонополизация обслуживания муниципального жилищного фонда и формирование рынка услуг ЖКХ.*

Решение этой задачи предусматривает:

- разделение функций заказчика услуг ЖКХ и подрядчиков по их предоставлению;
- формирование службы заказчика (управляющей компании) как субъекта рыночных отношений;
- проведение конкурсного отбора подрядчиков для текущего обслуживания жилья и проведения капитального ремонта;
- формирование системы эффективных договорных отношений на жилищно-коммунальные услуги.

*1.3. Регулирование деятельности естественных локальных монополий по оказанию коммунальных услуг.* Это регулирование может осуществляться с помощью следующего механизма:

- регулирование цен на услуги естественных монополистов путем контроля затрат и рентабельности (практика показывает, что наиболее завышенными затратными статьями являются амортизационные отчисления в результате завышения стоимости основных фондов);
- выделение работ, которые могут проводиться на конкурсных началах (такими работами могут стать поставка сырья, материалов и особенно ремонтные работы, которые сегодня ведутся наиболее неэффективно);
- содействие внедрению альтернативных видов технологий с целью демонополизации предоставления услуг.

*1.4. Реализация задач ресурсосбережения как одного из наиболее крупных источников роста эффективности жилищно-коммунального хозяйства. Это потребует разработки программ, включающих следующие меры:*

- разработка технических и организационных мер по установке приборов учета и регулированию потребления коммунальных услуг;
- формирование внебюджетных источников кредитного финансирования работ по ресурсосбережению;
- разработка рекомендаций по выбору технологий для ресурсосбережения в жилищном фонде;
- методическое обеспечение тарифной политики ресурсоснабжающих организаций в связи с проведением мероприятий по ресурсосбережению.

*2. Совершенствование механизма финансирования отрасли* позволит создать финансовые предпосылки для становления этой сферы как отрасли реальной рыночной экономики.

Эта задача состоит из трех частей:

*1. Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг* включает:

- определение социальных стандартов услуг ЖКХ и источников бюджетной поддержки;
- введение полной оплаты не первого жилья и жилья, превышающего некоторые социальные нормативы;
- ускоренные темпы роста оплаты населением тех услуг, в предоставлении которых возможно развитие конкуренции или эффективной системы антимонопольного регулирования.

*2. Реформирование системы ценообразования на услуги ЖКХ,* означающее:

- введение в структуру оплаты жилищных услуг населением накоплений на капитальный ремонт;
- введение платы за наем муниципального жилья, что позволяет дифференцировать оплату жилья в зависимости от его потребительских свойств (качества и местоположения);
- включение затрат по страхованию жилья в оплату жилищных услуг;
- ликвидацию перекрестного субсидирования коммунальных услуг промышленными предприятиями.

3. Создание механизма привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ включает:

- разработку методологии привлечения заемных или кредитных ресурсов на развитие инфраструктуры коммунального хозяйства, что позволит сгладить влияние на уровень тарифов пикового характера инвестиционных затрат, равномерно распределить их возмещение на более длительный период и сохранить оплату жилищно-коммунальных услуг на уровне, доступном для населения;

- приведение бухгалтерской отчетности жилищно-коммунальных предприятий в соответствие с международными стандартами, что обеспечит прозрачность структуры тарифа и расширит возможности привлечения иностранных инвестиций.

3. *Реформирование социальной политики в сфере ЖКХ* предусматривает:

1) *обеспечение адресной социальной защиты семей с низкими доходами в виде жилищных субсидий;*

2) *предоставление льгот отдельным категориям граждан по оплате услуг ЖКХ.*

4. *Обеспечение государственного контроля за состоянием жилья* включает такие меры, как:

1) *организация жилищных инспекций во всех субъектах Российской Федерации;*

2) *обеспечение контроля за соблюдением параметров качества содержания жилищного фонда вне зависимости от формы собственности.*

### **Приоритетная роль жилищной политики**

*Реформа жилищно-коммунального хозяйства*, начатая в Российской Федерации в начале 1990-х годов, является одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

Приоритетная роль активной жилищной политики обусловлена весомой долей вкладываемых в жилищную сферу средств – более 25% общего объема инвестиций. Значительная часть (в среднем 40—60%) общих расходов бюджета территорий направляется на дотирование эксплуатации и ремонта объектов жилищ-

но-коммунального хозяйства, что является одной из причин сегодняшнего бюджетного кризиса.

Несмотря на резкое сокращение бюджетного финансирования, в целом за годы жилищной реформы удалось стабилизировать ввод жилья. При этом в ряде регионов ввод жилья даже увеличился, в основном за счет индивидуального жилищного строительства и привлечения внебюджетных источников финансирования. Объем ввода индивидуальных жилых домов в настоящее время составляет около одной трети общего объема ввода жилья в сравнении с 13% в 1992 г.

Продолжается бесплатная приватизация жилья, что создает условия для становления и развития рынка жилья. На начало 1998 г. в собственность граждан передано свыше 12 млн квартир общей площадью более 600 млн кв. м, или около 37% всего государственного и муниципального жилищного фонда России, подлежащего приватизации.

Численность семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, за годы реформы уменьшилась на 2,5 млн человек, средняя обеспеченность жильем увеличилась на 1,3 кв. м общей площади и составила 18 кв. м на человека.

В ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства совершенствуется система оплаты жилищно-коммунальных услуг, вводятся договорные отношения между субъектами собственности, хозяйствования и потребления в жилищно-коммунальной сфере, создаются службы заказчика в муниципальных образованиях, внедряется схема заключения договоров обслуживания жилья на конкурсной основе с привлечением организаций всех форм собственности.

Завершается процесс передачи ведомственного жилья и объектов коммунального назначения в муниципальную собственность. В ряде регионов началось создание товариществ собственников жилья на базе кондоминиумов, сформировавшихся в процессе приватизации и развития рынка жилья. За годы реформ заметно повысились ставки оплаты жилищно-коммунальных услуг, при этом доля населения в покрытии эксплуатационных издержек возросла с 2—3 до 20—40%.

Острота жилищной проблемы не снижается: в ряде регионов продолжается сокращение объема жилищного строительства, что объясняется прежде всего снижением инвестиционной активнос-

ти в результате высокой стоимости кредитных ресурсов и низкой платежеспособности населения.

Поскольку цены на жилищно-коммунальные услуги росли темпами, опережающими инфляцию, то и доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и на разницу в ценах на тепловую энергию в городских бюджетах не уменьшилась. Ситуация усугубляется неблагоприятной динамикой доходов населения, что сдерживает темпы и удлиняет этапы реформы ЖКХ.

Наблюдается сильная дифференциация в темпах реформы ЖКХ между субъектами Российской Федерации и отдельными муниципальными образованиями.

При этом регионы, проводящие политику медленного изменения оплаты жилья, как правило, получают большую помощь из федерального бюджета. Используемые для обоснования трансфертов утвержденные субъектами Российской Федерации региональные расчетные тарифы на отдельные услуги, представляемые как “экономически обоснованные”, нередко различаются в 4—6 раз.

Появилась необходимость поиска новых подходов в проведении жилищной реформы с целью ее ускорения и повышения социальной направленности. *Целями жилищной политики* на ближайшую перспективу являются:

- обеспечение доступности улучшенных жилищных условий для более широких групп населения;
- сохранение предоставления жилья малоимущим гражданам, военнослужащим и некоторым другим группам населения бесплатно или за доступную плату;
- внедрение адресной поддержки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, с учетом уровня их дохода и времени ожидания в очереди;
- совершенствование эффективности жилищно-коммунального хозяйства на базе коренного реформирования систем управления, обслуживания и финансирования в этой сфере, реализация нового этапа Государственной целевой программы “Жилище” и Федеральной целевой программы “Свой дом”.

*Реализация жилищной политики* будет осуществляться по следующим основным направлениям:

- завершение создания правовой базы жилищной реформы, в частности принятие Жилищного и Градостроительного кодексов, законов, обеспечивающих кредитование строительства и приоб-

речения жилья, и других правовых актов, необходимых для ускорения жилищной реформы;

- активизация усилий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на увеличении ввода жилья и более рациональном использовании существующего фонда;

- расширение источников и обеспечение устойчивости финансирования жилищного строительства с увеличением доли внебюджетных инвестиций и кредитных ресурсов;

- проведение прогрессивной технической политики в области капитального строительства и реконструкции жилья, использование современных архитектурных и градостроительных решений;

- совершенствование структуры жилищного фонда по формам собственности с приоритетом частного жилья; развитие рынка жилья; использование бесплатно полученных гражданами в процессе приватизации квартир в качестве первичного капитала для улучшения жилищных условий (развитие вторичного рынка жилья);

- продолжение реформы жилищно-коммунального хозяйства с последовательным совершенствованием системы оплаты жилья, сокращением бюджетных дотаций, снижением издержек и тарифов при поддержании стандартов качества услуг через энергосбережение, а также развитие конкуренции при предоставлении услуг, связанных с управлением и содержанием жилищного фонда;

- смягчение процесса перехода к бездотационному функционированию жилищно-коммунального хозяйства для населения, совершенствование адресной защиты малообеспеченных граждан;

- обеспечение стандартов качества условий проживания.

Большое значение на новом этапе реализации жилищной реформы будет иметь утвержденная Правительством Российской Федерации Федеральная целевая программа “Свой дом”, затрагивающая интересы значительной части населения России. В соответствии с этой программой стоимость 1 кв. м общей площади в доме не должна превышать среднего 2-месячного денежного дохода на душу населения в субъектах Российской Федерации вследствие использования более эффективных строительных технологий, создания кредитной системы финансирования строительства и приобретения жилья и государственной поддержки населения в форме безвозмездных субсидий.

Особо важными вопросами жилищной политики являются приватизация жилья и передача ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность. Бесплатная приватизация жилья в государственном муниципальном жилищном фонде остается основным способом обеспечения начального капитала граждан, который мог бы быть использован при улучшении жилищных условий через рынок жилья.

Политика стимулирования приватизации будет продолжена, с тем чтобы к 2000 г. довести долю жилья, находящегося в частной собственности, до 60—65% всего жилищного фонда. Наряду с этим целесообразно сохранить 35—40% квартир в государственной или муниципальной собственности в качестве жилищного фонда социального использования, предоставляемого по договору найма (социального найма).

В области *финансирования жилищного строительства и приобретения готового жилья* реформой ЖКХ предусматриваются:

- всемерное развитие жилищного кредитования, в первую очередь предоставление банками гражданам долгосрочных ипотечных кредитов на приобретение квартир и индивидуальных домов;

- содействие развитию среднесрочного кредитования жилищного строительства на основе совершенствования законодательной базы, обеспечивающей использование земельных участков и незавершенных объемов строительства в качестве залога недвижимого имущества;

- использование кредитов и грантов иностранных государств и международных финансовых организаций;

- развитие банковской системы жилищных сбережений с использованием именных жилищных накопительных счетов, защищающих вклады от инфляции и обеспечивающих целевое использование средств;

- государственная поддержка граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в виде безвозмездных субсидий как основной формы использования бюджетных средств, предназначенных для инвестирования в жилищную сферу;

- расширение комплекса мер, направленных на государственную поддержку жилищного строительства в субъектах Российской Федерации, активизация работы региональных и местных фондов развития жилищного строительства, выпуск жилищных

сертификатов, осуществление мер по сокращению незавершенно-го жилищного строительства;

- обеспечение жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, северян, вынужденных переселенцев, граждан, пострадавших от аварий и стихийных бедствий, и некоторых других групп населения, остро нуждающихся в жилье, на основе соответствующих федеральных программ в объемах, предусмотренных федеральным бюджетом;

- установление практики финансирования строительства и бесплатного предоставления муниципального жилья только малоимущим гражданам за счет местных бюджетов.

Основной акцент в инструментарии реформы системы жилищного финансирования будет сделан на обеспечении доступности приобретения гражданами жилья на рынке через развитие системы *долгосрочного ипотечного жилищного кредитования*.

С этой целью:

- гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий за счет бюджетных средств, будут предоставляться безвозмездные субсидии на строительство или приобретение жилья, компенсации и другие формы безвозмездной помощи с целью частичного или полного погашения первого взноса при получении долгосрочного кредита, предоставляемого на коммерческих условиях;

- создаются условия для широкого привлечения в сферу долгосрочного жилищного кредитования кредитных ресурсов банков, индивидуальных и институциональных инвесторов и доступа к этим средствам максимально возможного числа семей с целью финансирования приобретения жилья в собственность;

- предполагается использование на возвратной основе бюджетных средств в качестве дополнительных кредитных ресурсов для рефинансирования выданных коммерческими банками правомочных долгосрочных жилищных кредитов установленным категориям граждан.

Особое внимание уделяется развитию *инфраструктуры районов жилой застройки* (жилищной инфраструктуры) на основе рыночных методов. Будет стимулироваться приток внебюджетных инвестиций в инфраструктуру, связанную с жилищным сектором, с тем чтобы избавить муниципалитеты от необходимости финансирования большей части капитальных вложений в жилищную инфраструктуру из текущего бюджета.

По мере снижения процентной ставки по кредитам банков муниципалитеты будут более интенсивно использовать среднесрочные и долгосрочные заемные средства в целях финансирования развития жилищной инфраструктуры. В этом случае возврат кредитов банков и выплаты по облигационным займам, взятым на развитие жилищной инфраструктуры, могут быть обеспечены за счет доходов предприятий коммунального хозяйства, которые они получают от потребителей услуг в результате эксплуатации объектов инфраструктуры. Источником исполнения заемных обязательств служит увеличение тарифов на соответствующие коммунальные услуги. При этом расчет величины индекса увеличения тарифа с целью погашения долга, взятого на развитие определенного типа жилищной инфраструктуры, целесообразно производить исходя из общей выручки соответствующего предприятия коммунального хозяйства, полученной со всей обслуживаемой данным предприятием территории, а не только с той ее части, где реализуется проект развития.

В среднесрочной перспективе использование рыночных методов финансирования развития жилищной инфраструктуры предполагает:

- переход муниципальных предприятий и муниципалитетов на международные стандарты бухгалтерского учета и раскрытия информации, что значительно расширит для них рынок инвесторов (кредиторов) и улучшит условия заимствования;
- рационализацию платежей (ставок, тарифов) за коммунальные услуги, постепенное увеличение доли населения в покрытии издержек на коммунальные услуги, ликвидацию практики перекрестного субсидирования, введение инвестиционной составляющей в структуру тарифа.

### **Региональные особенности реформирования жилищно-коммунальной сферы**

Важнейшим условием успешного реформирования жилищно-коммунальной сферы, обеспечивающего защиту интересов потребителей и гарантированное качество обслуживания, является учет национальных, исторических, географических, климатических, демографических и других особенностей регионов и территорий.

Общими для всех регионов задачами являются разрушение монополизма, развитие договорных отношений в сфере производства и потребления жилищно-коммунальных услуг. Эти задачи реализуются *службами заказчика* по жилищно-коммунальным услугам, которые созданы более чем в 50% регионов России.

Многие такие службы заказчика созданы лишь формально и далеко не всегда эффективно реализуют свои функции. Часто это объясняется отсутствием должной профессиональной подготовки и опыта работы у сотрудников служб заказчика, а также научно обоснованных форм и методов организации их деятельности.

В то же время службы заказчика, созданные, согласно утвержденным на федеральном уровне типовым документам, в Новгородской, Рязанской областях и других регионах, обеспечивают непосредственное экономическое воздействие органов местного самоуправления на качество жилищно-коммунального обслуживания населения и более эффективный сбор платежей через формируемый механизм договорных отношений.

Общим недостатком развития рыночных отношений в ЖКХ является *отсутствие механизма, регулирующего взаимные обязательства сторон* и согласование этих обязательств. Не отработан механизм применения экономических санкций за нарушение условий договора, а также инструментарий регулирования отношений в жилищно-коммунальной сфере в системе: орган местного самоуправления – заказчик – производитель – потребитель услуг.

В Оренбургской и Курской областях апробированы такие механизмы, которые обеспечивают надлежащее качество предоставляемых услуг и экономические санкции за нарушение договорных отношений. Во многих крупных городах проводятся конкурсы на обслуживание жилья. Так, в Москве, Петрозаводске, Рязани, Нижнем Новгороде, Владимире и других городах на конкурсной основе обслуживается от 8 до 25% муниципального жилья.

В целом слабая проработка экономических и правовых механизмов взаимодействия субъектов рыночных отношений в ЖКХ ведет на практике к сохранению преимущественно административных методов управления, преобладанию волевых решений, а соответственно – к неэффективной организации обслуживания населения, что подрывает доверие к органам регионального и муниципального управления, осуществляющим реформы в ЖКХ.

Правовая неопределенность взаимоотношений предприятий и потребителей усугубляется также несовершенством договоров

найма жилого помещения. Процесс перехода от традиционных ордеров к договорам найма находится лишь в самой начальной стадии и практически осуществляется только в 10 регионах России.

Одним из важных элементов реформирования жилищно-коммунального хозяйства является *внедрение экономических форм контроля за исполнением условий договоров между органами местного самоуправления (или уполномоченными ими службами, выполняющими функции заказчика), производителями услуг и их потребителями, а также надзор за состоянием жилищного фонда и коммунальных объектов любой формы собственности*. Эти функции возлагаются на органы местного самоуправления и государственной жилищной инспекции субъекта Российской Федерации.

Платежи населения уже к настоящему времени занимают заметное место в финансировании предприятий отрасли. Отношение уровня платежей населения за жилищно-коммунальные услуги к издержкам по их оказанию существенно различается по регионам России: от 15% в Ульяновской области до 60% в Самарской.

Практика показывает, что поддержание региональными и местными органами власти тарифов на жилье и коммунальные услуги на необоснованно низком уровне, установление низкой доли их оплаты в семейном бюджете не делают их более приемлемыми для населения, поскольку значительно снижают качество услуг. Кроме того, такая практика рано или поздно приведет к обвальному росту тарифов, что для населения будет еще более болезненным. В то же время фактические сборы платежей оказываются значительно ниже установленных как вследствие наличия у граждан прав на льготы и субсидии, так и по причине задолженности по оплате услуг. В частности, в настоящее время насчитывается 43 категории населения, пользующиеся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг. Это более 50% населения России, проживающего в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Тарифы для промышленных потребителей, которые раньше в десятки раз превышали тарифы для населения и представляли по сути скрытый налог на промышленность, сейчас значительно пересмотрены.

Так, если в Москве в 1992 г. тарифы на воду для промышленных потребителей в 87 раз превышали тарифы для населения, то к началу 1998 г.

это превышение сократилось до 9 раз. Подобное сокращение перекрестного субсидирования осуществляется в Волгограде и других промышленных центрах России, в Ленинградской, Курской, Белгородской областях, в Карелии.

Практически во всех регионах России началось формирование служб, предоставляющих гражданам субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг.

На местах представлены следующие организационно-правовые формы структур, осуществляющих социальную защиту населения при оплате жилья:

— в Белгородской, Владимирской, Курской, Ленинградской, Новгородской и других областях службы субсидий созданы как отделы при администрациях городов;

— в Оренбургской, Ростовской, Челябинской областях, республиках Коми, Карелии и других службы субсидий созданы в составе органов жилищно-коммунального хозяйства, в основном служб заказчика;

— в Красноярском крае и других регионах имеет место создание службы субсидий при органах социальной защиты.

Численность работающих в отделе субсидий колеблется от 2 до 0,2 человека на 1000 жителей.

В Белгородской, Оренбургской, Курской, Московской областях и других помимо муниципальных служб субсидий создаются региональные центры, основными функциями которых являются координация деятельности городских служб, обеспечение соблюдения законодательства в области предоставления субсидий гражданам.

Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг колеблется по городам России от 8 до 16% совокупного дохода семьи.

В ходе реформы во всех регионах создается и действует система государственного надзора за качественным и надежным жилищно-коммунальным обслуживанием населения. Региональные лицензионные центры осуществляют лицензирование деятельности предприятий, оказывающих услуги по эксплуатации жилищного фонда и инженерных систем городов и населенных пунктов, ритуальному обслуживанию населения, не допуская на рынок производства услуг организации с низкой отраслевой квалификацией. На местах работают органы по защите прав потребителей и территориальные структуры Государственного комитета по

антимонопольной политике, от деятельности которых во многом зависит результативность реформ, проводимых в жилищно-коммунальной сфере.

### **Технологии реформирования жилищно-коммунального хозяйства**

Технологии реформирования ЖКХ регионов прежде всего включают комплекс институциональных преобразований, которые охватывают следующие направления изменения правоотношений и форм собственности:

- продолжение изменения структуры собственности в жилищном фонде (регламентируется Федеральным законом “О приватизации государственного имущества в Российской Федерации” от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3595);

- создание товариществ собственников жилья (регламентируется Федеральным законом “О товариществах собственников жилья” от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2963);

- преобразование предприятий ЖКХ в хозяйствующие субъекты с более высокой степенью независимости и ответственности, в равноправных партнеров договорных отношений, в том числе путем акционирования;

- муниципализация государственных предприятий ЖКХ.

Одним из важнейших условий результативности реформ ЖКХ является *развитие договорных отношений*, которое предполагает переход от освоения формальных процедур заключения договоров предприятий ЖКХ с органами местного самоуправления и потребителями к созданию единого правового поля, обеспечивающего сочетание прав, обязанностей и ответственности участников договорных отношений, защиту интересов потребителей, независимость и ответственность предприятий, эффективную регулируемую роль местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Гражданский кодекс Российской Федерации определил и закрепил нормы, регулирующие права собственности, договор найма жилого помещения, принципы договорных

отношений органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц и потребителей.

В дальнейшем должны развиваться как форма, так и содержание договоров на обслуживание жилья и на коммунальные услуги. В обязательном порядке в них должны содержаться показатели качества обслуживания, уровень и порядок оплаты услуг, санкции к обеим сторонам за нарушение условий договора. На федеральном уровне должны быть разработаны примерные договоры по каждому виду услуг, на региональном – утверждены формы договоров, отражающие особенности и уровень обслуживания конкретного региона. Кроме того, должна быть разработана система правовой и экономической ответственности заказчика, предприятий ЖКХ и потребителей услуг за уклонение от заключения договоров, за нарушение договорных обязательств по качеству услуг и их оплате.

Нуждаются в совершенствовании и научном обосновании *формы и методы государственного регулирования ЖКХ*. Организация управления им основана на разграничении функций, прав и ответственности уровней и субъектов управления в соответствии с постановлением Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность”. В целях повышения эффективности государственного регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства, особенно предприятий – естественных монополистов, должен быть разработан Федеральный закон “О государственных минимальных стандартах”. Важную роль должно играть в организации регулирования деятельности ЖКХ постановление Правительства РФ от 20 декабря 1997 г. №1613 “О программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998–1999 годы”.

Правовой основой антимонопольного регулирования, развития конкуренции в ЖКХ является Закон Российской Федерации “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” и Указы Президента Российской Федерации «О новом этапе реализации Государственной целевой программы “Жилище”» и “О развитии конкуренции предоставления

услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищного фонда”.

*Непосредственный контроль за деятельностью предприятий и организаций ЖКХ*, качеством обслуживания, наличием и соблюдением договорных обязательств сторон осуществляют муниципальные службы заказчика и региональные жилищные инспекции. Их деятельность регламентируется Положением о Государственной жилищной инспекции Российской Федерации, Примерным положением о службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам, Положением “Об особенностях учета основных производственных фондов ЖКХ в условиях разграничения права владения”. В процессе государственного регулирования ЖКХ могут использоваться также “Нормативно-методические документы по организации лицензирования деятельности по эксплуатации инженерных систем городов и населенных пунктов”.

Технология реформирования ЖКХ включает и формирование *механизма защиты прав потребителей*. Правовой основой защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является Закон Российской Федерации “О защите прав потребителей”. Для обеспечения социальной защиты низодоходных семей при переходе жилищно-коммунального хозяйства к рыночным отношениям нужно расширить сферу действия системы жилищных субсидий (в том числе путем пересмотра и упорядочения действующей системы льгот и перевода большей части их в систему субсидий). Для этого необходимо принять на региональном уровне закон “О порядке предоставления гражданам компенсаций, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг” в соответствии с установленными на федеральном уровне правилами и нормами. Также предстоит разработать нормативный акт, определяющий состав доходов, включаемых в совокупный доход семьи при предоставлении компенсаций (субсидий) на оплату услуг ЖКХ.

Особого внимания требует технология *финансового обеспечения реализации реформы ЖКХ*. Реформа жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации предусматривает, что при сохранении за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления права определять основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг размеры финансовой помощи, оказываемой субъектам Российской Федерации из средств

федерального бюджета (в первую очередь в виде трансфертов), рассчитываются на основании ежегодно определяемых следующих федеральных стандартов:

- федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Этот стандарт составляет 18 кв. м общей площади на одного члена семьи из трех и более человек, 42 кв. м – на семью из двух человек и 33 кв. м – на одиноко проживающего человека;
- федеральный стандарт уровня платежей граждан. Этот стандарт определяется в процентах от стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (содержание и ремонт жилья, включая капитальный, теплоснабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электроснабжение) в среднем по всем видам этих услуг (см. табл.23);
- федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг;
- федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. Этот стандарт определяется дифференцированно по регионам Российской Федерации.

Т а б л и ц а 23

**Федеральный стандарт уровня платежей граждан на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги (в %)**

Год	Доля платежей населения в покрытии издержек		
	по всем жилищно-коммунальным услугам	в том числе	
		по текущему содержанию и ремонту жилья	по капитальному ремонту жилья
1997	35	50	15
1998	50	100	30
1999	60	100	50
2000	70	100	80
2001	80	100	100
2002	90	100	100
2003	100	100	100

При фактическом перечислении средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации предполагается уменьшение расчетного размера *трансфертов* с учетом величины дополнительных дотаций жилищно-комму-

нальному хозяйству, предоставляемых в рамках консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате отклонения от установленных федеральных стандартов. В то же время не предполагается уменьшения размера трансфертов для субъектов Российской Федерации, снижающих бюджетные дотации жилищно-коммунальному хозяйству в ходе проведения его реформы.

Этот стандарт рассчитывается исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг (в процентах от совокупного семейного дохода). Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных слуг в совокупном доходе семьи, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, составит по годам:

1997 г. — 16%	2001 г. — 22%
1998 г. — 18%	2002 г. — 23%
1999 г. — 19%	2003 г. — 25%
2000 г. — 20%	

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления самостоятельно в рамках собственной компетенции имеют право определять нормативы социальной нормы площади жилья, предельного уровня платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги, максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с федеральными стандартами или предусматривают собственные дополнительные бюджетные источники для дотирования отрасли ЖКХ сверх федеральных стандартов.

Аналогично может быть построена трансфертная политика субъекта Федерации по отношению к своим муниципальным образованиям. При этом особое внимание следует уделить выполнению федеральных стандартов, нормативов и положений, связанных с реализацией реформы жилищных субсидий, в первую очередь установлению дифференцированной социальной нормы площади жилья в зависимости от состава семьи.

*Бюджетное финансирование программы жилищных субсидий* рекомендуется выделить отдельной строкой в расходной части местного бюджета и рассматривать как защищенную статью. В

первоочередном порядке средства на компенсацию жилищных субсидий должны перечисляться на счета товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов. Вместе с тем неурегулированность вопроса об источниках финансирования жилищных субсидий не может служить основанием для отказа в начислении компенсаций гражданам.

При формировании региональных и местных *нормативов уровня платежей граждан за услуги ЖКХ и предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг* следует предусматривать анализ тарифов на эти услуги с целью их понижения за счет исключения необоснованных затрат. Проведение такой работы может привести к ситуации, когда уровень платежей граждан за услуги ЖКХ в процентах от затрат возрастет без изменения стоимости этих услуг для населения. Достижение таких результатов позволит снизить бюджетное дотирование отрасли и будет демонстрировать эффективность жилищно-коммунальной реформы.

Технологии формирования и использования *внебюджетных фондов* реализации реформы ЖКХ позволяют местным органам власти значительно активизировать местные финансовые источники. Муниципальные бюджеты сегодня не в состоянии обеспечить потребности города в реконструкции и развитии городской жилищной инфраструктуры; снижается качество и ритмичность предоставления коммунальных услуг наряду с повышением эксплуатационных издержек; соответственно растут затраты, которые необходимо предпринять в будущем для исправления ситуации. Вместе с тем сокращение бюджетных источников финансирования приводит к переосмыслению самой концепции инвестирования в жилищную инфраструктуру, к пересмотру приоритетных направлений капитальных вложений, к поиску новых источников средств, к рационализации тарифной политики.

Сама технология финансирования капиталовложений из государственного и муниципального бюджетов, при которой решения о капиталовложениях в инфраструктуру зачастую принимаются в надежде на краткосрочные результаты, без учета экономической эффективности и социальной справедливости, должна быть кардинально изменена.

Одним из приоритетных направлений в этой связи следует считать практику *привлечения внебюджетных средств для финан-*

сирования инвестиций в жилищную инфраструктуру, причем главным образом в тепло- и энергосберегающие проекты.

В частности, перевод котельных на сетевой природный газ, замена старых энергоемких водяных насосов на современные многоскоростные, внедрение установок по выработке биологического газа на очистных сооружениях с последующим использованием полученного топлива для выработки электроэнергии и тепла на предприятиях водоканализационного хозяйства позволяют значительно снизить себестоимость производства соответствующих коммунальных услуг.

В данном контексте необходимо руководствоваться следующими соображениями:

1. Экономическая целесообразность.
2. Экономическая привлекательность инвестиций в тепло- и энергосберегающие проекты и развитие городской инфраструктуры для инвесторов.
3. Социальная справедливость.
4. Справедливость долгосрочных займов (кредитов) для развития городской инфраструктуры с выплатами по долгам в течение длительного периода, поскольку она служит многие десятилетия не одному поколению.
5. Стимулирование других аспектов реформы ЖКХ и развития рынка долгосрочного кредитования в регионе и городе.
6. Повышение инвестиционной привлекательности города через развитие новых форм обеспечения (залога) муниципальных займов.

Имущественный залог в данном случае не имеет смысла, так как объекты жилищной инфраструктуры малоликвидны. Вместо имущества как залогом, так и источником погашения могут служить коммунальные платежи (выручка коммунальных предприятий). Имеет смысл передавать в залог часть потока платежей населения, так как они обладают наибольшей ликвидностью. Население расплачивается реальными деньгами, и процент неплатежей за коммунальные услуги у населения значительно ниже, чем у предприятий. Кредит целесообразно обеспечивать гарантиями администрации области или города в размере суммы запланированных дотаций. Эти гарантии могут быть оформлены как поручительством, в котором местные органы власти гарантируют возврат кредита из бюджета, так и передачей в залог их векселей.

## **ВЫВОДЫ**

1. Реформирование жилищно-коммунальной сферы регионов является важнейшей составной частью радикальных социально-

экономических преобразований, проводимых в стране в постсоциалистический период.

2. Результативность реформ в экономической и социальной сферах находится в прямой зависимости от эффективности реформирования ЖКХ, так как именно здесь сосредоточена значительная часть факторов, формирующих баланс интересов государства, субъектов Федерации, муниципальных образований и каждого гражданина страны.

3. Трудности реформирования ЖКХ обусловлены последствиями его функционирования в социалистической системе хозяйствования, что диктует необходимость решения следующих основных задач:

- проведение коренных институциональных преобразований;
- демонополизация обслуживания жилищного фонда и формирование рынка услуг ЖКХ;
- снижение стоимости и повышение качества услуг;
- формирование механизмов, обеспечивающих доступность услуг жилищно-коммунальной сферы для всех слоев населения региона.

4. Эффективность реформ в ЖКХ, проводимых в такой стране, как Российская Федерация, с ее огромными территориями, различиями в уровне экономического и социального развития регионов, предполагает глубокий анализ следующих факторов:

- экономический потенциал региона;
- природно-климатические условия;
- национально-исторические особенности;
- демографические процессы;
- геополитическое положение региона.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

*1. Назовите основные причины и предпосылки необходимости реформирования ЖКХ в Российской Федерации.*

*2. Как изменятся отношения собственности в жилищно-коммунальной сфере в результате проводимой реформы?*

*3. В чем заключается отличие моделей и технологий реформирования ЖКХ в различных регионах РФ?*

## ЛИТЕРАТУРА

Конституция Российской Федерации. – М., 1993.

Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 годов // Российская газета, 1997. 12 марта.

Федеральный закон “Об основах федеральной жилищной политики” от 24 декабря 1992 г. № 4218—1 // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. № 3. Ст. 99.

Указ Президента Российской Федерации “О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации” от 28 апреля 1997 г. № 425 // Собрание законодательства РФ, 1997. № 18. Ст. 2131.

### Глава 7

## ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Социально-финансовая группа – основа  
экономического саморазвития муниципального  
образования. Муниципальный лизинг как источник  
развития местного производства.  
Залоговый фонд – гарант инвестиций в экономику  
муниципального образования*

### **Социально-финансовая группа – основа экономического саморазвития муниципального образования**

Инновационные технологии развития муниципального образования представляют собой новые способы этой деятельности и связаны с созданием собственной инфраструктуры его экономического саморазвития. В этой главе излагаются некоторые технологии, реализующие новые, нетрадиционные решения разнообразных проблем социально-экономического развития территорий. Одной из таких технологий является *формирование социально-финансовых групп (СФГ) муниципальных образований*.

СФГ представляют собой систему, объединяющую население-собственника, финансовую и торговую группы, взаимосвязанное функционирование которых направлено на достижение генераль-

ной цели — повышение уровня и качества жизни жителей муниципального образования.

Системный синергический эффект СФГ можно выразить следующей формулой:

$$\text{СФГ} = \text{НС} \times (\text{ФГ} + \text{ТГ}),$$

где НС – население-собственник; ФГ – финансовая группа; ТГ – торговая группа.

Эта формула отражает результативность устойчивых связей населения и собственности муниципального образования в формируемых им финансовых институтах и сервисно-торговых домах, функционирование которых направлено на создание комфортных условий жизни для населения.

Развитие СФГ преследует следующие цели:

- максимальное переплетение интересов, в первую очередь через совместное и равное владение населением финансовыми, а через них и другими рыночными институтами;
- создание механизма, способствующего привлечению средств в интересах всей структуры;
- создание механизма, не позволяющего финансовым ресурсам структуры в целом выходить за ее границы (максимально использовать ресурс на цели корпоративного бизнеса);
- недопущение узурпации власти в СФГ узкой группой владельцев (не распыление капиталов, а сохранение баланса сил).

Формирование СФГ связано в первую очередь с реализацией принципов равного и совместного владения (единого владельца) и взаимопроникновения капиталов. Под последним понимают, как правило, наличие корпоративного бизнеса. А единым владельцем является население, при этом его значительная часть или каждый житель города (района) обладают равной долей акций в уставном капитале финансовых институтов муниципального образования (МО).

Создаваемые на территориях муниципальных образований СФГ выполняют в соответствии с потребностями населения следующие функции:

- аккумуляция денежных средств населения для развития местного производства;

- защита финансовых и экономических интересов населения;
- создание условий, способствующих появлению новых источников дохода бюджета каждой семьи;
- формирование основы для создания территориальной финансово-промышленной группы;
- корпоративное управление антикризисным развитием общества;
- разрешение проблемы преемственности поколений в вопросах владения собственностью (создание объективных условий, предотвращающих ее передел и монополизацию).

Рассмотрим схему создания СФГ.

В целях координации работы создается *Фонд социально-экономической поддержки интересов населения городов (районов)*, в дальнейшем называемый *Фонд СЭПИН*. На первоначальном этапе СФГ создается для обслуживания трастовых операций. Физические и юридические лица доверяют свои средства данной социально-финансовой группе с целью защитить их от инфляции, а также от возможных рисков (например, связанных с крахом банка, если вкладывать собственные средства только в один банк).

Кроме понятных для клиента целей социально-финансовая группа удовлетворяет определенные запросы муниципального образования, а именно ведет активную работу с юридическими лицами по использованию полученных средств в общих финансовых потоках.

Так как социально-финансовая группа может вкладывать средства в акции, то появляется возможность продажи акций банков и других финансовых институтов. При этом реально пакетом акций будет распоряжаться социально-финансовая группа, а не отдельный вкладчик (аккумуляирование реального пакета акций в руках компании).

Средства вкладчиков на первом этапе, естественно, вкладываются в те предприятия, где присутствуют корпоративные интересы, где ниже степень риска, где минимальны по времени циклы оборота капитала. Инвестирование происходит только в те проекты, в которых заинтересованы учредители социально-финансовой группы. СФГ не ставит целью максимизацию собственной прибыли и не будет выплачивать значительные дивиденды насе-

лению. Ее акционеры получают другую выгоду: возможность привлечения средств в своих интересах в разнообразные проекты, большую финансовую устойчивость.

Собственные средства клиенты социально-финансовой группы получают в двух случаях: по окончании срока действия трастового договора или при получении кредита под залог на вложенные денежные средства.

Социально-финансовая группа организует работу депозитария, трастовой и инвестиционной компаний, выполняет функции пенсионного фонда, страховой и других компаний. Но самая главная особенность, которая проявляется в ее последующей деятельности, состоит в том, что СФГ начинает выполнять функции финансового холдинга (рис. 20).

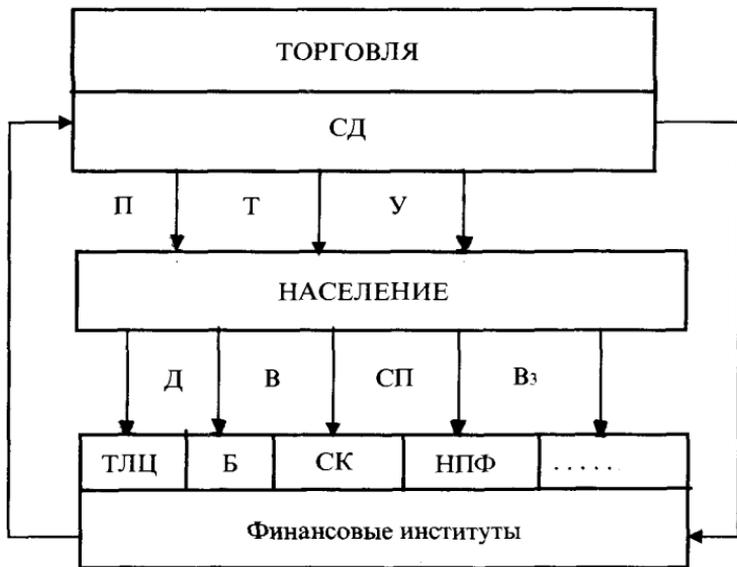


Рис. 20. Схема СФГ как финансового холдинга

Обозначения:

Б – банк; В – вклады; СД – сервисный дом; ВЗ – взносы; СК – страховая компания; П – продукты; НПФ – негосударственный пенсионный фонд; Т – товары; У – услуги; ТЛЦ – территориальный лизинговый центр; Д – деньги; СП – страховые премии.

Функционирование СФГ дает возможность входящим в нее финансовым институтам улучшать свои показатели на отдельных временных промежутках, например, за счет перекупки долговых обязательств, выкупа ценных бумаг с обязательным их возвратом по фиксированной ставке и т.д. Работа СФГ с ценными бумагами может изменить структуру долговых обязательств и минимизировать налоговые отчисления. В частности, это особенно важно при работе на рынке недвижимости. Через СФГ упрощается проведение маркетинговых исследований, она также может брать на себя другие разнообразные функции.

Критериями эффективности деятельности СФГ являются показатели качества жизни населения.

### **Муниципальный лизинг как источник развития местного производства**

Глубокие изменения экономических условий хозяйствования вызывают необходимость поиска и внедрения новых для российской экономики методов обновления материальной базы производства.

Лизинговый бизнес представляет собой особый вид предпринимательской деятельности, в основе которого лежат арендные и кредитные отношения.

При активном внедрении лизинга, в силу присущих ему возможностей, он может стать надежным механизмом становления и развития конкурентоспособного местного производства, активизации малых форм предпринимательства и структурной перестройки экономики муниципальных образований (городов и районов Российской Федерации).

“Лизинг” – термин, произошедший от английского глагола to lease, в дословном переводе означает “арендовать” или “брать в аренду”. Сущность лизинга лучше всего могут выразить слова Аристотеля: “Богатство чаще всего заключается в рентабельном использовании собственности, а не в обладании ею как таковой”. *Лизинг – это договор аренды (прав пользования и распоряжения) завода, оборудования, недвижимости и др. для использования их в производственных целях арендатором, при этом право владения (собственности) сохраняется за арендодателем.*

С экономической точки зрения лизинг имеет сходство с кредитом, предоставляемым на покупку средств производства. Но при лизинге арендатор (заемщик) становится собственником (право владения) взятого в аренду имущества только по истечении арендных платежей.

Основой любой лизинговой сделки является финансовая (кредитная) операция. Собственник имущества (лизингодатель) оказывает пользователю (лизингополучателю) финансовую услугу: он приобретает имущество в собственность за полную стоимость и за счет периодических взносов лизингополучателя в конечном счете возмещает эту стоимость.

*Лизингодатель* является собственником имущества, которое он предоставляет в пользование на условиях лизингового соглашения. Лизинг органично воспринимается в составе муниципальных операций, основу которых составляет процесс отделения права владения и прав распоряжения и пользования. В качестве лизингодателя выступает территориальный лизинговый центр, созданный специально для осуществления лизинговых операций на территории муниципального образования и входящий впоследствии в структуру СФГ.

Вторым участником лизинговой сделки является пользователь имущества – *лизингополучатель*, которым может быть любое юридическое лицо независимо от формы собственности.

Классификация видов лизинга подробно разработана как в зарубежной, так и в отечественной теории и практике. Наиболее устоявшимися признаками классификации являются: состав участников сделки (прямой и косвенный); тип передаваемого в лизинг имущества (движимое и недвижимое); степень окупаемости (полная и неполная); условия амортизации (полная и ускоренная); объем обслуживания (с полным и неполным набором услуг); сектор рынка (внутренний – региональный или муниципальный и внешний – международный); отношение к налоговым и амортизационным льготам; характер лизинговых платежей (денежный, компенсационный и смешанный); объем платежей (оперативный и финансовый). В зависимости от типа договора финансовый платеж подразделяется на стандартный, возвратный и раздельный.

**Муниципальный лизинг.** Особое значение в организации развития муниципальных образований в России придается созданию

территориальных лизинговых центров (ТЛЦ). Они выступают посредниками в осуществлении поставок по лизингу для малого бизнеса и предпринимательства, развития местного производства.

*Муниципальный лизинг – это лизинг, при котором территориальный лизинговый центр находится в городе (районе) лизингодателя, а поставщик – вне муниципального образования.* Муниципальным лизингом данная сделка называется потому, что в отношении своего муниципального участника сделки (в данном случае лизингополучателя) территориальный муниципальный центр выполняет функцию стимулирования развития местного производства.

Основные преимущества муниципального лизинга связаны с реализацией принципов: а) равного и совместного владения территориальным лизинговым центром; б) разделения прав собственности.

Осуществление *принципа равного и совместного владения территориальным лизинговым центром* означает, что каждый житель муниципального образования имеет равные возможности участия в муниципальном бизнесе и, самое главное, участвует в управлении его деятельностью непосредственно сам или через доверенное лицо – совет директоров.

Принцип *разделения прав собственности* предоставляет каждому жителю как совладельцу (причем на равных условиях) собственности (арендодателю) возможность обособленно, с минимальным риском и значимым социальным эффектом доверять через арендные отношения право пользования имуществом арендатору при обеспечении достаточного количества средств для выплаты арендной платы.

Преимущества муниципального лизинга перед традиционными формами развития материальной базы местного производства (кредит, инвестиции и др.) заключаются в следующем:

1. Арендодателем выступает собственный (т.е. принадлежащий населению) ТЛЦ, который функционирует в составе социально-финансовой группы муниципального образования (города или района) – СФГ. По расчетам экспертов, в зависимости от социально-экономического состояния муниципальных образований каждая СФГ может аккумулировать на создание рентабельного и конкурентоспособного местного производства от 2 до 15 млн долл. в течение одного календарного года.

2. Социальные преимущества муниципального лизинга проявляются в том, что ТЛЦ как лицо, заинтересованное в развитии СФГ, активно участвует в создании новых возможностей спроса на лизинговые услуги

(открытие производств, профилактика банкротства местных предприятий, корпоративная приватизация, развитие малого, в том числе домашнего, бизнеса и др.). Социальный эффект муниципального лизинга проявляется в сохранении имеющихся и создании новых рабочих мест, в развитии предпринимательства и малого бизнеса, в росте уровня и качества жизни населения.

3. Муниципальный лизинг наиболее эффективен в отношении дорогостоящей техники, подверженной наибольшему риску морального старения. Это наиболее прогрессивный метод материально-технического обеспечения местного производства, открывающий пользователям доступ к самой передовой технике и технологии.

4. При муниципальном лизинге арендатор может выработать с арендодателем удобную для обоих схему финансирования и оптимизировать поступление доходов в свой адрес, при этом лизинг предполагает полное или частичное кредитование и не требует немедленного начала платежей.

5. В случае муниципального лизинга ТЛЦ заинтересован в развитии местного производства, а СФГ способствует этому в полной мере. Отсюда арендатор может одновременно задействовать гораздо больше производственных мощностей, чем при покупке, а временно высвобожденные благодаря лизингу финансовые ресурсы направить на другие цели.

6. Экономические преимущества муниципального лизинга для лизингополучателей заключаются во вложении средств в основные фонды и в оперативном и гибком решении производственных задач посредством временного использования, а не приобретения имущества в собственность. Инвестиционные потребности местного производства в условиях кризиса не могут в полной мере удовлетворяться за счет традиционных каналов, каковыми являются бюджетные средства, собственные средства предприятий и организаций, долгосрочный банковский кредит. С помощью муниципального лизинга в число потребителей вовлекаются те предприятия, которые не имеют финансовых возможностей приобрести оборудование в собственность либо в силу особенностей производственного цикла не нуждаются в постоянном владении им.

Экономическая логика муниципальных лизинговых операций, из которой следует привлекательность данной формы финансирования развития конкурентоспособного местного производства, такова, что для максимизации конечных результатов деятельности предприятия собственность проявляется не как право владения имуществом (средствами производства), а как право пользования и распоряжения им для извлечения дохода (прибыли).

*Территориальные лизинговые центры – это разновидность финансовых институтов, которые создаются для привлечения денежных средств населения муниципального образования (на условиях возвратности, платности и срочности), приобретения необходи-*

мого имущества (оборудования, техники и др.) и последующей его сдачи в аренду в целях развития местного производства.

Основное назначение ТЛЦ – создание конкурентоспособного производства на местах. Создаваемые ТЛЦ осуществляют сервисное обслуживание производителей товаров, продуктов и услуг, предоставляя им необходимое оборудование, минимизируя издержки, обеспечивая профессиональную поддержку в монтаже, наладке и последующей эксплуатации, помогая выбрать оптимальный вариант оплаты.

Создание ТЛЦ, особенно на первых порах, в значительной мере зависит от внешних источников финансовых ресурсов. Это обстоятельство обуславливает необходимость создания ТЛЦ именно в структуре СФГ, где финансовые институты (банк, страховая компания, взаимный фонд, негосударственный пенсионный фонд, кредитный союз и др.) являются мощными финансовыми партнерами. Другой внешний источник денежных средств

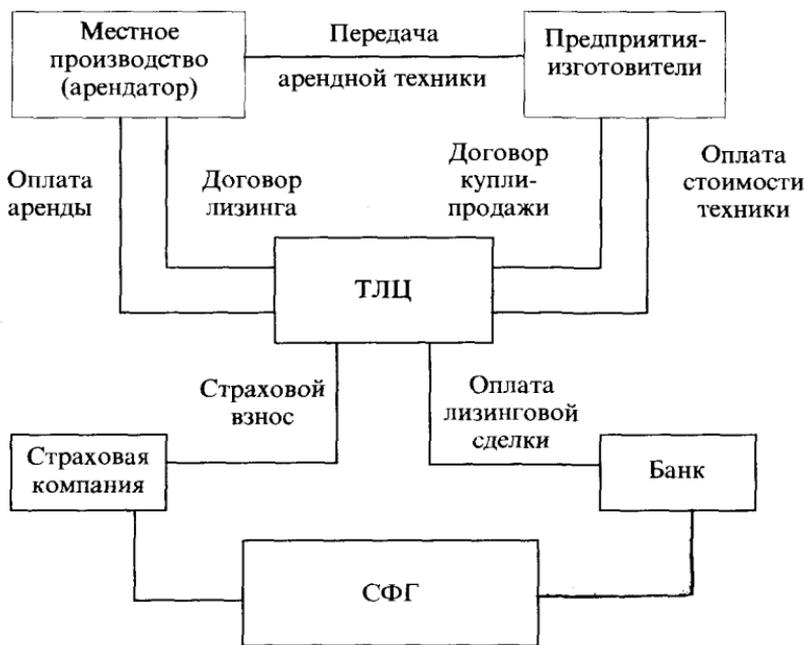


Рис. 21. Схема организации муниципальных лизинговых сделок

подразумевает мобилизацию денежных средств, аккумулированных населением, которые могут быть значительным, а часто и главным источником развития местного производства. По экспертным оценкам, у населения сосредоточено более 30 млрд долл.

На рис.21 приведена принципиальная схема организации муниципальных лизинговых сделок.

ТЛЦ, функционирующий в структуре СФГ, приобретает основные фонды, непосредственно определяет направления развития муниципального лизинга и контролирует ситуацию на рынке объектов лизинга – в местном производстве. При установлении приоритетных направлений муниципального лизинга СФГ в первую очередь приобретает машины и оборудование, которые предназначены для выпуска высококачественных товаров и продуктов, развития сферы услуг для населения. Выполнению этой задачи и подчинена организация муниципального лизинга. На рис. 22 представлен один из возможных вариантов организации муниципального лизингового процесса.

**В организации муниципального лизингового процесса** можно выделить три стадии.

На первой стадии осуществляется *подготовительная работа по заключению ряда юридических договоров*, регламентирующих отношения участников по развитию муниципального лизинга на данной территории. Осуществляемая на данной стадии работа (рис. 22, связи 1—6) оформляется в следующих документах:

- договор, заключенный с территориальным фондом СЭПИН об организации муниципального лизинга;
- заявка, полученная ТЛЦ от будущего лизингополучателя;
- гарантия территориального фонда СЭПИН о платежеспособности лизингополучателя;
- заключение об эффективности лизингового проекта;
- заказ-подряд, направляемый поставщику филиалом ТЛЦ;
- кредитный договор, заключенный ТЛЦ с АКБ СЭПИН о предоставлении ссуды для проведения лизинговых сделок.

На следующей стадии (рис. 22, связи 7—8) в трех- и двухсторонних договорах происходит *закрепление лизинговых сделок*. Осуществляемые на этой стадии муниципальные лизинговые процедуры отражаются в оформлении следующих документов:

- договор купли-продажи объекта лизинга;

- акт приемки объекта лизинга в эксплуатацию;
- лизинговые соглашения;
- договоры на технологическое обслуживание передаваемого в лизинг имущества;
- договоры на страхование объектов лизинга.

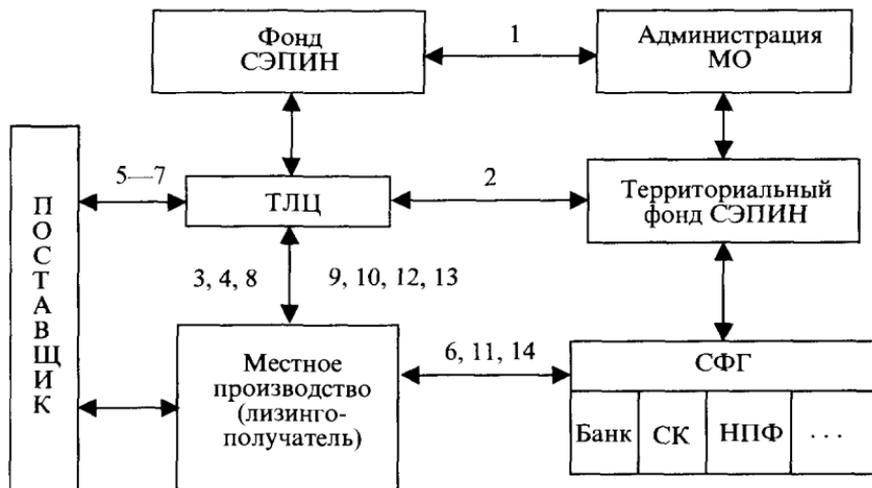


Рис. 22. Вариант организации муниципального лизингового процесса

Обозначения:

1 – заключение договора о сотрудничестве по развитию муниципального лизинга;

2 – заключение договоров об организации муниципального лизинга на территории;

3 – получение заявки от лизингополучателя в соответствии с договором с территориальным фондом СЭПИН (гарантом платежеспособности);

4 – подготовка заключения лизингового проекта;

5 – направление поставщику заказа-наряда;

6 – получение ссуды для проведения лизинговой сделки;

7 – заключение договора купли-продажи объекта лизинга;

8 – подписание акта приемки оборудования в эксплуатацию;

9 – заключение лизингового соглашения;

10 – заключение договора о техническом обслуживании передаваемого в лизинг имущества;

11 – заключение договора о страховании объекта лизинга;

12 – выплата лизинговых платежей;

13 – возврат объекта лизинга;

14 – возврат ссуды и выплата процентов.

Заключительная стадия муниципальных лизинговых процедур – это стадия собственно *использования объекта лизинга*. На данной стадии лизинговые операции отражаются в бухгалтерском учете и отчетности; производятся выплаты ТЛЦ лизинговых платежей, а после окончания срока лизинга оформляются отношения по дальнейшему использованию имущества.

Экономическую основу муниципальных лизинговых сделок составляют различные виды *лизинговых платежей*, которые можно охарактеризовать (квалифицировать) по некоторым признакам:

- *форме платежа* (денежные, компенсаторные и смешанные);
- *методу начисления* (с фиксированной общей суммой) — авансом, минимальным платежом (неопределенным платежом);
- *периодичности выплат* (периодические и единовременные);
- *способу уплаты* (равными долями, в увеличивающемся или уменьшающемся размере).

*Перспективы развития муниципального лизинга* связаны с развитием ТЛЦ, полноценной реализацией принципов их деятельности и основных функций.

*Принципы деятельности ТЛЦ.* Первым и основополагающим принципом деятельности ТЛЦ является работа в пределах муниципального образования и реально имеющихся ресурсных возможностей территории. Вторым важнейшим принципом, на котором базируется деятельность ТЛЦ, является полная экономическая самостоятельность, подразумевающая их экономическую ответственность за результаты своей деятельности. Третий принцип заключается в том, что взаимоотношения ТЛЦ в СФГ строятся на договорных условиях. Четвертый принцип состоит в том, что регулирование деятельности ТЛЦ осуществляется только экономическими методами.

*В функции ТЛЦ входит:*

- посредничество в развитии экономики территорий, предприятий и организаций;
- стимулирование развития конкурентоспособного местного производства;
- активная деятельность по формированию механизма перевода СФГ в территориальные ФПГ.

ТЛЦ создаются в виде открытых акционерных обществ, владельцами которых выступает население муниципального обра-

зования (ему принадлежит более 70% уставного капитала). При создании ТЛЦ ему выдается лицензия на совершение лизинговых операций.

ТЛЦ считается созданным и получает статус юридического лица после его регистрации, а приобретает право деятельности после получения лицензии.

Кроме населения (70% уставного капитала) учредителями ТЛЦ являются территориальные фонды СЭПИН (10—20%) и ТЛЦ (10%).

В перспективе отдельные ТЛЦ объединяются в корпорацию ТЛЦ. Цели такой корпорации — координация деятельности ТЛЦ; минимизация затрат и максимизация доходов каждого ее участника; диверсификация рисков; консолидация капитала, ресурсов и усилий; защита интересов участников и населения муниципального образования – собственника.

### **Залоговый фонд – гарант инвестиций в экономику муниципального образования**

Залоговый фонд муниципального образования (ЗФ) создается с целью гарантирования сохранности привлекаемых средств, поступающих в экономику МО инвестиционных кредитов, а также активизации потенциальных российских инвесторов путем привлечения территориальных активов для использования их в качестве гарантированного покрытия предоставляемых инвестиционных ресурсов.

Залоговый фонд создается как целевой фонд при органе местного самоуправления без образования юридического лица.

Управление территориальными активами фонда орган местного самоуправления МО поручает управляющей компании. Кроме территориальной собственности управляющая компания привлекает в качестве потенциального залога активы юридических и физических лиц и управляет их использованием в качестве залога.

Управление активами залогового фонда осуществляется управляющей компанией совместно с территориальным фондом СЭПИН. Отношения между управляющей компанией и территориальным фондом регулируются договором о сотрудничестве в управлении ЗФ.

Орган местного самоуправления поручает управляющей компании выступать залогодателем по объектам собственности, находящейся в ЗФ. Территориальный фонд СЭПИН обеспечивает продвижение инвестиционных проектов предприятий территории к российским и мировым кредитным ресурсам, используя залоговые активы как средство гарантии погашения кредита и выплаты процентов.

Деятельность ЗФ регулируется Положением, утверждаемым органом местного самоуправления муниципального образования. Для контроля за текущей деятельностью ЗФ совместным решением главы администрации, президента управляющей компании и председателя территориального фонда СЭПИН формируется наблюдательный совет под руководством главы администрации.

За управляющими субъектами ЗФ закрепляются следующие **функции:**

- разработка и поддержание юридически обоснованных финансовых процедур, текстов договоров и основных нормативных положений, необходимых для успешного функционирования ЗФ;
- рекламная и организационная деятельность по привлечению потенциальных залогодателей к участию в ЗФ и оформление с ними договора об управлении залоговыми активами;
- разработка и реализация процедур использования территориальных страховых активов с целью недопущения отчуждения особо ценных предметов залога;
- работа с российскими и зарубежными потенциальными банками-гарантами с целью получения их согласия на предоставление гарантии возврата кредита, включая и проценты, на условиях покрытия банковской гарантии активами ЗФ;
- работа с российскими и зарубежными потенциальными банками-кредиторами с целью получения кредита для реализации инвестиционного проекта при наличии гарантии зарубежного или российского банка;
- сбор заявок на финансирование инвестиционных проектов и согласование с органом местного самоуправления ранжированного списка соискателей инвестиций с целью распределения в соответствии с ним имеющихся залоговых ресурсов;
- привлечение для разработки инвестиционных проектов различных организаций, профессионально работающих в области их подготовки;

- разработка для каждого проекта индивидуальной схемы финансирования, подготовленной на основе учета всех возможных финансовых инструментов;
- выполнение функции залогодержателя по отношению к получателю инвестиций и обеспечение реализации залога в случае финансовой несостоятельности инвестиционного проекта.

ЗФ формирует **залоговые активы** из объектов собственности муниципального образования, а также из собственности юридических и физических лиц.

Используемые для залога активы могут принадлежать российским или зарубежным юридическим и физическим лицам, которые пожелают сотрудничать с ЗФ. Следует ожидать, что основной объем активов по стоимости будет принадлежать российским участникам.

В качестве активов, используемых для залога, могут быть: ценные бумаги; драгоценные, редкие и редкоземельные металлы; валютные ресурсы и денежные средства; права владения, пользования или распоряжения (аренда, концессия) земельным участком или лесом на корню; месторождения полезных ископаемых; предметы искусства и др.

**Страховые активы.** Из всех принятых в залог активов целесообразно выделить особо ценные активы, т.е. такие активы, которые ни при каких обстоятельствах не должны быть утрачены залогодателем. Принятые в залог активы могут быть утрачены владельцем в случае финансовой и маркетинговой несостоятельности инвестиционного проекта, связанного с этими активами, а также форс-мажорных обстоятельств. В связи с такой возможностью владелец особо ценных активов должен получить на административно-территориальном уровне страховую гарантию недопущения утраты заложенных активов. Орган местного самоуправления должен гарантировать своими залоговыми активами выплату всей залоговой стоимости залогополучателю (в данном случае – банку-гаранту или банку-кредитору) и тем самым не допустить отчуждения предоставленных в залог активов.

Работу по оформлению и реализации материальных залогов ведет управляющая компания. В случае финансовой несостоятельности осуществляемого инвестиционного проекта она организует реализацию заложенного имущества.

К разработке системы нормативных и деловых документов, отражающих технологию функционирования ЗФ, предъявляются требования международного права, так как создаваемая технология должна обеспечить интеграцию ЗФ в международную кредитно-финансовую систему.

В состав основных документов входят:

1. Положение о ЗФ, утверждаемое органом местного самоуправления.
2. Договор управления залоговыми активами между владельцем залоговых активов и управляющей компанией.
3. Договор управления ценными бумагами между владельцем залоговых активов и территориальным фондом СЭПИН.
4. Договор между управляющей компанией и международной экспертной организацией о проведении оценки рыночной стоимости предмета залога.
5. Положение о порядке использования страховых активов для недопущения отчуждения особо ценных предметов залога.
6. Договор между органом местного самоуправления и уполномоченным банком о депозите страховых активов.
7. Гарантийное письмо органа местного самоуправления владельцу особо ценных залоговых активов о недопущении их отчуждения путем погашения требований залогодержателя из территориальных страховых активов.
8. Договор между территориальным фондом СЭПИН и соискателем инвестиций на разработку инвестиционного проекта и обеспечение проекта инвестициями.
9. Договор между управляющим субъектом (территориальным фондом СЭПИН или управляющей компанией) и фирмой-разработчиком о подготовке инвестиционного проекта.
10. Договор между территориальным фондом СЭПИН и банком-гарантом о банковской гарантии под залог активов.
11. Договор между банком-кредитором, банком-гарантом и соискателем инвестиций о предоставлении инвестиционного кредита под гарантийные обязательства банка-гаранта.
12. Договор между территориальным фондом СЭПИН и соискателем инвестиций о залоге акций в покрытие инвестиционного кредита.
13. Договор между управляющей компанией и соискателем инвестиций о залоге имущества в покрытие инвестиционного кредита.
14. Решение главы администрации о выделении залоговых активов для конкретного соискателя инвестиций.
15. Трехсторонний договор между фондом СЭПИН, владельцем драгоценных металлов и камней и уполномоченным банком о хранении заложных предметов в уполномоченном банке.
16. Поручение управляющей компании уполномоченному банку о производстве страховых выплат.
17. Договор между территориальным фондом СЭПИН и управляющей компанией о сотрудничестве в управлении ЗФ.

## **ВЫВОДЫ**

1. Одной из инновационных технологий является создание социально-финансовых групп (СФГ) как основы экономическо-

го саморазвития муниципального образования. СФГ объединяют население-собственника, финансовую и торговую группы, имеют целью повышение уровня и качества жизни жителей муниципального образования и обеспечивают: максимальное переплетение интересов, в первую очередь через совместное и равное владение населением финансовыми, а через них и другими рыночными институтами; создание механизма, способствующего привлечению средств в интересах всей структуры, а также позволяющего максимально использовать ресурсы в целях корпоративного бизнеса; недопущение узурпации власти в СФГ узкой группой владельцев.

2. Источником развития местного производства может выступать муниципальный лизинг, при котором территориальный лизинговый центр (ТЛЦ), выполняющий функцию стимулирования развития местного производства, находится в городе (районе) лизингодателя, а поставщик — вне муниципального образования. Основные преимущества муниципального лизинга связаны с реализацией принципов: а) равного и совместного владения ТЛЦ; б) разделения прав собственности. Социальный эффект муниципального лизинга проявляется в сохранении имеющихся и создании новых рабочих мест, в развитии предпринимательства и малого бизнеса, росте уровня и качества жизни населения, а экономический эффект — в возможности использования дорогостоящей техники, подверженной большому риску морального старения.

3. Гарантом сохранности инвестиций в экономику муниципального образования, а также активизации инвесторов может выступать местный Залоговый фонд (ЗФ). Он привлекает территориальные залоговые активы для использования в качестве гарантированного покрытия предоставляемых инвестиционных ресурсов. Они формируются из объектов собственности муниципального образования, а также из собственности юридических и физических лиц.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Каковы состав, структура и функции социально-финансовых групп муниципальных образований?*
2. *Каковы цель создания и направления деятельности территориального лизингового центра?*
3. *Каковы приоритеты направлений деятельности ТЛЦ?*

4. Что такое муниципальные лизинговые сделки?

5. Каковы назначение и порядок образования Залогового фонда муниципального образования?

## ЛИТЕРАТУРА

Абрамов В.Л., Мельников С.Б., Николаев В.А. Финансовые основы местного самоуправления: проблемы развития и пути решения. – М.: ЗелО, 1998.

Латицкая И.В., Мельников С.Б., Николаев В.А., Николаевский О.В. Муниципальный менеджмент: территориальные финансово-промышленные группы (ТФПГ). – М.: ЗелО, 1998.

Мельников С.Б. Формирование корпоративного управления муниципальными образованиями России в условиях кризиса. – М.: Издательская группа АРиНА, 1996.

Управление формированием кредитной кооперацией в регионе / Составители: А.Л. Гапоненко, В.В. Гришин, С.Б. Мельников, В.А. Николаев, С.Н. Сильвестров. – М.: ЗелО, 1998.

## Глава 8

### МОНИТОРИНГ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

*Региональный мониторинг, его сущность  
и предпосылки. Предмет регионального  
мониторинга. Организация мониторинга  
в регионах России*

#### **Региональный мониторинг, его сущность и предпосылки**

Термин “региональный мониторинг” в учебной, научной литературе и в практике употребляется в различном смысле. В одних случаях под мониторингом подразумевается поступление свежей информации о поведении объектов наблюдения, в других — контроль над ситуацией в целом, в третьих — отслеживание состояния территории как системы и своевременное предупреждение о возникновении качественно новых процессов и ведущих к ним количественных изменений в социально-экономических, экологических, производственных и тому подобных территори-

альных подсистемах – странах, республиках, областях, краях, городах. По существу в последнем случае речь идет об упреждении критических ситуаций. На основании достоверных знаний об источниках и факторах развития региона можно:

- ускорить эти изменения, если они желательны для территориального сообщества, и максимизировать конечные результаты;
- заблаговременно принять адекватные грядущим событиям меры, повысив тем самым устойчивость и безопасность жизнедеятельности населения.

Например, установлено, что в период 1999—2007 гг. прохладно-влажная вековая фаза сменится тепло-сухой. После перелома климатической тенденции на юге России следует ожидать возникновения дефицита воды, возможно новое падение уровня Каспия, улучшение ледовой обстановки в Арктике и т.п. Эти знания позволят своевременно принять необходимые меры, гарантирующие минимальный ущерб, получение максимальной пользы и т. п.

Региональный мониторинг выступает как:

- специфический инструмент в механизме территориального управления, обеспечивающий возможность устойчивого развития территориальных образований и управления в критических ситуациях;
- особый метод приращения знаний о противоречиях и закономерностях формирования социально-экономического пространства региона;
- основа для выявления причин отклонений от нормального хода событий, для программирования и планирования.

Практические задачи регионального мониторинга таковы:

- получение достоверной и объективной информации об основных социально-экономических и общественно-политических процессах в регионе;
- выявление факторов, вызывающих экономические и социальные угрозы в настоящее время и в перспективе;
- обеспечение доступности информации для органов власти и населения.

*Принципами* регионального мониторинга являются:

- комплексность его проведения;
- непрерывность осуществления мониторинговых наблюдений;
- сопоставимость данных;
- достоверность результатов наблюдения.

Объектами мониторинга являются: экономические районы страны, республики, края, области, автономные образования и отдельные города.

Предмет регионального мониторинга составляют природные процессы и явления, эволюция экономических, социальных и общественно-политических процессов, возникновение угроз безопасности общества, зарождение и развитие позитивных изменений, определяющих их факторов, а также динамика их потенциала.

Владение приемами регионального мониторинга можно рассматривать как направление повышения профессионализма кадров работников государственного и муниципального управления. Региональный мониторинг может обеспечить практический территориальный менеджмент технологиями раннего распознавания надвигающихся угроз, оценками открывающихся новых перспектив и возможных сценариев развития.

В структуре мониторинга выделяются два основных *направления*. Одно из них заключается в *систематическом отслеживании текущих процессов*: природных процессов (например, состояния атмосферы) и других природных объектов, а также наблюдений за основными экономическими, социальными и общественно-политическими структурами общества. Другое направление – это *отслеживание развития критических ситуаций*, которые могут привести к обвалному изменению обстановки, утрате контроля за ними, необратимым негативным процессам и т. п. Данное структурирование является в значительной степени условным, но необходимым, так как позволяет развести инструменты ситуационного и стратегического управления, особое внимание уделить технологиям преодоления кризиса, общественных катастроф и т. п.

Исследователи давно отмечают, что в любом сложном явлении, где движение есть результат взаимодействия множества факторов, всегда возможно установить главные источники развития. С точки зрения характеристики системы существенны лишь некоторые из множества факторов. В большинстве систем 20% факторов определяют 80% свойств системы, а остальные 80% факторов определяют лишь 20% ее свойств<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Шеннон Р. Имитационное моделирование систем — искусство и наука. — М.: Мир, 1978. С. 182.

Это позволяет и побуждает средствами регионального мониторинга искать ведущие причины и условия развития республик, краев, областей и городов.

В практике регионального мониторинга используются адаптированные к его специфике разнообразные критерии и показатели, разработанные в разное время в смежных направлениях теоретического менеджмента.

Переосмысливаются, в частности, критерии развития, обоснованные античными мыслителями, предлагавшими использовать для этих целей феномен добродетели и морали. Не утратили своего значения критерии французских просветителей, ориентированных на знания и технологические возможности общества. Анализируются позиции кибернетиков, считающих, что в качестве критериев развития могут быть использованы содержащаяся в общественной системе информация, степень ее упорядоченности, мера сложности. Современные исследователи развитие связывают с интегративными свойствами системы, с выявлением ведущих факторов социально-экономических изменений.

Возрастающее значение для развития регионального мониторинга имеет экологизация мышления и гуманизация социального и экономического управления. Эта тенденция приведет к практическим предложениям и со временем обогатит практику мониторинга и регионального менеджмента в целом.

### **Предмет регионального мониторинга**

Предмет регионального мониторинга – сложная совокупность социально-экономических процессов и явлений в регионах страны. Выделяются следующие комплексные направления регионального мониторинга:

- экологическое;
- экономическое;
- медико-биологическое;
- общественно-политическое;
- социальное;
- научно-техническое.

Предметы анализа можно также классифицировать по источникам возникновения мониторинговых явлений (глобальные,

национальные, региональные, локальные); по угрозе устойчивости социально-экономической территориальной системы (представляющие потенциальную опасность, составляющие реальную угрозу в настоящее время и др.); по степени регулируемости со стороны общества, его структур власти и управления и др.

На основании этого можно ввести рамочные ограничения на состав социально-экономических процессов, мониторинг которых ведется преимущественно международными, федеральными, региональными структурами или же органами местной власти.

*К макропараметрам, имеющим значение для страны в целом и ее регионов, относятся:*

- во-первых, показатели, характеризующие структурные сдвиги, необходимые и достаточные для развития экономики рыночного типа. Ранее в нашей стране производство средств производства и производство предметов потребления соотносились как  $2/3 : 1/3$ . Рыночная среда обычно характеризуется соотношением обратным, т.е.  $1/3 : 2/3$ . Рыночные процессы приобретают необратимый характер при доле в экономике негосударственного сектора, равной 40%. В 1995 г. статистика отмечала, что в негосударственном секторе экономики производилось 70% ВВП;

- во-вторых, для региональной политики приоритетной должна быть задача недопущения дифференциации в уровне развития территорий более чем на 20—50%;

- в-третьих, показатели, характеризующие отраслевое разделение труда, в том числе:

- доля обрабатывающей промышленности в промышленном производстве;

- доля машиностроения в промышленном производстве;

- доля новых видов продукции в общем объеме;

- доля импорта во внутреннем потреблении страны и др.;

- в-четвертых, состоящие научных исследований и опытно-конструкторских разработок. Если доля расходов на их проведение в течение 5—7 лет не превышает 1% ВВП, то возникает опасность необратимого разрушения научно-технического потенциала страны. В РФ она составляла в 1991 г. 1,03%, в 1992 г. — 0,57%, в 1993 г. — 0,52%, в 1994 г. — 0,47%, в 1995 г. — 0,41%;

- в-пятых, обобщающие данные о темпах экономического роста. По методике Международной организации труда (МОТ) для многих развивающихся стран темпы экономического роста дол-

жны составлять как минимум 6%. Лишь при этих темпах можно иметь высокий уровень занятости. Для РФ темпы экономического роста не могут быть менее 3—5%. Невозможно, как показывают расчеты, иметь в течение продолжительного времени очень высокие темпы развития, например 15—25%. Проблема темпов имеет ключевое значение и является объектом специального мониторинга;

- в-шестых, сведения о качестве жизни населения страны. Интегрального показателя еще не разработано, а применяющиеся грешат односторонностью, неточностью и другими недостатками. Одним из относительно новых индикаторов, введенным в оборот в 1994—1995 гг. Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ ЮНЕСКО), является коэффициент жизнедеятельности населения. Он характеризует возможность сохранения генофонда, интеллектуального развития, науки<sup>1</sup>.

Весьма удобными в работе являются *показатели пороговых значений*, которые сравнительно легко можно использовать для нужд управления субъектов Федерации, а также в городах и районах<sup>2</sup>.

Т а б л и ц а 24

**Пороговые и фактические значения показателей, характеризующих жизнедеятельность населения**

Показатели	Пороговые значения	Фактическое состояние на конец 1996 г.
Доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума (сентябрь 1996 г.)	7%	20%
Разрыв между доходами 10% самых высокодоходных и 10% самых низкодоходных групп населения	8 раз	12,9 раза
Уровень безработицы (по методологии МОТ)	7%	9,2%
Уровень преступности (количество преступлений на 100 тыс. населения)	5 тыс.	6 тыс.

<sup>1</sup> См.: Гутман Г.В., Лапыгин Ю.М., Прилепский А.Ю. Экономическая безопасность региона. – М: Наука, 1996. С. 75.

<sup>2</sup> См.: Российский экономический журнал. 1997. № 1.

В международной практике *порог бедности* устанавливается посредством его процентного соотношения со средним уровнем доходов населения страны. По методологии МОТ, к бедным относится население, уровень доходов которого составляет от 1/2 до 2/3 среднего по стране. В государствах ЕС рассматриваются два порога бедности – 40 и 60% от уровня средних доходов взрослого потребителя.

*Прожиточный минимум* в России определяется в соответствии с методикой Минтруда РФ. В ее основу положен нормативно-статистический подход. Оценивается стоимость нормативного набора продуктов питания, а расходы на непродовольственные товары, услуги и тому подобное определяются по их доле в общих расходах. Структура расходов составлена с учетом потребления низкодоходных групп населения. Методика позволяет рассчитывать прожиточный минимум по 8 природно-климатическим группам регионов страны. Величина прожиточного минимума в 1996 г. колебалась от 61 до 235% к среднероссийскому значению.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 210 “О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации” черта бедности в РФ измеряется величиной прожиточного минимума, которая характеризует минимально допустимые границы потребления важнейших материальных благ и услуг. Этим Указом, по существу, было положено начало поискам способов предупреждения бедности.

Специфическими объектами мониторинга в регионах также являются:

- демографические процессы, в том числе естественное движение населения;
- состояние воздушного и водного бассейнов;
- качество питьевой воды;
- радиационное загрязнение;
- транспортное загрязнение (в крупных промышленных центрах и городских агломерациях) и т. п.

В качестве мониторинговых явлений исследуются: генетические изменения (увеличение ежегодно на 1—3% врожденных уродств свидетельствует о том, что роковая черта пройдена); сокращение продолжительности жизни (пороговое значение обыч-

но — 70 лет); характер и динамика заболеваний населения; превышение допустимых коэффициентов загрязнения среды; потребление отдельных видов продуктов; структура бюджета семьи и другие индикаторы социального благополучия.

Известно, например, что относительно безопасное для генофонда потребление алкоголя составляет до 8 л чистого спирта на человека в год. В 1996 г. в РФ потребление составило 15 л чистого спирта на человека, что неминуемо отрицательно отразится на будущих поколениях россиян, хотя и по-разному в различных регионах страны.

Установлено также, что если семья ежемесячно тратит на питание 80% средств своего бюджета, то постепенно наступает деградация человека как личности. В августе 1995 г. доля расходов на потребительские товары составила 75%. Россияне стали есть в 1,5—2 раза меньше мяса, молока, рыбы по сравнению с рациональными нормами потребления. Некоторые исследователи делают вывод о том, что наступает фаза нерегулируемого истощения организма многих людей, которая неодинаково будет проявляться на территории областей и краев страны.

Специфическими объектами внимания экономического мониторинга по мере перехода на модель саморазвития регионов станут:

- устойчивость предприятий экспортной ориентации на внешних рынках, потеря (уступка) или завоевание ими новых позиций;
- криминализация экономических структур области, края, города или района;
- динамика трудовой мотивации;
- финансовые потоки и финансовое обеспечение, прежде всего отраслей специализации и социальной сферы;
- состояние технологического потенциала;
- инвестиционный климат региона;
- динамика конкурентоспособности экономики субъектов Российской Федерации и др.

Перспективным представляется мониторинг *экономической свободы*. Понятие экономической свободы включает в себя: свободу индивидуального выбора, свободу частного обмена, гарантии частной собственности.

Общий индекс экономической свободы показывает, в какой степени экономическая политика и национальные институты обеспечивают:

- твердость национальной валюты;
- надежность и прозрачность рынков;

- гарантии против государственных изъятий и экспроприации;
- свободу международного обмена<sup>1</sup>.

## Организация мониторинга в регионах России

Организацию регионального мониторинга можно охарактеризовать как двухуровневую. Экономическим и политическим центром отслеживаются динамика развития регионов страны, степень стагнации отдельных из них, действенность помощи по вертикали, основные социальные и экономические процессы в регионе, потенциал саморазвития, соответствие экологических и социальных показателей предельным уровням и др.

Импульс новому этапу организации регионального мониторинга был дан из центра.

В 1995 г. Аналитическое управление Администрации Президента РФ опубликовало доклад “Концепция региональной стратегии России” и Проект концепции “Программа помощи депрессивным районам”, где отмечалось, что региональный мониторинг (слежение за региональным развитием для своевременного предупреждения граждан о тревожных тенденциях, необходимости корректировок курса и т. п.) приобрел статус приоритетного направления в работе. При этом особо обращалось внимание, что Президент должен стать генератором стратегических идей.

В Программе Правительства РФ “Реформы и развитие российской экономики в 1995—1997 гг.” предусматривалось повышение предсказуемости экономической и социальной ситуации, как и в Программе Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997—2000 годах”.

За последние годы была укреплена *правовая основа мониторинга*. Приняты были, в частности, следующие постановления Правительства РФ:

- “Об организации Всероссийского мониторинга социально-трудовой сферы” (18 июня 1994 г.);

---

<sup>1</sup> Рейтинг экономической свободы некоторых стран таков: Гонконг – 9,3 балла (1995 г.); Филиппины – 8,0; Австралия – 7,0; Россия – 3,5; Украина – 3,4 (Известия. 1997. 27 мая).

- “Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге” (6 октября 1994 г.);
- “О мониторинге социально-экономического потенциала семей” (14 января 1994 г.) и др.

В результате создаются условия для превращения мониторинга в фактор эффективной пространственной стратегии и региональной политики.

Мониторинг осуществляется следующими *структурами*:

- федеральными органами, выполняющими функции общественно-политического и социально-экономического мониторинга в стране и ее регионах;
- отраслевыми министерствами и ведомствами, Территориальным управлением и Аналитическим центром Администрации Президента РФ и др.;
- региональными органами власти и управления, органами местного самоуправления;
- научными, государственными и негосударственными организациями, независимыми структурами.

В России создан институт социально-экономического мониторинга и отлаживается система рыночной информации в аграрном секторе, прежде всего информации о состоянии закупочных, отпускных и розничных цен на важнейшие продукты и другие объекты продажи. Разработана программа “Мониторинг земель Российской Федерации”.

С 1993—1994 гг. ведется работа по созданию системы информации о рыночной конъюнктуре в Калужской, Белгородской областях, Республике Марий Эл и др.

Мониторинг социально-экономического потенциала семей стал систематическим. Государственный комитет Российской Федерации по статистике и Министерство труда и социального развития России осуществляют выпуск соответствующих сборников, содержащих оригинальные статистические материалы. Для этих целей в 1996 г. обследовано 48 000 домашних хозяйств, в том числе 34 000 в городах и 14 000 в сельской местности.

Новые перспективы открываются с созданием Геоинформационной системы органов государственной власти (ГИС ОГВ).

Основными принципами ГИС ОГВ являются:

- максимальное использование имеющихся данных и программно-технических комплексов;

- обеспечение достоверности данных;
- иерархичность системы, позволяющей получать на вышестоящих уровнях обобщенные данные уровней нижестоящих;
- приоритет комплексного учета природных ресурсов в целях обеспечения экологической безопасности при их использовании.

Дальнейшее развитие ГИС ОГВ связано также с включением в ее информационное пространство муниципальных структур: в 1996 г. муниципальные геоинформационные системы функционировали уже в 90 городах.

Немало инициатив проявляется на местах – в республиках, краях, областях и городах. В Татарстане осуществляется мониторинг по 11 социально-демографическим группам. В этих целях отработан механизм исчисления совокупного среднедушевого дохода семьи, разработаны варианты социальных стандартов и нормативов.

Руководители ряда регионов выступают за расширение систематического контроля, мониторинга и введение государственной отчетности об условиях труда и быта, отдыха, образования, медицинского обслуживания населения регионов.

## ВЫВОДЫ

1. Региональный мониторинг является относительно новой функцией регионального управления. Используется преимущественно на федеральном уровне как инструмент проведения региональной политики государства.

2. В экономических районах, республиках в составе РФ, областях, краях, автономных образованиях и других регионах использование данного вида мониторинга пока что широкого распространения не получило.

3. В перспективе региональный мониторинг получит дальнейшее развитие в связи с переносом центра тяжести социально-экономического управления на места, повышением темпов и изменением характера процессов и явлений общественной жизни, а также системы государственной статистики.

4. Научную базу мониторинга предстоит укреплять посредством организации специальных исследований поведения территориальных социально-экономических структур в условиях геополитических подвижек, жестких экологических, ресурсных и технологических ограничений, нарастающей общей нестабильности.

ти и неопределенности — глобальной, национально-государственной, а также в регионах страны.

5. Организационную и методическую основу мониторинга предстоит развивать посредством создания служб — государственных и негосударственных — подготовки специалистов соответствующей квалификации и профиля, получения современной, достоверной и оперативной статистики и т.п.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы объективные и субъективные предпосылки мониторинга? В чем состоят особенности его проведения в территориальных социально-экономических системах?

2. Каков состав предмета регионального мониторинга, имеющий первостепенное значение для устойчивости страны в условиях кризиса?

3. Каким образом следует организовать мониторинг социальной ориентации экономики в регионах России?

4. Какова структура знаний, используемых при проведении регионального мониторинга?

5. Как следует проводить мониторинг целостности экономического пространства нашей страны?

### ЛИТЕРАТУРА

Глазырин М.В. Производственно-социальные комплексы регионов и управления ими. – М.: Новгород, 1997.

Гутман Г.В., Лапыгин Ю.Н., Прилепский А.И. Экономическая безопасность региона. – М: Наука, 1996.

Конституция Российской Федерации. – М., 1993.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // Российская газета. 1996. 9 апреля.

Мониторинг социально-экономического потенциала семей/ Автор-составитель В.Б. Корняк – М: Госкомстат, 1996.

О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон № 115 - Ф3 от 20 июля 1995 г.// Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871(1).

Концепция национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ//Российская газета. 1997. 26 декабря.

Регион: Теория и практика устойчивого развития: Спецкурс. Вып. седьмой/Науч. ред. Алексеев Ю.П., Шпилев Б.Е. — М.: БСТ, 1998.

Регион: ресурсы местного самоуправления: Спецкурс. Вып. восьмой/Науч. ред. Алексеев Ю.П., Шпилев Б.Е. — М.: БСТ, 1999.

Шнипер Р.И. Регион: Диагностика и прогнозирование. – Новосибирск: Наука, 1996.

Шумейко В.Ф. Российские реформы и федерализм. – М., 1995.

## Глава 9

### ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ

*Сущность и разновидности территориального маркетинга. Маркетинг территории: страны, региона, города, локального места. Маркетинг на территории: содержание и ключевые формы. Организация маркетинга на территории*

#### **Сущность и разновидности территориального маркетинга**

Для решения множества, казалось бы, таких разнопорядковых и функционально далеко не родственных, но весьма значимых для территорий проблем, как привлечение инвестиций, успешное проведение политических кампаний, управление развитием региона, повышение эффективности туризма, торговли недвижимостью и др., существует один и тот же инструмент, давно и активно используемый в развитых странах, но пока не пользующийся адекватным вниманием в России. Таким инструментом является территориальный маркетинг.

*Территориальный маркетинг — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория. В связи с этим можно выделить:*

- *маркетинг территории, осуществляемый как внутри, так и за ее пределами и ориентированный на внешних субъектов;*
- *маркетинг на (внутри) территории, осуществляемый в ее пределах и ориентированный на внутренних субъектов.*

Территориальный маркетинг рассматривает регион, территорию как субъект, предоставляющий роль потребителя не только

самому себе, но в первую очередь другим субъектам (внешним и внутренним по отношению к территории). Именно их благополучное потребление региональных ресурсов, продуктов, услуг и возможностей позволяет региону в конечном счете построить, увеличить и собственное благополучие.

Внешние субъекты заинтересованы в благополучии региона преимущественно потому, что хотят вывезти часть этого благополучия (физических ресурсов, “мозгов”, продуктов труда дешевой рабочей силы, возможностей реализации финансовых средств и др.) за пределы данной территории, преобразовав ее благополучие в благополучие личное и своей (то есть иной) территории. Внутренние же субъекты связывают свое личное благополучие с благополучием своего родного региона, своей “родины”. Каждая из этих двух позиций может быть интересна для территории, но явно по-разному, а потому и подход к этим двум категориям потребителей должен быть различным.

Начнем с рассмотрения маркетинга территории.

### **Маркетинг территории: страны, региона, города, локального места**

*Это деятельность, предпринимаемая с целью создания, поддержания или изменения мнений, намерений и/или поведения субъектов, преимущественно внешних по отношению к данной территории.*

Маркетинг территорий призван обеспечивать:

- притягательность, престиж территории (места) в целом;
- привлекательность сосредоточенных на территории природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей реализации и воспроизводства таких ресурсов.

По объектам маркетинга территорий выделяются самые разные территориальные образования: часть света или сообщество стран, страна, укрупненный район, регион, город, муниципальное образование, место, вплоть до квартиры или производственной площадки, иного локального места. Понятие “территория” в контексте нашего рассмотрения может быть отнесено ко всем им.

Для реализации своей целевой ориентации маркетинг территорий разрабатывает комплекс мер, обеспечивающих:

- формирование и улучшение имиджа территории, ее престижа, деловой и социальной конкурентоспособности;
- расширение участия территории и ее субъектов в реализации международных, федеральных, региональных программ;
- привлечение на территорию государственных и иных внешних по отношению к территории заказов;
- повышение притягательности вложения, реализации на территории внешних по отношению к ней ресурсов;
- стимулирование приобретения и использования собственных ресурсов территории за ее пределами к ее выгоде и в ее интересах.

Важнейшими *способами и инструментами* маркетинга территорий можно считать:

- политические, правовые, научно-технические и другие действия и акции, направленные на развитие деловой, социально-экономической, культурной жизни территории, соответствующей инфраструктуры;
- коммуникационные мероприятия, демонстрирующие открытость территории для контактов и позволяющие внешним субъектам лучше узнать ее, удостовериться в существовании имеющихся у нее преимуществ.

**Маркетинг страны.** Применительно к стране маркетинг ориентирован на повышение (поддержание) ее притягательности для других стран, их хозяйствующих субъектов, других социальных институтов и населения, престижа в международных организациях. Маркетинг страны, разумеется, не ставит своей целью конкретные акты купли-продажи и является некоммерческим, хотя важнейших опосредованных экономических результатов такого маркетинга можно выделить достаточно много. Это эффект от реализации геофизических, финансовых, технико-технологических и кадровых ресурсов (использование вне территории внутренних ресурсов и притяжение внешних), рост объема и активизация внешнеэкономической деятельности, результаты участия в международных проектах и др.

Ключевой аспект деятельности в страновом маркетинге — целенаправленное формирование, позитивное развитие и продвижение имиджа страны.

*Имидж страны*, по определению Всемирной организации по туризму, — это совокупность эмоциональных и рациональных

представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков страны, собственного опыта и слухов, влияющих на создание определенного образа. Все перечисленные факторы позволяют при упоминании названия сразу же выстроить целую цепь ассоциаций по отношению к данной стране. Для многих иностранцев медведь, матрешка, балалайка давно и прочно стали символами России, но это — на уровне бытовых ассоциаций. Отсутствие или дискуссионность легитимных элементов официальной страновой символики (к которым обычно относятся герб, флаг, гимн), безусловно, наносят ущерб имиджу страны в целом.

Ясно, что имидж страны (как и региона и других территорий) существует на нескольких уровнях осознания — бытовом, социально-экономическом, деловом, финансовом и др.

*Бытовой* уровень задан наиболее распространенными ассоциациями в отношении символов, черт менталитета нации, достижений культуры, негативных аспектов, связанных с посещением территории.

*Социально-экономический* имидж страны оценивается с помощью комплексного показателя ее *благополучия*, включая величину ВВП на душу населения, а также уровень обеспеченности населения производственными (основные фонды, дороги, здания), природными, человеческими ресурсами (уровень образованности).

*Деловой* имидж страны характеризуется ее конкурентоспособностью. В комплексных мировых рейтингах по этой проблематике Россия часто вообще не представлена (во многом из-за недоверности или отсутствия статистических данных, требуемых международными экспертами). Примером более частных уровней делового имиджа страны (по отдельным аспектам бизнеса) является оценка факторов ее инвестиционной привлекательности. Событие 1998 г., отчасти взволновавшее экономическую общественность страны, — резкое снижение инвестиционного рейтинга России. Ясно, что усилий Министерств финансов и экономики, Центробанка РФ в этом отношении явно недостаточно, хотя именно они осуществляют определенные акции в направлении улучшения инвестиционного имиджа России.

Основными проводниками имиджа страны за рубежом выступают субъекты международных сфер: дипломатии, внешнеэко-

номической деятельности (включая финансовую сферу), туризма, транспорта, гостиничного дела. Комплексной программы такой деятельности в России, к сожалению, не существует.

Среди других федеральных министерств определенным позитивным примером в этом отношении может служить деятельность Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Последние три года МЧС России активно участвует в международных гуманитарных акциях, сотрудничая с целым рядом международных организаций. Тем самым министерство содействует возрождению международного престижа России на новой, гуманитарной основе, возврату отечественной промышленности на утраченные для нас рынки, продвижению товаров (а с ними — и услуг специалистов), не востребованных в развитых, но весьма конкурентоспособных в бедствующих странах.

Вместе с тем разработка федеральной программы под условным названием “Престиж России”, безусловно, проблема, требующая комплексного и незамедлительного решения и поддержки выполнения.

**Маркетинг регионов.** В значительной степени он решает те же задачи и использует те же средства, что и маркетинг стран, но на соответствующем уровне. В последние десятилетия начал накапливаться интересный опыт регионов различных стран по применению потенциала маркетинга в целях повышения туристической и коммерческой притягательности регионов.

Здесь, как и в страновом маркетинге, имидж также формируется на разных уровнях отражения бытия, но есть и свои особенности. Имидж региона более конкретно определяется качеством функционирования расположенных в нем субъектов хозяйствования, коммуникаций, системы обслуживания и т.п. В России весьма активную роль в формировании имиджа регионов играют географические, климатические, национальные и другие различия, связанные с большой протяженностью и другими параметрами крупной страны. С другой стороны, имидж региона принципиально зависит от той роли, которую регион играет в народном хозяйстве страны (донора или реципиента), от характера взаимоотношений с федеральными властями и другими центральными учреждениями и организациями, от сложившейся динамики макроэкономических региональных пропорций.

Перспективная процедура маркетинга регионов — их *позиционирование* среди других регионов, а также на международных рынках сбыта. Оно поможет регионам и центру увидеть, на каких направлениях деятельности и рынках сбыта данному региону целесообразно играть роль лидера отечественной экономики, на каких — действовать в режиме партнерства, а с каких — уйти. Такое позиционирование предполагает выявление пропорций между объемами продаж ведущих (определяющих “лицо” региона) групп товаров на конкретных рынках сбыта в сравнении с ведущим регионом-конкурентом, а также определение перспективности активных усилий на конкретных рынках в связи с уровнем их валового внутреннего продукта на душу населения и долей в структуре регионального товара, с учетом уровня развития рыночной и социальной инфраструктуры. Модель позиционирования отображена на графике рис. 23.

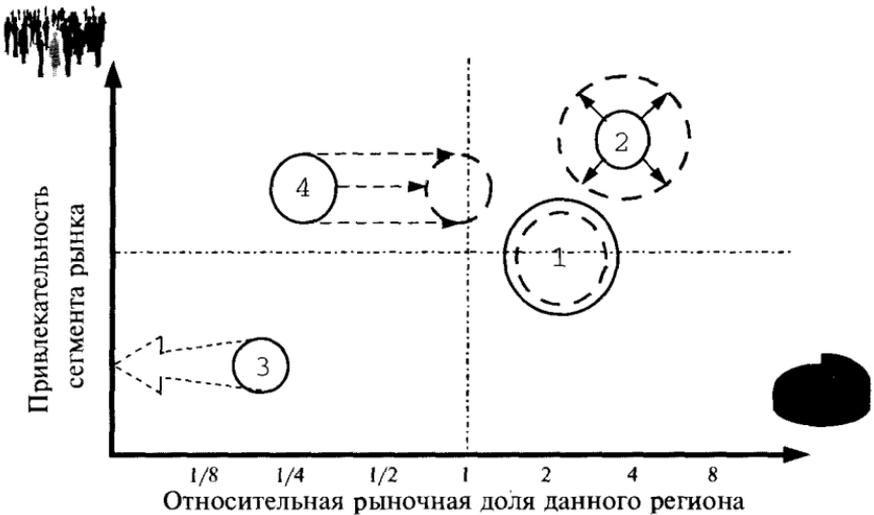


Рис. 23. Позиционирование региона

Привлекательность сегмента рынка оценивается, например, как отношение темпов роста душевого валового продукта в данном сегменте рынка — другом регионе, стране — к темпам его роста в целом в интересующем регионе сообществе — группе стран, СНГ, Российской Федерации (середины — темп роста ВВП в целом в сообществе). Рыночная доля данного региона

рассчитывается относительно региона – ведущего конкурента на данном сегменте рынка по конкретному товару или товарной группе (середина — доля, равная доле ведущего конкурента).

Систематический мониторинг сравнительного положения регионов России для нужд маркетингового позиционирования и определения стратегий хозяйственной и другой активности регионов — достойная задача органов статистики.

**Маркетинг города.** Применительно к городу маркетинг осуществляется аналогично маркетингу региона, но с учетом особенностей городского образа жизни. Одна из них — высокая (относительно сельских районов) стоимость жизни в городах, особенно в крупных. Именно этот показатель, наряду с обеспеченностью современными городскими удобствами и благами, является одним из ведущих. Стоимость жизни в городах мира особенно важна для оценки перспектив миграции и развития рынка туристических услуг. Но пока статистическая и аналитическая работа в этом направлении ведется эпизодически, усилия разрознены.

При формировании или целенаправленном улучшении имиджа территории, развертывая рекламную кампанию или мероприятия в русле public relations, следует обратить внимание на маркетинговые аргументы. Они подразделяются на аргументы функционирования и аргументы перспективности развития территорий.

К основным аргументам функционирования территории относятся:

- обеспечение личной безопасности и охрана общественного порядка;
- состояние и эксплуатация жилищного (в том числе гостиничного) фонда;
- состояние дорог, транспортное обслуживание;
- водо-, газо-, тепло-, электроснабжение;
- уборка мусора;
- наличие парков, благоустройство;
- наличие и развитие школ, детских дошкольных учреждений.

В значительной степени тормозом в действенности аргументов функционирования территорий выступает традиционная антимакетинговая ориентация организации коммунального обслуживания.

Как отмечают специалисты<sup>1</sup>, сейчас потребитель коммунальных благ пользуется ими:

- почти даром (дотации превышают прямые выплаты);
- недифференцированно (качество услуги слабо зависит от ее оплаты);
- в фиксированном объеме (объем трудно или невозможно изменить, нет эффективных способов индивидуализации уровня потребления);
- бесконтрольно (услуга может долго предоставляться без оплаты при отсутствии неизбежности лишения ее).

Тем самым практически на уровень так называемых неделимых общественных благ, наряду с государственной безопасностью и охраной общественного порядка, попадают в той или иной степени все коммунальные блага (газ, вода, тепло, канализация, муниципальный транспорт), кроме телефона.

Антимаркетинговые подходы распространяются и на отношение производителя к потребителю. Производитель почти не зависит от потребителя, поскольку получает оплату за оказание коммунальных услуг:

- не от потребителя, а от городской администрации;
- без эффективного контроля объема и качества блага, доставленного потребителю;
- без экономической заинтересованности в снижении производительных затрат.

Для преодоления такого положения дел в правительстве Москвы, в частности, находят поддержку рекомендации в адрес органов управления сосредоточить усилия на предоставлении конечному потребителю возможности индивидуального выбора уровня потребления и внедрении таких форм оплаты услуг, чтобы она строго соответствовала количеству и качеству услуг при неизбежности лишения услуги, если она не оплачивается.

Разработана поэтапная система соответствующих мер с учетом сложности ее одновременного повсеместного внедрения по отраслям в порядке убывания эффективности их работы. В частности, сначала инвестиции могут пойти в водоснабжение и водосброс, затем в теплоснабжение и уборку мусора.

Первый критерий очередности преобразований – это степень перехода от принудительно унифицированного потребления услуги к возможности для потребителя индивидуально выбирать качество и количество

---

<sup>1</sup> См.: Норкин К.Б. Рыночная экономика большого города. Путем ошибок к процветанию: Учеб. пособие. М., 1996. С. 207–208.

потребления предоставляемой услуги (критерий управляемости потребления услуги со стороны потребителя см. на рис.24, вертикальная ось).

Второй критерий, важный с точки зрения городского управления, – возможность получения услуги населением без соответствующей оплаты (см. рис. 24, горизонтальная ось). Этот критерий также может быть упорядочен, но шкала измерений оказывается весьма грубой. Крайние случаи здесь – полная недоступность услуги без адекватной оплаты и полная доступность ее без оплаты.

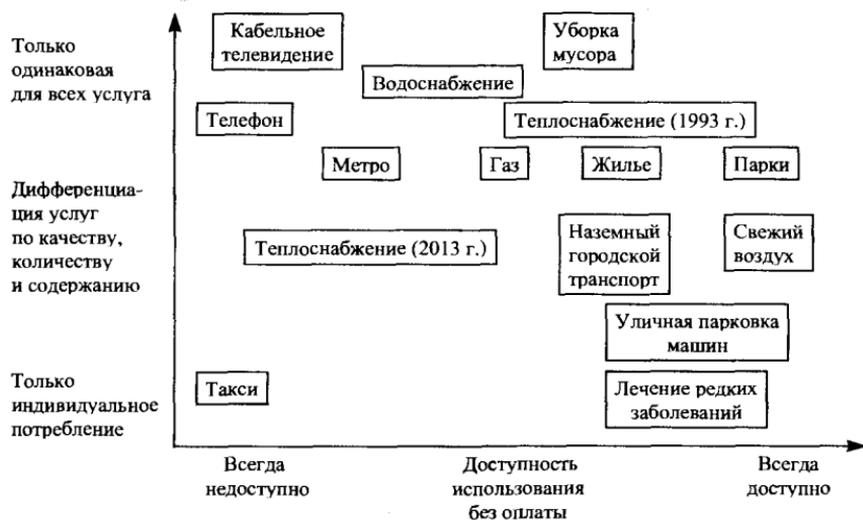


Рис. 24. Дифференциация услуг по способу оплаты<sup>1</sup>

В любом случае видно, что инструменты маркетинга (в частности, позиционирование товаров и услуг) могут существенно облегчить проблемы реформирования городского хозяйства.

Среди *аргументов перспективности развития территории* в первую очередь могут быть названы:

- возникновение новых и развитие старых производств;
- городская инфраструктура, коммуникации;

<sup>1</sup> См.: Норкин К.Б. Рыночная экономика большого города. Путем ошибок к процветанию. С. 212.

- уровень занятости и ее структура;
- уровень благосостояния;
- динамика инвестиций;
- развитие высшего и послевузовского образования.

К *специфическим инструментам* маркетинга территории относятся:

- выставки, ярмарки, в том числе постоянно действующие;
- тематические парки;
- декады, месячники культуры и искусства;
- гостиничное дело, туризм;
- конференции, симпозиумы;
- транспорт, связь, банковская система, налоговая политика;
- учреждения образования, культуры, здравоохранения и отдыха, спорта.

**Маркетинг мест.** Основные объекты этого маркетинга – жилье, места для хозяйственных застроек, земля как объект инвестиций, места отдыха и оздоровления, объекты туризма.

Особенностями маркетинга *жилищного фонда (жилья)* являются:

- ориентация на специфичные целевые группы населения (например, на мобильную элиту или пенсионеров);
- доминирующее использование рубричной печатной рекламы;
- комплексность застройки и услуг с учетом интересов целевых групп и их ценовых предпочтений.

Маркетинг *нежилого фонда и зон хозяйственной застройки* также имеет свои особенности. Здесь объектами предложения выступают: хозяйственное освоение, право собственности или аренды участков или имущества (заводов, магазинов, контор, складов и др.). Перспективно предложение комплексного решения проблем недвижимости: создание промышленных зон, торговых центров, новых административных зданий. Примером может служить проект создания бизнес-района (Сити) в Москве. Основной субъект этого вида маркетинга — бюро или другие организации территориального развития. Ведущий рекламный прием — организация экскурсий (например, вертолетных) для осмотра возможного участка застройки.

Объектами маркетинга *земли как объекта инвестиций* выступают ее обустройство и право собственности на землю как способ размещения капитала. Покупатели при этом часто не явля-

ются конечными потребителями и рассчитывают продать эти участки после повышения цены земли. Рынок земли тесно связан с планами региональных или муниципальных инфраструктурных преобразований и, к сожалению, во всем мире в той или иной степени коррумпирован. Маркетинговые программы в отношении земли весьма сложны, учитывают долгосрочный внешний эффект реализации программ развития территорий. Ведущими рекламными средствами выступают: прямая почтовая, а также стендовая реклама, организация бесплатных поездок и облетов участков.

Основными целями маркетинга *мест отдыха* являются: привлечение отдыхающих, туристов, а также желающих улучшить здоровье на курорты, в конкретные регионы, города, места и страны. Основные объекты внимания — это пляжи, курорты, достопримечательности, казино, места проведения соревнований.

Маркетинг мест тесно связан с маркетингом *туристических услуг* — не только по факту “территориальности” туризма, но и в связи с тем, что привлечение туристов на территорию является важным направлением территориального маркетинга. Наиболее острая проблема для России — преодоление тенденции резкого сокращения количества иностранных туристов (если в 1985 г. только Москву посетили 6 млн иностранцев, то в 1995 г. — всего 1 млн) и в целом преодоление дисбаланса между въездным и выездным туризмом (отток средств в 4 раза превышает поступления от туризма в экономику России).

## **Маркетинг на территории: содержание и ключевые формы**

*Маркетинг на (внутри) территории* — это деятельность, направленная на становление и развитие на территории цивилизованных рыночных отношений, маркетингового подхода в отношении территориальных ресурсов, продукции и услуг. Она должна осуществляться под руководством, при участии и по заказу территориальных органов управления — субъектов Федерации и муниципальных образований.

Первостепенными задачами такого маркетинга являются:

- формирование и развитие некоммерческого маркетинга продукции, финансируемой из федерального, регионального, мест-

ного бюджетов, – услуг по охране общественного порядка, здравоохранения, образования, социальной защиты и др., включая так называемые общественные товары и услуги, а также продукцию общественных, благотворительных организаций;

- содействие развитию территориального рынка коммерческих товаров и его субъектов, маркетингового подхода к их управленческой деятельности. Сюда входят исследование территориальных рынков (включая состояние и динамику спроса и предложения товаров на территории), прогнозирование развития, консультирование, экспертиза, правовая защита, образование по проблемам маркетинга и др.;

- маркетинг услуг территориальных органов власти – политический маркетинг перед и между выборами органов власти, включая маркетинг личностей политиков, программ действий власти, отдельных территориальных проектов и учреждений власти, а также политику в отношении ассортимента, распределения и продвижения услуг власти, управленческих технологий, регулирующих воздействий в работе с населением, предприятиями и организациями;

- повышение эффективности рыночного взаимодействия хозяйствующих субъектов и других социальных институтов данного региона с другими регионами и их рыночными субъектами через властные учреждения, включая территориальные органы управления (органы статистики, управления имуществом, антимонопольные управления и др.), общественные организации и объединения (структуры поддержки малого предпринимательства, торгово-промышленные палаты, общества защиты прав потребителей, ассоциации специалистов-профессионалов по маркетингу, рекламе, связям с общественностью и др.).

### **Организация маркетинга на территории**

Маркетинг на территории ставит главной целью содействие становлению и развитию маркетинговой ориентации у субъектов, действующих на данной территории. В связи с общностью многих задач этого направления работ, а также с учетом дефицита квалифицированных кадров, информации и финансовых средств даже у крупных предприятий (не говоря уже о средних и

малых) ряд регионов России уже начинает осмысливать необходимость создания **региональных служб (центров) маркетинга**.

Организационно-правовые формы и статус, связанные с ними источники финансовых средств такой организации могут быть различны. По своей форме это может быть, например, структурное подразделение при администрации региона; акционерное общество с участием региональной администрации; независимая, но пользующаяся поддержкой администрации организация.

В некоторых регионах, в частности, такую роль пытаются взять на себя отдельные частные проекты, инициативы, коллективы специалистов, добываясь при этом поддержки и финансирования со стороны региональных властей. Появляются примеры, когда маркетинговые центры, испытывая трудности в сборе информации и практическом продвижении маркетинговых идей, официально становятся подразделениями территориальных администраций, сохраняя при этом фактическую самокупаемость. Еще один путь – последовательное и целенаправленное превращение информационно-аналитических структур, пресс-центров, отделов по связям с общественностью и иных подразделений региональных администраций в комплексные маркетинговые службы регионов.

В качестве основных направлений деятельности центра регионального маркетинга могут быть рекомендованы следующие:

**А. Направления деятельности, являющиеся общими как для маркетинга территорий, так и для маркетинга на территории:**

- создание и развитие банка фирменной информации, предоставление информационных и консультационных маркетинговых услуг в соответствии с нуждами и запросами территориальных субъектов;
- организация, проведение и координация маркетинговых исследований;
- анализ федеральной и региональной законодательной базы по вопросам маркетинга; мониторинг ее соблюдения и выработка рекомендаций по ее использованию;
- реализация маркетингового подхода в форме предложений и проектов, способствующих его развитию в управлении и направляемых в органы законодательной и исполнительной власти;
- организация и проведение в регионе конференций, семинаров, выставок и ярмарок;
- выпуск информационно-рекламных материалов;

**Б. Направления деятельности в русле маркетинга территории.**

- разработка и реализация программ формирования и повышения имиджа региона в целом;

- коммуникационная деятельность, способствующая повышению привлекательности для внешних субъектов сосредоточенных на территории природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей территории по реализации и воспроизводству таких ресурсов;

- организация и содействие эффективному участию территории и ее субъектов в реализации международных, федеральных, межрегиональных (межтерриториальных) программ, а также размещению государственных и иных заказов в регионе;

- сотрудничество с региональными (других регионов), зарубежными и международными организациями.

***В. Направления деятельности в русле маркетинга на территории:***

- содействие организации и работе служб маркетинга на предприятиях и в организациях региона;

- распространение и развитие в регионе маркетингового образования и опыта;

- маркетинг идей по решению актуальных проблем развития территории, рыночной и социальной инфраструктуры и т.п.;

- организация конкурсов, тендеров на участие территориальных субъектов в региональных проектах и программах, а также в программах вышестоящих уровней;

- маркетинговая поддержка мелкого и среднего бизнеса;

- содействие органам местного самоуправления;

- антимакетинг социально непрестижных в регионе товаров и идей.

## **ВЫВОДЫ**

**1. Территориальный маркетинг** — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория. В связи с этим можно выделить маркетинг территории и маркетинг на (внутри) территории.

2. Маркетинг территории осуществляется как внутри, так и за ее пределами и преимущественно ориентирован на субъекты, внешние по отношению к территории. По уровню объектов своего внимания он подразделяется на маркетинг страны, региона, го-

рода, локальных мест. По своему содержанию это деятельность, предпринимаемая с целью создания, поддержания или изменения мнений, намерений и/или поведения субъектов, внешних по отношению к данной территории. Целевые направления этой деятельности таковы:

- притягательность, престиж территории (места) в целом;
- привлекательность сосредоточенных на территории природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей реализации и воспроизводства таких ресурсов.

3. Маркетинг на территории осуществляется в ее пределах, ориентирован на внутренние субъекты и направлен на становление и развитие на территории цивилизованных рыночных отношений, маркетингового подхода в отношении территориальных ресурсов, продукции и услуг. Он должен осуществляться под руководством, при участии и по заказу территориальных органов управления — субъектов Федерации и муниципальных образований. Первостепенными задачами такого маркетинга являются: формирование и развитие некоммерческого маркетинга продукции, финансируемой из федерального, регионального, местного бюджетов; содействие развитию территориального рынка коммерческих товаров и его субъектов, маркетингового подхода в их управленческой деятельности; маркетинг услуг территориальных органов власти; повышение эффективности рыночного взаимодействия региональных хозяйствующих субъектов с субъектами из других регионов.

4. Организация маркетинга на территории осуществляется путем создания территориальных служб (центров) маркетинга.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Чем отличается маркетинг территории от маркетинга внутри территории?*
2. *Что может представлять собой “маркетинг России”?*
3. *Какие задачи решает маркетинг региона?*
4. *Чем маркетинг может быть полезен Вашему региону?*
5. *Каковы основные направления деятельности в муниципальном маркетинге?*
6. *Как создать службу территориального маркетинга?*

## ЛИТЕРАТУРА

Академия рынка: маркетинг / Пер. с франц. / А.Дайан, Ф.Букерель, Р.Ланкар и др. – М., 1993. С. 100—108, 285—382.

Котлер Ф., Боуэн Дж., Мейкенз Дж. Маркетинг. Гостеприимство и туризм: Учебник для вузов / Пер. с англ./Под ред. Р.Б.Ноздревой. – М.: ЮНИТИ, 1998.

Портер М. Международная конкуренция / Пер. с англ. / Под ред. и с предисл. В.Д.Щетинина. – М.: Международные отношения, 1993.

Лавров А.М., Сурнин В.С. Реформирование экономики: региональные аспекты. Региональный маркетинг и тенденции его развития. – Кемерово, Кузбассвуиздат, 1994.

Лобанов В. Маркетинг в государственном управлении // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 4.

Маркетинг: Учебник / Романов А.Н. и др./Под ред. А.Н.Романова. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. С. 479—485.

Панкрухин А.П. Территориальный маркетинг // Маркетинг в России и за рубежом. 1997. Ноябрь—декабрь; 1999. № 5—6.

## Глава 10

### МАРКЕТИНГОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРОДВИЖЕНИЯ ГОРОДА

*Маркетинг и продвижение города. Что такое план продвижения города? Определение целей развития города. Формирование имиджа города. Взаимодействие с внешней средой и отношения с общественностью. Организационная структура коммуникационного подразделения*

#### Маркетинг и продвижение города

Эффективное управление развитием любого региона или города трудноосуществимо без *городского (муниципального) маркетинга*. Своеобразной сверхзадачей муниципального маркетинга является эффективное использование существующих, а также создание новых преимуществ для привлечения в город экономических агентов, способных повысить благосостояние жителей города.

Точно так же, как маркетинг продукта выявляет и доводит до потребителя уникальные свойства продукта, муниципальный маркетинг выявляет и частично формирует уникальные свойства территории, города, которые могут быть полезны для:

- предпринимателей (близость рынков сбыта, квалифицированная рабочая сила, условия предпринимательства);
- туристов (экзотические условия, достопримечательности);
- инвесторов (цены на недвижимость, отработанность процедур купли-продажи титулов собственности).

Маркетинговая деятельность по продвижению города предполагает такие действия администрации, при которых вся деятельность в городе тесно увязывается с запросами потребителей и направлена на то, чтобы сделать максимально полезными социальные и экономические функции территории. Конкретные меры муниципального маркетинга включают в себя распространение рекламных материалов о городе, целенаправленные визиты муниципальных руководителей, встречи с менеджерами организаций, готовых открыть в городе новый вид бизнеса, кампании, проводимые совместно с торгово-промышленными палатами, бизнес-ассоциациями и т.п. В рамках муниципального маркетинга, осуществляемого государственными органами городского управления, достаточно успешно применяются многие практические приемы маркетинга, свойственные коммерческим организациям.

В этом отношении наиболее естественны следующие действия администрации:

- анализ, оценка ситуации в городе, определение направлений его развития;
- формирование, реализация и популяризация программы перспективного развития города среди населения, предпринимателей и внешних инвесторов;
- целенаправленное формирование как имиджа города (укрепление слабых сторон, придание стабильно положительной окраски неоднозначно трактуемым сторонам, пропаганда положительных сторон), так и имиджа органа государственной власти – городской администрации;
- популяризация культурных ценностей города;
- обеспечение администрации города информационного преимущества по стратегическим направлениям развития;

- поддержание контактов между городской администрацией и фирмами и учреждениями как в регионе, так и за его пределами.

Даже при маркетинге обычной продукции трудно принять решение, оптимальное для всех заинтересованных в ней субъектов, а в случае с городом это сделать еще сложнее. Дело в том, что предстоит согласовывать огромное количество различных интересов, которые в большинстве своем политически окрашены. В городе в одно и то же время и в одном и том же месте сосредоточены различные целевые аудитории, которые в свою очередь подразделяются на группы. Поэтому для маркетинга города и особенно для его продвижения имеют огромное значение хорошо налаженные информационные связи, как, впрочем, и соответственно структурированная и действующая **коммуникационная система**<sup>1</sup>.

Двусторонняя коммуникация помимо ее роли в согласовании интересов, в повышении активности важна еще и потому, что потребитель (будь то турист, инвестор, горожанин) покупает неизвестное. Коммуникация и здесь выступает инструментом, помогающим преодолеть чувство неуверенности, возбудить интерес.

Формирование **коммуникационной стратегии** городской администрации предполагает:

- инициативность, работу на опережение, поиск различных способов саморазвития;
- инновационность;
- возрождение и сохранение исторических, культурных традиций населения;
- преодоление синдрома провинциальности (непрозрачности, безальтернативности в развитии, неэффективной внутренней коммуникации и т.п.).

Маркетинг города должен быть постоянным объектом внимания главы городской администрации, поскольку он обеспечивает:

- привлечение в город внешних инвесторов;
- социально-экономическое развитие города в направлении выбранных приоритетов;

<sup>1</sup> См.: Маркетинговые коммуникации // Менеджмент: общая теория и технологии регионального развития. Ч.1. М.: РАГС, 1999.

- тесное сотрудничество с населением города (района), благополучие которого зависит от принимаемых чиновниками решений;
- повышение престижа и притягательной силы отдельных решений, идей, социальных институтов и личностей в рамках города и за его пределами.

Овладение технологиями муниципального маркетинга позволит главе администрации сохранить в непростой социально-политической ситуации доверие избирателей и при необходимости переизбраться на второй срок.

### Что такое план продвижения города?

*План продвижения (promotion plan)* города является конкретным инструментом муниципального маркетинга. План продвижения города аналогичен плану продвижения продукции коммерческой фирмы с той лишь разницей, что товаром в нашем случае является сам город вместе со сложным комплексом услуг, а потребителем – весьма разнородные группы (население города, туристы, инвесторы, предприниматели, государственные органы власти, некоммерческие организации). *План продвижения представляет собой систему действий, которые выявляют и поддерживают конкурентные преимущества города, способные сохраняться длительное время.*

План продвижения – один из действенных методов управления развитием города. Он конкретизирует суть коммуникационной стратегии, трансформируя ее в комплекс реальных действий по формированию и реализации конкретных конкурентных преимуществ города.

Важнейшим элементом коммуникационной системы, основным каналом связи между городом и его средой является *public relations (паблик рилейшнз – связи с общественностью)*. Основные функции «паблик рилейшнз» – это сбор информации, создание банка данных, его постоянное обновление, направление потребностей по соответствующим каналам, подготовка решений, информирование аппарата управления и общественности. Посредством такой коммуникации формируется имидж города, направляется его развитие. Грамотная постановка работы в области свя-

зей с общественностью (использование множества специальных форм и методов PR) является ключевым моментом в комплексе продвижения — так называемой “раскрутке” — города.

В качестве примера можно привести один из PR-проектов Саввы Мамонтова, который имел отношение к прокладке железной дороги на Мурман. На Всероссийской выставке, открытой в Нижнем Новгороде в 1896 г., Мамонтов соорудил так называемый Северный павильон (оформили его художники Коровин и Врубель, специально для гостей павильона пел молодой Федор Шаляпин). Открыв Северный павильон, Мамонтов вместе с С.Ю.Витте едет в Мурманский край для осмотра трассы и поиска дополнительных доводов в пользу строительства дороги. Затем он отправляет по своим стопам художников Серова и Коровина. Творческая командировка лучших пейзажистов России обогатила национальную культуру этюдами северной природы. Кстати, этюды эти когда-то украшали вокзалы Северной дороги, а сейчас ими можно любоваться в Третьяковской галерее и Русском музее.

В 1897 г. прокладка пути была завершена, и северная магистраль общей длиной почти в две тысячи вёрст стала одной из самых протяженных дорог в России. А способствовало этому умение “раскручивать” региональные проекты, как бы мы сегодня сказали, главного топ-менеджера С.И.Мамонтова – бизнесмена и одновременно мецената российского искусства, основателя и строителя крупнейших железных дорог России, создателя Мытищинского вагоностроительного завода, учредителя Московской частной оперы, наконец, талантливого скульптора и оперного певца, внесшего неоценимый вклад в экономическое развитие Отечества.

Целенаправленные действия местных властей по “продаже” города представителям деловой общественности – необходимые условия, вне которых вообще трудно говорить об успешных действиях по стимулированию экономического развития.

Продвижение города может быть направлено на:

- привлечение в город новых частных фирм и поддержку деятельности существующих;
- развитие малого бизнеса;
- развитие сферы услуг.
- создание в городе и популяризацию за его пределами делового центра.

К примеру, создание экономически сильного многофункционального делового центра решает следующие задачи:

- а) привлекает в регион частные инвестиции;
- б) создает рабочие места;
- в) обеспечивает население различными видами розничной торговли и услуг;

г) формирует у внешнеэкономических партнеров положительный имидж города;

д) укрепляет экономику региона в целом.

Как показывает практика городов Запада и Востока, развитие делового центра способствует решению таких внутригородских задач, как: улучшение движения транспорта; улучшение эстетического вида города; поддержание зданий, сооружений и мест исторического значения; уборка улиц и сбор мусора; повышение уровня общественной безопасности; развитие культуры и различных промыслов в регионе.

В зависимости от специфики городского развития, от поставленных задач структура плана продвижения может быть различной. В нее, к примеру, могут входить разделы, содержащие рекомендации по последовательности конкретных действий, уточняющие финансирование и процедуру контроля, а также планы PR и рекламных кампаний. Ниже рассмотрены базовые разделы плана продвижения, которые можно рекомендовать для практического использования.

### **Определение целей развития города**

Этот раздел плана продвижения целесообразно рассматривать в рамках цикла стратегического планирования, подробно представленного в главе “Стратегическое планирование социально-экономического развития региона”. При этом следует учитывать следующие нюансы.

В деятельности местной администрации по продвижению города важным является не только составление планов развития, но и *популяризация основного смысла, общих целей и задач политики развития*, реализация которой должна привести к созданию такого уровня жизни, который бы удовлетворял всех граждан. Обоснование политики и целей развития необходимо в силу следующих причин:

- для планирования различных видов деятельности по принципу городских приоритетов, для рационального распределения средств при подготовке бюджета с учетом приоритетных направлений развития;
- для ориентации местной администрации при распределе-

нии ресурсов, требующихся для решения первоочередных задач;

- для повышения эффективности работы всех звеньев аппарата управления;
- для обмена информацией с широким кругом лиц, заинтересованных в развитии города, относительно оценки общих задач;
- для оценки действий, конкретных шагов по управлению социально-экономическим развитием города.

В соответствии с принципами стратегического планирования целесообразно тесно увязывать цели развития с имеющимися ресурсами, возможностями города. Для этого весьма полезны маркетинговые исследования, анализ городской деловой среды и соответствующая реструктуризация информационной среды.

**Конкретные маркетинговые исследования, нацеленные на анализ городской деловой среды,** помогут администрации города оценить потенциал местного рынка с точки зрения того, что из местной продукции определяет завтрашний день города и что будут покупать здесь в первую очередь. Кроме того, путем исследований могут быть выявлены те сегменты местного рынка или разновидности бизнеса, которые могут представить город с наиболее выгодной стороны.

В рамках анализа деловой среды города предстоит:

1. Определить тенденции деловой активности в городе/регионе.
2. Изучить реакцию целевых групп населения на новые продукты и услуги, в том числе политического и социального характера.
3. Выявить те сегменты местного рынка или разновидности бизнеса, которые могут представить город с наиболее выгодной стороны. Собрать информацию о природе этих преимуществ. Выявить преимущества и недостатки своего рынка. Определить, что из местной продукции будет представлять завтрашний день города.
4. Сформировать стратегический план развития экономики города с разбивкой на этапы, в рамках которых достигаются промежуточные цели. Создать из руководителей администрации, независимых экспертов и специалистов рабочие группы по разработке такого плана и отдельных его частей.
5. Определить предприятия города и потенциальные сферы деятельности, которые представляют интерес для стратегических инвесторов. Прежде всего это касается создания делового центра, предоставления услуг связи и развития компьютерных сетей.
6. Инициировать и организационно поддерживать создание ассоциаций малого бизнеса, клубов предпринимателей, других некоммерческих организаций по профилям деятельности.

В направлении **реструктуризации информационной среды** целесообразны следующие действия:

1. Разработка системы максимального доступа к любой открытой информации, имеющей отношение к городу.

2. Создание библиотечки годовых отчетов различных фирм, зарегистрированных и работающих в городе.

3. Обеспечение выполнения правила: все потенциальные инвесторы должны иметь одинаковую информацию о городе, без каких-либо привилегий.

4. Изучение мировых стандартов “прозрачности”: сведений о городе; сделок, в том числе по “осязаемым” активам и просто недвижимости; сведений о работе контролирующих организаций.

5. Создание подробного и постоянно обновляющегося каталога городских предприятий с подробным указанием профиля, адресами, телефонами, именами (в том числе каталог предприятий, готовых к продаже или реформированию) и размещение каталога в сети “Интернет”.

6. Комплектование картотеки всех венчурных фондов, банков, компаний, других юридических лиц, заинтересованных в информации о бизнесе в городе.

7. Обеспечение своевременной рассылки рекламного справочника по предпринимательству в городе, а также всех дополнительных материалов.

8. Инициация подписки на ведущие международные издания в области предпринимательства, финансов, свободного рынка и т.д.

9. Запуск с помощью Интернета общедоступной информационной сети с облегченным поиском городской информации (к примеру, визитной карточкой города может стать CD-ROM).

10. Организация банка данных по законодательным, нормативным, экономическим условиям для внешних инвесторов.

## **Формирование имиджа города**

Имидж любой территории, в том числе и города, определяется по результатам соответствующих исследований. При этом анализируются и оцениваются различные параметры, значимые для тех или иных целевых групп. Такими параметрами могут быть:

- *качество жизни* — обеспеченность различных социальных групп населения жильем, социальные услуги, сооружения для отдыха, уровень и доступность образования;

- *людские ресурсы* — их профессиональная подготовленность, возможность повышения квалификации, адаптивность к новым условиям и требованиям;

- *инфраструктура* — состояние транспорта, связи, возможности средств передачи данных, гостиничный потенциал и т.д.;

- *высокие технологии* — способность территории развивать и

поддерживать высокотехнологичные отрасли, обновлять существующую базу;

- *капитал* – масса капитала, сконцентрированная на территории в виде собственных и привлеченных средств, включая объем услуг, оказываемых на условиях лизинга;

- *контролирующие органы* – рациональность, мобильность, эффективность, честность, отсутствие бюрократизма;

- *инфраструктура бизнеса* – доступность и уровень услуг в области консалтинга, аудита, рекламы, права, информации, public relations, институциональные условия осуществления сделок с титулами собственности;

- *власть* – наличие команды личностей, компетентность членов команды, нестандартность идей, доминирующий стиль принятия решений, «прозрачность» законотворчества, отношение к социальным проблемам.

Как одну из важных составляющих имиджа предлагается рассматривать *специализированные услуги*. Они способны придать городу особые черты, значимые для отдельных целевых групп.

Развитие города с ориентацией на оказание специализированных услуг – явление для России новое. Возможно, следует присмотреться к зарубежному опыту, который развивает индустрию специализированных услуг в зависимости от географического, социально-экономического положения города. К примеру, местные власти административного центра штата Аляска – города Анкориджа нашли нишу в телемаркетинге, франчайзинге, финансах, страховании, услугах телефонной связи.

Среднестатистический российский город, как показывает практика, в состоянии предоставить бизнесу следующую помощь:

- оказывать телекоммуникационные услуги, которые позволяют успешно развиваться фирмам в регионе;

- обеспечивать фирмы необходимыми помещениями для офисов с перспективой расширения площадей для развития фирмы;

- оказывать услуги в сфере лизинга и в банковской деятельности;

- оказывать Интернет-услуги и услуги малой полиграфии.

Специализированные услуги, ориентированные на обслуживание рынка, бизнеса, в свою очередь будут развиваться в результате расширения деятельности фирм и привлечения новых компаний. Индивидуализация предложения такого рода услуг с постепенным переходом на принципы “индивидуаль-

ного маркетинга” – перспективная технология управления продвижением городов, стремящихся наращивать доходы от развития бизнеса.

### **Взаимодействие с внешней средой и отношения с общественностью**

**Решение проблем внутренней коммуникации.** Идея продвижения города должна в первую очередь овладеть умами работников городской администрации. В связи с этим необходимы согласованные действия в работе аппарата на основе эффективно-го обмена информацией. Целесообразно:

- создать условия для открытого обмена мнениями и высказывания критических замечаний в адрес руководителя администрации;
- формировать и культивировать у работников аппарата чувство гордости за предоставление им важной информации и наделение их правом принимать решения;
- максимально использовать интеллектуальный потенциал работников аппарата путем использования мозговых штурмов, тренингов, творческих совещаний, рабочих групп по разработке нетрадиционных решений.

В процесс обмена информацией должны включиться в первую очередь руководители администрации, которые персонально следят за качеством и характером предоставляемой информации. Приоритетные направления деятельности должны быть основным содержанием информационных потоков. Информация должна обсуждаться в атмосфере взаимопонимания и открытости. Действующая система информации должна периодически пересматриваться и совершенствоваться.

Для налаживания внутренней коммуникации можно использовать такие традиционные формы работы, как обмен информацией в процессе личных бесед, письменные опросы на анонимной основе, собрания коллектива. Руководители различных звеньев администрации должны постоянно обсуждать собственные подходы к деятельности аппарата<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Государственная служба: “Паблик рилейшнз” в государственном управлении: Зарубежный опыт: Бюллетень реферативной информации. 1998. № 1. С. 63—70.

**Работа со средствами массовой информации.** Отношения местной администрации со СМИ могут развиваться на основе знания особенностей средств массовой информации, характера их функционирования на местном уровне, уважения взглядов представителей СМИ, даже если их мнение отличается от официальной точки зрения местного руководства. Выстраивание отношений со СМИ требует специальной программы и выделения определенных средств на их развитие. За это направление работы в местной администрации отвечает, как правило, первое лицо.

Главный принцип работы администрации со средствами массовой информации – сообщать общественности обо всем происходящем в городе. Городская администрация выступает в роли производителя социально-политических услуг, а население, избиратели – в роли потребителей этих услуг. Поэтому именно через средства массовой информации следует доводить до жителей сведения о том, как обеспечиваются потребности в услугах, насколько они соответствуют особенностям местного хозяйства, какие услуги предполагается развивать в будущем, каков квалификационный уровень персонала, занятого в системе предоставления услуг.

В свою очередь СМИ сами нуждаются в достоверной и содержательной информации из аппарата местной администрации. Установление дружеских контактов и доверительных отношений со СМИ ложится на плечи официального должностного лица – пресс-секретаря администрации.

Частью программы развития информации могут стать пресс-конференции должностных лиц, которые помогают прояснить позицию администрации по всем актуальным вопросам, а также ежегодные отчеты администрации, информационные бюллетени или брошюры, теле- и радиотрансляции с важнейших заседаний и совещаний.

**Работа с другими целевыми группами общественности.** Выбор целевых групп для более предметной работы городской администрации определяется в зависимости от того, какие потребности населения считаются наиболее насущными. В разработке стратегии удовлетворения специфических потребностей местного населения могут помочь следующие шаги:

1. *Определение аудитории, на которую рассчитана программа местной администрации.* Для этого необходимо ответить на следующие вопросы:

какая группа жителей (по полу, возрасту, уровню образования, по другим признакам) нуждается в помощи? Как следует устанавливать контакт с этой аудиторией? На кого должна быть ориентирована программа – на лидеров группы или на более широкий круг граждан? В качестве специальных целевых групп, на которые необходимо нацелить действия администрации по установлению плодотворного контакта через СМИ, можно указать школьников и их родителей; предпринимателей; женщин; молодежь.

2. *Определение типа программы, соответствующего потребностям целевой группы.* Для этого важно уяснить: какие именно виды деятельности могут наилучшим образом способствовать выполнению поставленных задач? Сколько времени должны затратить руководители и аппарат администрации? Сколько денежных средств потребуется для реализации программы?

3. *Разработка методов оценки программы.* Методы оценки должны быть подобраны так, чтобы можно было четко сказать: выполняются ли поставленные задачи? Когда и каким образом должно осуществляться обновление составных частей программы?

4. *Привлечение к выполнению программы выборных лиц и представителей общественности.* Чтобы достичь в этом отношении значимого эффекта, важно проанализировать: как может быть использован их опыт? Не будут ли штатные сотрудники оказывать сопротивление участию лиц со стороны? Что должно послужить объединяющим фактором?

## **Организационная структура коммуникационного подразделения**

В последние годы наблюдается интерес городских администраций к проблемам продвижения своего города.

В рамках продвижения города в Архангельске, например, вопросами связей с целевыми группами общественности занимается служба городского самоуправления, в Астрахани, Белгороде, Благовещенске – пресс-служба администрации, в Барнауле – комитет по делам самоуправления, в Брянске – сектор по связям с общественностью, во Владимире – отдел по местным делам и связям с общественностью, в Волгограде – управление общественных и межрегиональных связей и т.д.

Представляется целесообразным не только упорядочить название соответствующей структуры (как варианты – Центр общественных связей, Центр общественных связей и городского маркетинга, Департамент муниципального маркетинга), но и пересмотреть функции подразделения, существенно подстроив их под решение поставленной задачи – осуществление плана продвижения города.

В этой связи предлагается примерная организационная структура коммуникационного подразделения (рис. 25), в соответствии

с которой разрабатывается Положение о подразделении и принимается его бюджет.

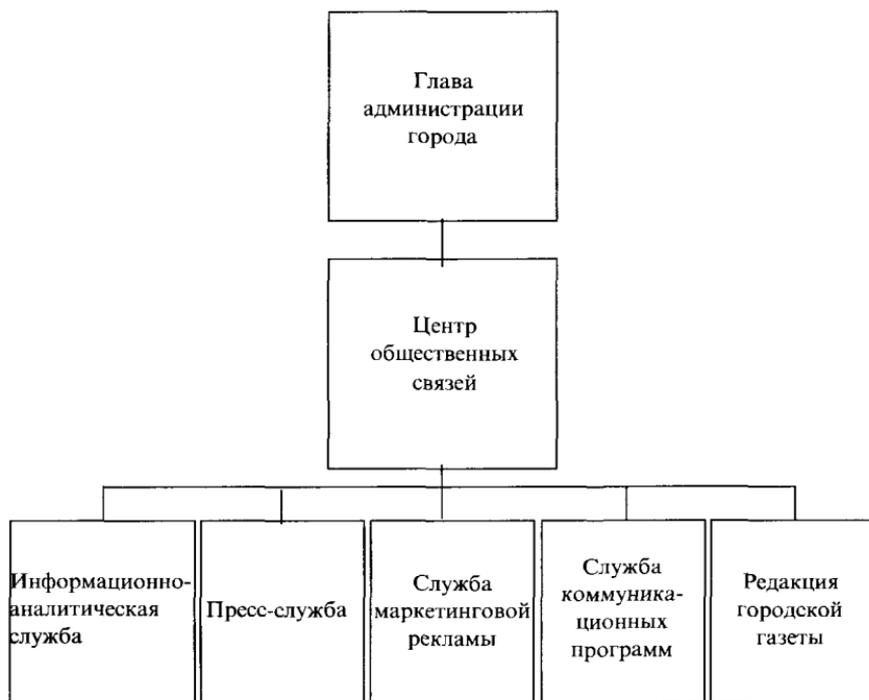


Рис. 25. Организационная структура коммуникационного подразделения

Возможен вариант подчинения Центра общественных связей первому заместителю главы администрации, который по должности будет курировать как всю коммуникационную деятельность администрации, так и конкретные целевые коммуникационные программы. Подобным подчинением подчеркивается особая значимость структуры, её роль в перспективном развитии города и региона. Особое значение имеет переподчинение редакции муниципальной газеты, ее включение в структуру коммуникационного подразделения учредителя и соответственно изменение существующих функций.

Центр общественных связей мог бы укрепить связи администрации города с целевыми аудиториями и группами общественности, содействовать открытости информации по перспективным планам социально-экономического развития города. Центр также должен заняться установлением и изучением обратных связей, для чего целесообразно проводить на регулярной основе встречи, пресс-конференции, бизнес-семинары по проблемам социально-экономического развития региона и другие необходимые мероприятия, в том числе рекламного характера.

## **ВЫВОДЫ**

1. Во время рыночных преобразований в России изменилось как само понятие “общественность”, так и круг задач, которые стоят перед местными администрациями по отношению к целевым группам общественности. Так, для руководителей местного аппарата управления граждане стали не просто налогоплательщиками и избирателями. Жители региона и города выступают еще и потребителями услуг, желающими иметь достоверную информацию о проблемах финансирования этих услуг за счет средств, получаемых в результате сбора налогов; их интересует не только расходование налоговых поступлений, но и то, какие целевые группы общественности оказываются в наибольшей выгоде, почему происходит повышение платы за некоторые виды услуг, почему растут налоги и т.д. Отношения групп общественности — потребителей услуг и местной администрации целесообразно строить на основе использования городского/муниципального маркетинга и его обширного инструментария.

2. Для эффективного осуществления плана продвижения города особенно важны следующие моменты:

- постоянный мониторинг качества предоставляемых услуг целевым группам общественности;
- активное участие местной исполнительной власти во всех программах и проектах, направленных на улучшение имиджа региона/города;
- оценка эффективности системы предоставления услуг, сравнение ее с действующими в этой сфере стандартами, в том числе зарубежными;

• постоянная связь с потребителями услуг для принятия решений и выработки общих направлений развития территории.

3. Реальные положительные результаты от использования существующих преимуществ территориального развития, а также от привлечения в регион новых экономических агентов можно получить только благодаря совместным действиям местной администрации, представителей деловых кругов, населения.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Чем городской (муниципальный) маркетинг может способствовать продвижению города в условиях рынка?

2. Перечислите основные цели коммуникационной стратегии администрации Вашего города. Чем обусловлен их выбор?

3. Какие инструменты продвижения использует администрация Вашего города (региона)?

4. Каковы цели и объекты маркетинговых исследований при “раскрутке” города?

5. Зачем нужен городу свой имидж?

6. В чем заключается главный принцип работы городской администрации со СМИ?

7. Чем определяется выбор целевых групп общественности для предметной работы Вашей городской администрации?

### ЛИТЕРАТУРА

Алешина И.В. Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров. – М.: ГНОМ-ПРЕСС, 1997.

Блэк С. PR: международная практика. – М.: Изд. дом “Довгань”, 1997.

Дэви Б. Имидж фирмы: планирование, формирование, продвижение. — СПб.: Литер, 2000.

Котлер Ф. Основы маркетинга / Пер. с англ. – М.: Росинтер, 1996.

Моисеев В.А. Паблик рилейшнз: теория и практика. — Р.: К.ВИРА, 1999.

Орлова Т.М. Маркетинговые коммуникации в России: основы и практика: Учеб. пособие для изучающих курс «паблик рилейшнз». — М.: ИМПЭ, 1999.

Почепцов Г.Г. Теория и практика коммуникации. – М.: Центр, 1998.

Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз, или Как успешно управлять общественным мнением. – М.: Центр, 1998.

Почепцов Г.Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. — М.: “Рефл-бук”; К.: Ваклер, 1999.

## Глава 11

### ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

*Принципы проектирования организационных  
структур органов местной власти.*

*Организационные структуры органов местной  
власти в Москве. Тенденции в формировании  
организационных структур органов  
местной власти*

#### **Принципы проектирования организационных структур органов местной власти**

В соответствии с общепринятой классификацией в процессе формирования организационных структур местных органов власти могут быть использованы следующие их виды: а) функциональные; б) дивизиональные; в) адаптивные; г) органические; д) механические, е) матричные и др.

Для организационных структур местных органов власти в качестве основополагающего может быть принят принцип, сформулированный Альфредом Чандлером: «*Стратегия определяет структуру*»<sup>1</sup>. Иными словами, организационная структура управления должна обеспечивать реализацию стратегических целей. Но так как стратегия со временем меняется, то должны изменяться и организационные структуры.

Этот принцип имеет особо важное значение для формирования организационных структур местных органов власти России, так как переход от планово-директивных методов управления к рыночному регулированию в корне меняет их цели, стратегию и функции, однако он, к сожалению, редко используется в практике организационного проектирования местных органов власти в России. В большинстве муниципальных и региональных органов власти преобладают традиционные дореформенные функцио-

---

<sup>1</sup> Chandler A.P. Strategy and Structure. Mass.: MTT Press, 1962.

нальные организационные структуры, в которые вкраплены отдельные элементы рыночного регулирования и изменены названия структурных подразделений.

В западных моделях организации органов местной власти, функционирующих в обществах с высоким уровнем правосознания, практически все проблемы местного характера решаются в формах представительной демократии. Для российского общества — с низким уровнем правосознания, обусловленным традиционным отчуждением граждан от участия в управлении, — задача формирования эффективных организационных структур органов местной власти значительно усложняется и диктует необходимость строгого соблюдения следующих принципов:

- максимальной эффективности;
- приоритета функций;
- многообразия организационных форм, самостоятельности

в их выборе;

- адаптивности;
- баланса полномочий, прав и ответственности;
- разделения управленческого труда;
- участия населения в выработке и принятии решений.

*Принцип максимальной эффективности* означает необходимость формирования в организационной структуре органов местной власти таких звеньев, которые обеспечат своевременную качественную реализацию определенной функции с минимальными затратами.

*Приоритет функций* вытекает из основополагающего принципа оргпроектирования — стратегия определяет структуру, т.е. на основе миссии организации выстраивается функциональная структура управления, а на основе последней формируется организационная структура. В российской практике нередки случаи, когда органы местной власти создают новые структурные подразделения на базе старых, а затем определяют их функции. Как правило, такие структуры не жизнеспособны и в последующем упраздняются.

*Принцип многообразия организационных форм, самостоятельности органов местной власти* в их выборе заложен в Европейской хартии местного самоуправления (пункт 1 статьи 6) и в Конституции РФ (ст. 131). Он означает, что местные органы власти

наделяются правом, не нарушая общих законодательных положений, самостоятельно выбирать тот или иной вид организационной структуры, отвечающий местным особенностям и обеспечивающий эффективное управление.

*Принцип адаптивности*, рассмотренный в главе «Региональный и муниципальный менеджмент», имеет особое значение для российской практики еще и потому, что по мере становления и развития рыночных отношений в местном хозяйстве изменяется и сокращается функциональная структура управления, а следовательно, организационная структура должна постоянно подстраиваться под эти изменения.

*Принцип сбалансированности полномочий, прав и ответственности* органов местной власти означает необходимость соблюдения в процессе оргпроектирования их статуса, сферы компетенции, а также форм контроля их деятельности.

*Принцип разделения управленческого труда* означает необходимость нормативного закрепления функций (как специфического вида управленческой деятельности) в соответствующих организационных структурах.

*Принцип участия населения в выработке и принятии решений* обусловлен принципиально новой средой функционирования органов местной власти, переходом от иерархической авторитарной модели управления к новой, более гибкой, основанной на менеджменте участия<sup>1</sup>.

### **Организационные структуры органов местной власти в Москве**

Наиболее продвинутой и адаптированной к рыночным условиям является организационная структура органов местной власти в Москве. Новая структура управления социально-экономическим комплексом города была принята в 1991 г., постоянно трансформировалась и была окончательно закреплена Уставом города Москвы, принятым городской думой 28 июня 1995 г.

---

<sup>1</sup> См.: Гапоненко А.Л. Развитие менеджмента в региональной власти//Теория и практика устойчивого развития. — М., 1998. С. 68, 70.

В соответствии с Конституцией РФ систему местных органов власти составляют две структуры — представительная и исполнительная. *Представительным органом городского самоуправления, представительным и законодательным органом государственной власти города Москвы* является выборный орган — Московская городская дума (см. схему 1).

Дума обладает следующими законодательными полномочиями:

- принятие законодательных актов города Москвы;
- утверждение бюджета города, отчета о его исполнении, создание и контроль за использованием внебюджетных фондов;
- установление и отмена городских налогов и сборов и других обязательных платежей, порядок предоставления льгот по ним;
- установление штрафов и иных видов административной ответственности для граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций за нарушения законодательства по вопросам, отнесенным к ведению города Москвы;
- осуществление контрольных функций представительного органа власти города, установленных законом города Москвы и законодательством Российской Федерации;
- осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Российской Федерации;
- утверждение предложений мэра по изменению границ города, направляемых в органы государственной власти Российской Федерации и Московской области; совместное с мэром выражение согласия на изменение границ Москвы в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом;
- направление представителя Москвы от Московской городской думы в Совет Федерации в порядке, установленном законом города Москвы;
- выражение согласия представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на назначение прокурора Москвы и начальника Главного управления внутренних дел Москвы;
- направление в Конституционный Суд Российской Федерации запроса органа законодательной власти субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации;

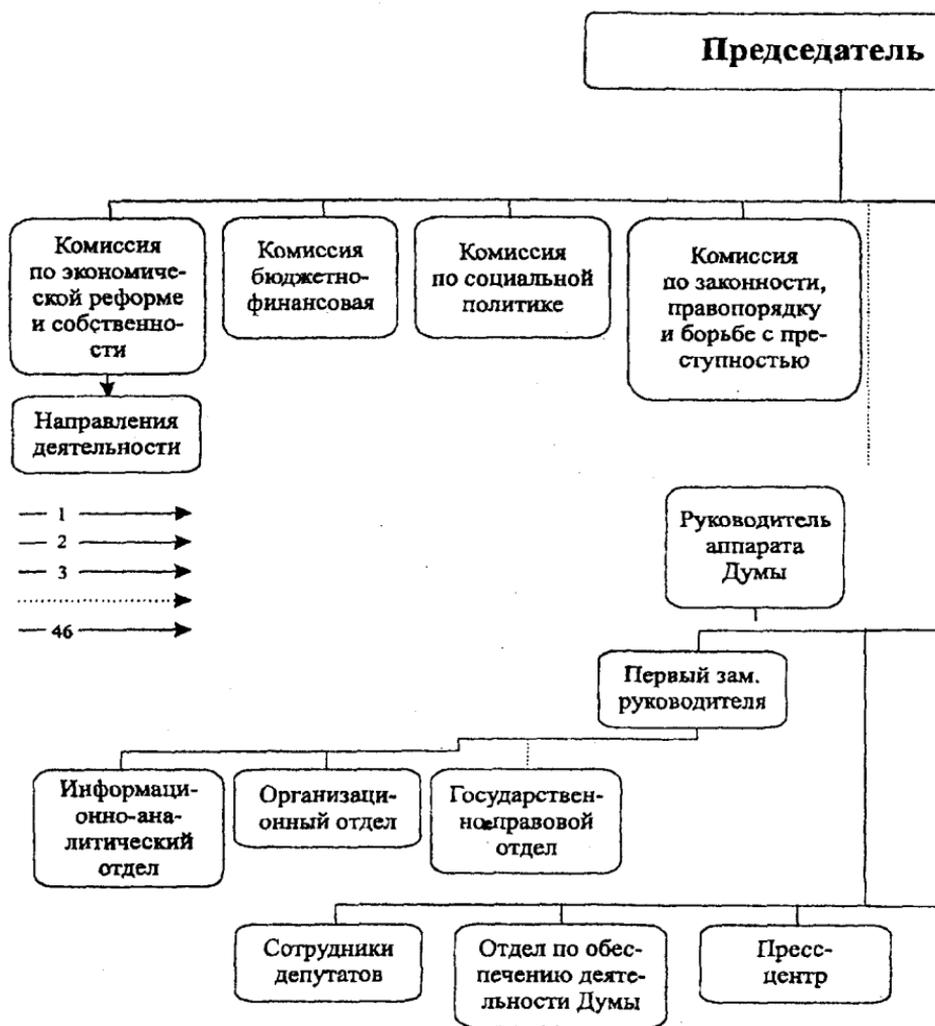
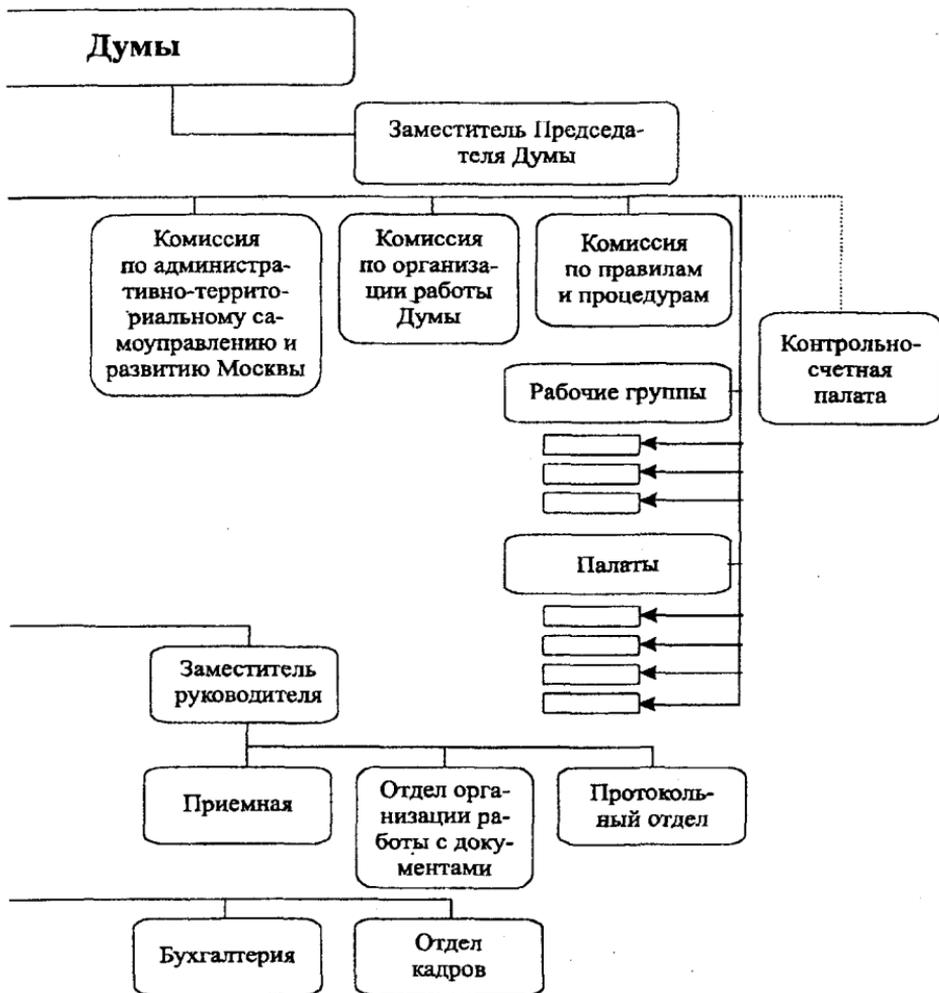


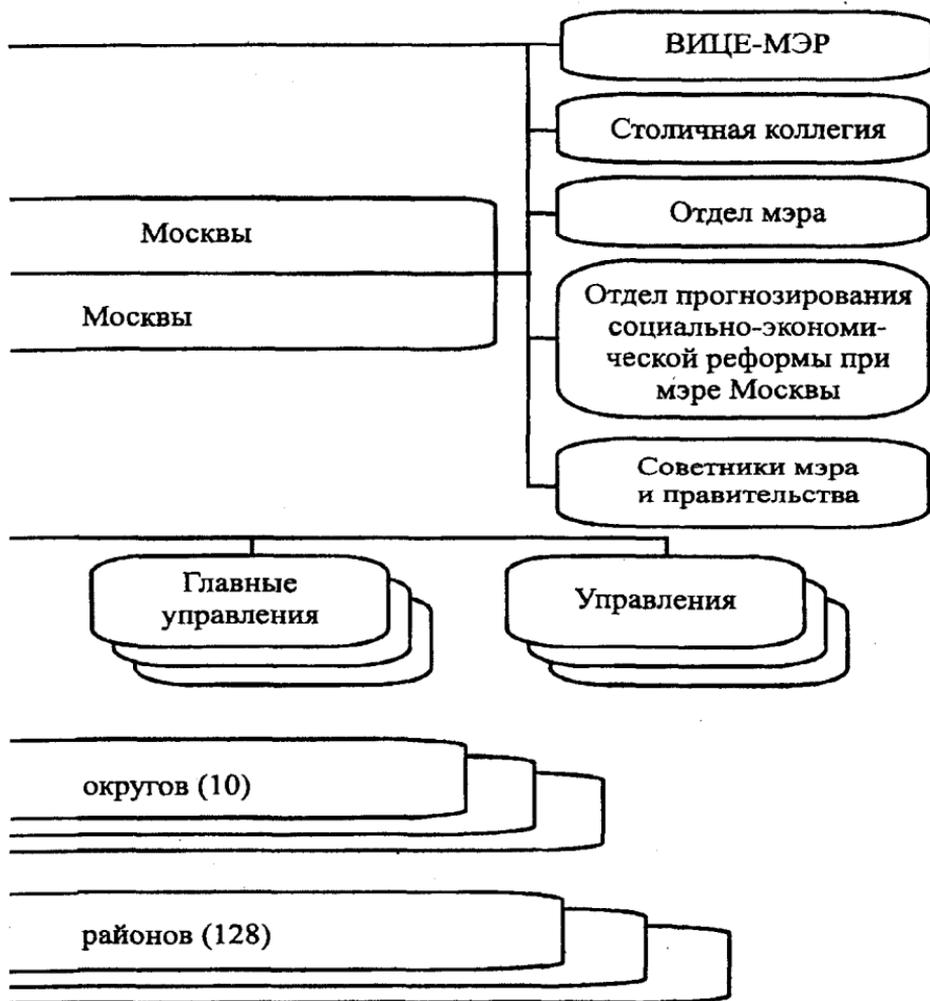
Схема 1. Организационная структура Московской



городской думы и ее аппарата



Схема 2. Организационная структура московской



городской администрации (мэрии Москвы)

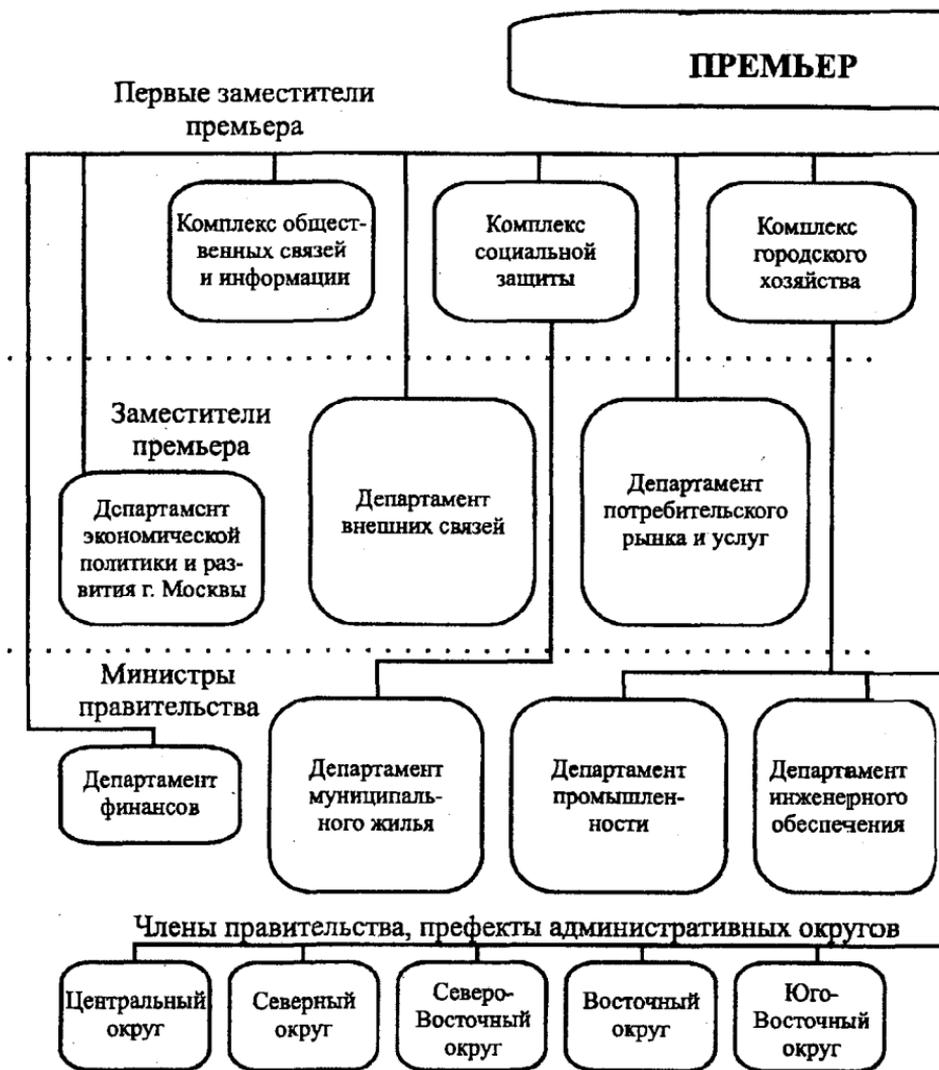
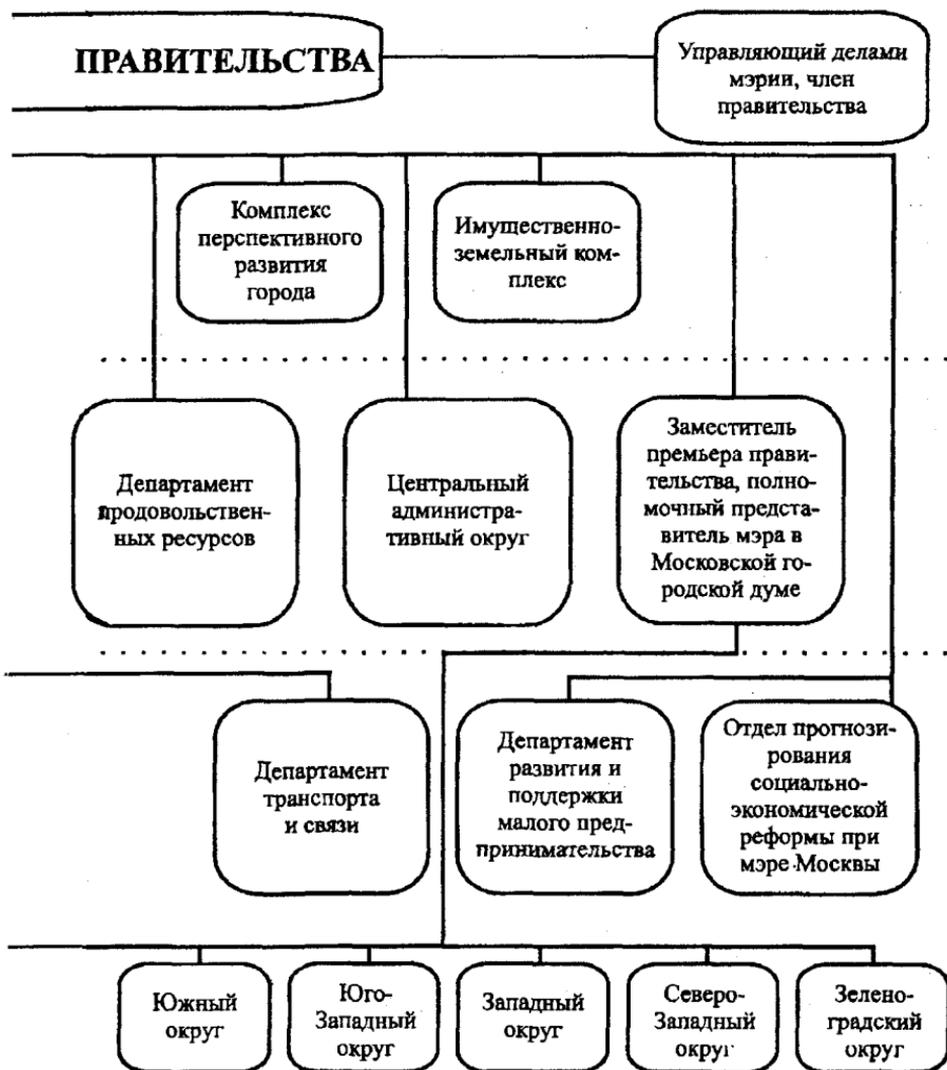


Схема 3. Организационная структура



правительства Москвы

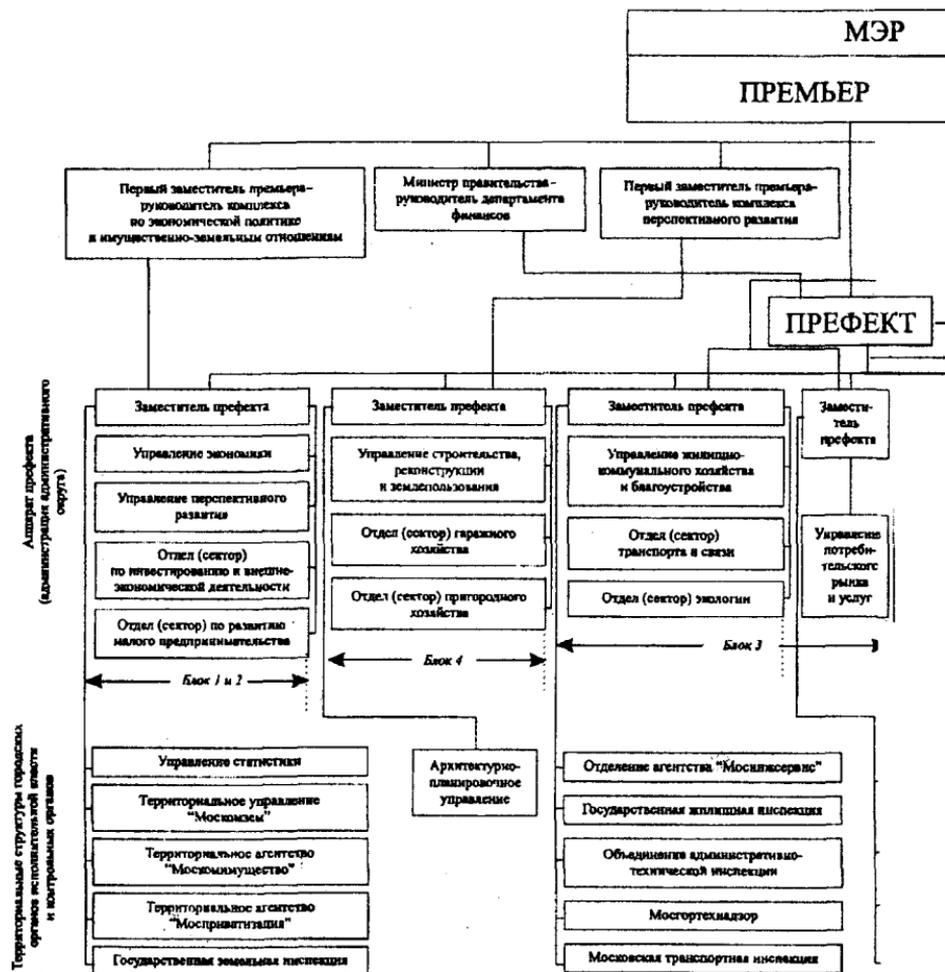
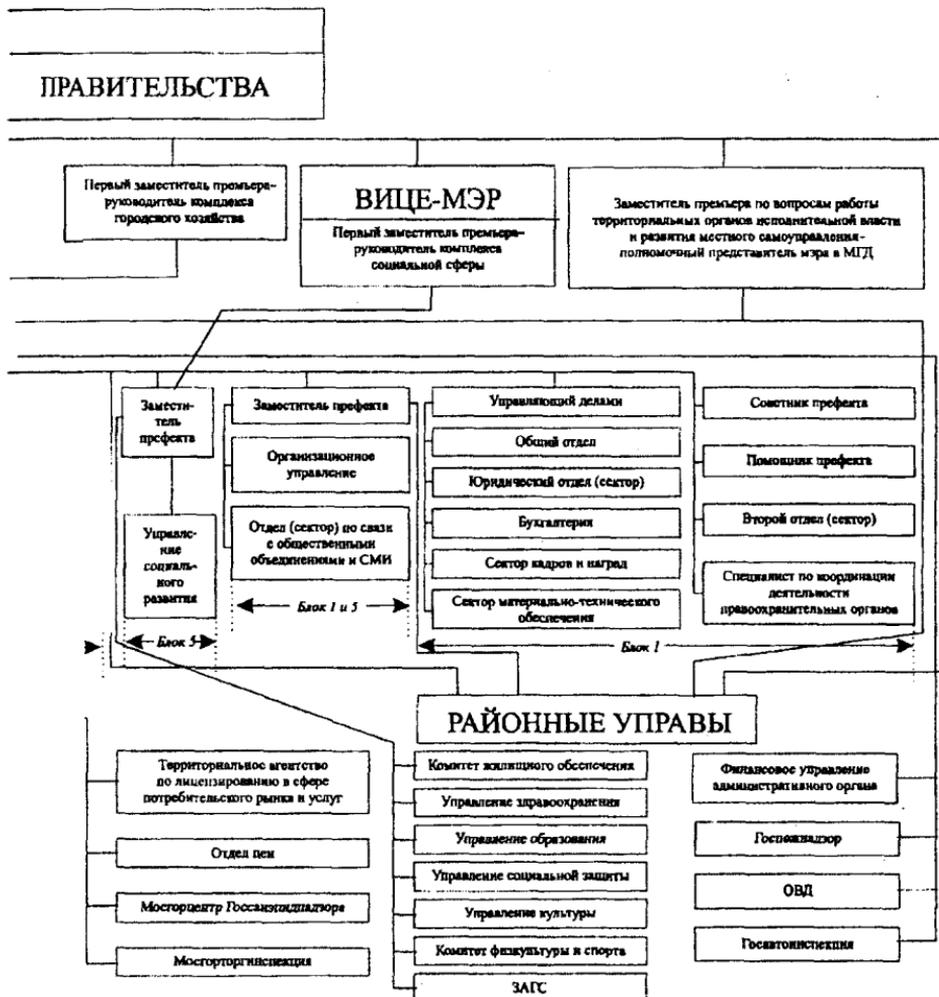


Схема 4. Организационная структура управления административным округом



г. Москвы (основные направления деятельности)

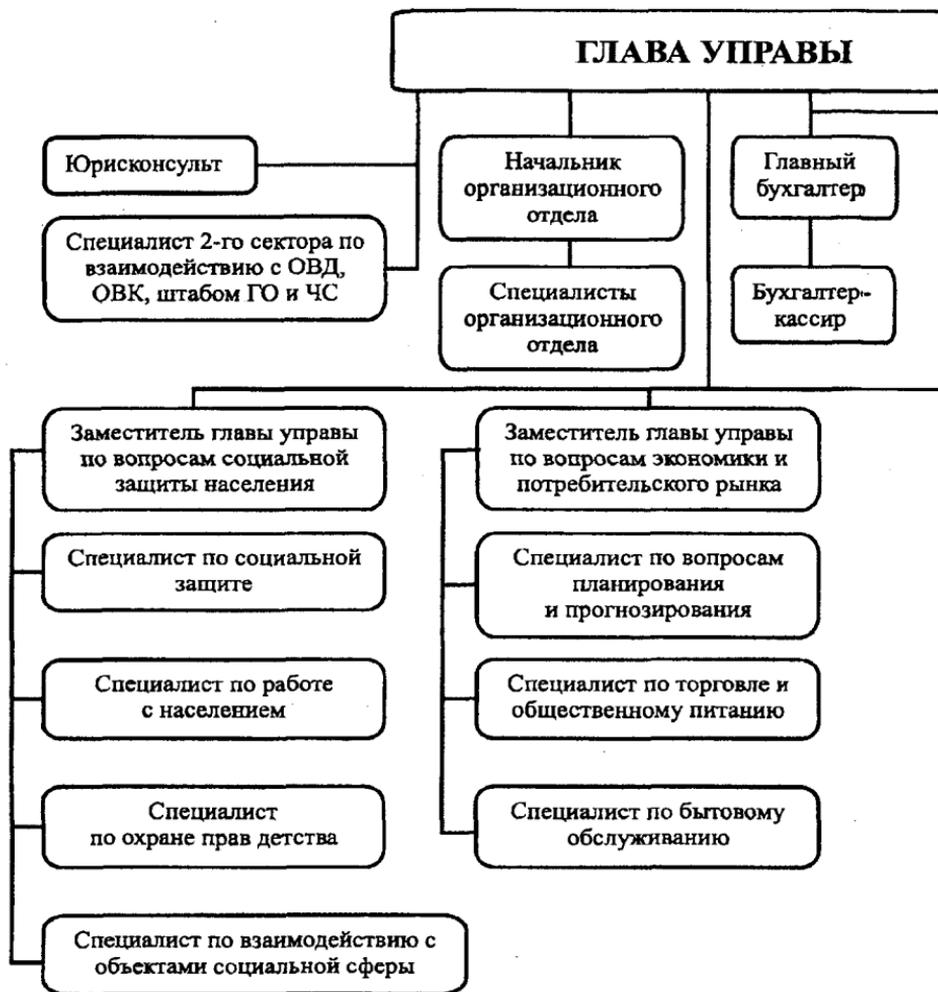
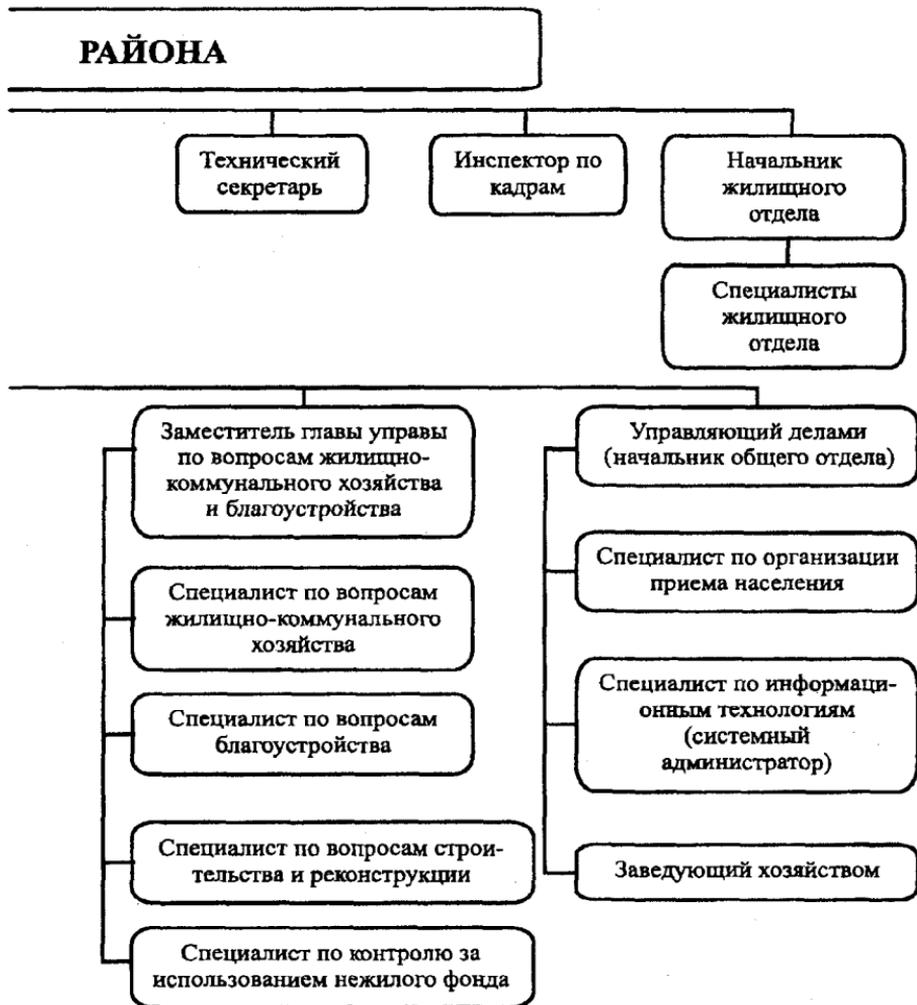


Схема 5. Организационная структура



администрации района г. Москвы

- назначение председателя Контрольно-счетной палаты Москвы и освобождение его от должности;
- избрание председателя Думы и его заместителя и освобождение их от должности;
- установление и изменение организационной структуры Думы; образование и упразднение депутатских комиссий и рабочих групп Думы, аппарата Думы; назначение руководителя аппарата Думы и освобождение его от должности;
- выражение согласия на привлечение депутата Думы к ответственности в установленных законом случаях;
- рассмотрение обращений прокурора Москвы по вопросам несоответствия принятых Думой актов законодательству;
- выражение недоверия правительству Москвы или отдельным его членам, должностному лицу городской администрации;
- принятие постановления о проведении городского референдума по вопросу отрешения мэра от должности;
- утверждение дотаций из городского бюджета в местные бюджеты;
- установление порядка организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления;
- участие в формировании избирательных комиссий;
- толкование законодательных актов города;
- заключение договоров с органами законодательной власти других субъектов Российской Федерации и иностранных государств;
- иные вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и другими правовыми актами Российской Федерации к ведению представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов городского (местного) самоуправления, а также иные вопросы, отнесенные Уставом города к ведению Думы.

В составе Думы 35 депутатов. Функциональный тип оргструктуры Московской думы предопределяет ее структурные подразделения, которые можно выделить в три основные группы: комиссии, рабочие группы, отделы (см. схему 1). Для каждого такого структурного подразделения определены цели, задачи, функции и направления деятельности. В настоящее время осуществляется примерно 40 направлений деятельности Думы.

В систему исполнительных органов местной власти в Москве входят мэрия, правительство Москвы, отраслевые и территориальные органы управления. Организационная структура исполнительных органов местной власти города представлена на схеме 2. Она построена также по функциональному типу.

Аппарат мэрии осуществляет подготовку проектов постановлений, распоряжений, планов, методических указаний по организации и содержанию управленческой работы для административных округов и районов.

В структуре мэрии выделяются департамент мэра, департамент внешних связей, управление делами мэрии, оперативно-распорядительное управление, городской экспертный совет, отдел премьера правительства, отдел по работе с правоохранительными органами, отделы заместителей премьера правительства, а также комитет административно-территориальных органов и межрегиональных связей.

Все структурные подразделения имеют четко определенные функции.

В 1993 г. утверждена структура правительства Москвы — главного органа управления социально-экономическим развитием города (см. схему 3). Правительство возглавляет премьер правительства, который имеет пять первых заместителей, осуществляющих руководство основными комплексами проблем: общественными связями и информацией, социальной защитой, городским хозяйством, перспективным развитием города, имущественно-земельным комплексом. Кроме первых заместителей премьера в правительстве Москвы выделяются заместители премьера и министры, курирующие департаменты. Заместители премьера курируют департаменты: экономической политики и развития Москвы; внешних связей; потребительского рынка и услуг; продовольственных ресурсов. Заместителями премьера являются также полномочный представитель мэра в Московской городской думе и префект самого крупного административного округа Москвы — Центрального. Министры правительства возглавляют департаменты: финансов; муниципального жилья; промышленности; инженерного обеспечения; транспорта и связи; развития и поддержки малого предпринимательства, а также отдел прогнозирования социально-экономической реформы. Членами правительства Москвы по должности являются префекты административных округов.

В 1991 г. в Москве было изменено административно-территориальное деление. Вместо 33 районов на территории города образовано 10 административных округов и 128 районов. В административных округах функции местных органов власти осуществляются префектурами, а в районах — районными управами.

Задачей префектур административных округов является осуществление решений и политики мэра и правительства Москвы на своей территории. *Префектура управляет социально-экономическими процессами на территории округа.* В ее компетенцию входят управление внебюджетными финансовыми ресурсами (своего бюджета округ не имеет), контроль за работой районных управ, органов внутренних дел, добровольных объединений населения и др.

Администрация округа осуществляет руководство разработкой программ социально-экономического развития своей территории, участвует в планировании и формирует приоритетный префектурный заказ на строительство жилищного фонда и других объектов, решает вопросы отведения земельных участков, осуществляет контроль за разработкой проектно-сметной документации и ходом строительных работ, утверждает акты сдачи в эксплуатацию строительных объектов, курирует работу городского транспорта и связи на территории своего округа. В функции префектуры входит организация текущего и капитального ремонта жилищного фонда, объектов соцкультбыта, благоустройство и озеленение, строительство и ремонт дорог, водопроводных, канализационных и электросетей, планирование работы учреждений здравоохранения, народного образования, культуры на своей территории, торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

В ведении префектуры находятся учет и распределение жилой площади между муниципальными районами и организациями. Одной из важнейших функций префектуры является разработка и осуществление мероприятий по охране природы, улучшению экологической обстановки в административном округе. Организационная структура управления административным округом Москвы представлена на схеме 4.

Как уже отмечалось, функции местного органа власти в районах Москвы осуществляют районные управы, состоящие из районного собрания и главы управы. Глава управы одновременно

является руководителем представительной (районное собрание) и исполнительной (администрация района) власти в районе. В соответствии с Уставом города Москвы к функциям и полномочиям районной управы относятся:

- формирование, утверждение, исполнение сметы доходов и расходов района с учетом средств, предусмотренных в бюджете города для передачи району в виде финансовых ресурсов, а также собственных источников доходов и заемных средств;

- управление собственностью города, переданной району в хозяйственное ведение или оперативное управление; содержание и ремонт жилищного фонда, внутриквартальных дорог, проездов, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-бытового назначения; уборка и благоустройство территории района; внесение в органы власти города предложений по строительству школ, дошкольных учреждений, поликлиник, аптек, спортивных сооружений и других объектов, предоставление земельных участков под застройку на территории районов;

- учет граждан, нуждающихся в социальной защите, разработка и реализация районных программ и формирование районных фондов социальной защиты инвалидов, одиноких и престарелых граждан, членов семей погибших военнослужащих, малоимущих и других граждан, нуждающихся в социальной защите; организация столовых для малоимущих; предоставление мест на автостоянках и мест для гаражей, земельных участков для садоводства и огородничества в пределах выделенных району лимитов; организация работы с детьми и подростками по месту жительства;

- контроль деятельности предприятий, учреждений и организаций на территории района, в том числе предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания, независимо от форм собственности в пределах имеющихся полномочий;

- организация и координация деятельности административной, наблюдательной, межведомственной и других комиссий, районных служб, административно-технической и торговой инспекций, органов санитарно-эпидемиологического надзора, ЗАГС, статистической службы, других территориальных подразделений и отделений органов городской администрации; взаимодействие с органами Главного управления внутренних дел Москвы по вопросам охраны общественного порядка на территории района и

органами ГИБДД города Москвы по вопросам организации движения транспорта на территории района;

- участие в организационном и материально-техническом обеспечении выборов и референдумов; обеспечение деятельности органов территориального общественного самоуправления, общественных организаций и объединений, средств массовой информации на территории района; содействие благотворительным организациям; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан, индивидуальных и коллективных обращений;

- осуществление в соответствии с Уставом и законами города иных функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, переданных Думой и городской администрацией вместе с необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми ресурсами.

Типовая организационная структура администрации района представлена на схеме 5.

Организационные структуры районных собраний в настоящее время находятся на стадии разработки. Следует отметить, что в основу формирования таких структур также закладывается функциональная организационная структура. Она соответствует компетенции районного собрания, которое рассматривает следующие вопросы:

- смета доходов и расходов района, отчет о ее исполнении, образование внебюджетных фондов в соответствии с законодательством Москвы;

- программа (план) социально-экономического развития и застройки территории района, отчет о ее исполнении;

- утверждение границ микрорайона, в пределах которых создаются населением и осуществляют свою деятельность органы территориального общественного самоуправления;

- избрание из числа советников заместителя председателя районного собрания;

- предоставление рекомендаций по составу комиссий управы по делам несовершеннолетних, административной, жилищной, конкурсной по нежилым помещениям, наблюдательной, гаражной и других комиссий в соответствии с правовыми актами города, утверждение положений о комиссиях на основе законодательства и правовых актов города;

- осуществление контроля деятельности главы управы, в том

числе путем заслушивания отчетов и организации проверок; выражение недоверия главе или должностному лицу управы в порядке, установленном законом города;

- участие в формировании избирательных комиссий;
- принятие обращений к органам власти города, их должностным лицам, к населению района.

Глава управы вправе выносить на рассмотрение районного собрания проекты решений по вопросам, относящимся к компетенции управы.

В порядке осуществления районным собранием контрольных функций на его заседаниях заслушиваются отчеты и сообщения главы и других должностных лиц управы по основным направлениям деятельности управы, в том числе по вопросам управления собственностью города, переданной в доверительное управление, оперативное управление или хозяйственное ведение районной управы, по вопросам владения, пользования и распоряжения земельными участками на территории района.

Проведенный анализ организационных структур органов местной власти в Москве позволяет сделать вывод о том, что здесь распространены и признаются эффективными на этапе переходного периода практически исключительно функциональные организационные структуры. По мере становления и развития рыночных отношений в местном хозяйстве, расширения рыночной среды функционирования органов местной власти функциональные структуры будут постепенно модифицироваться в дивизиональные и матричные, позволяющие более эффективно координировать горизонтальные связи функциональных подразделений. Однако собственного опыта использования матричных структур в органах местной власти мы практически не имеем.

### **Тенденции в формировании организационных структур органов местной власти**

Из числа *позитивных тенденций* ключевой, стимулирующей трансформацию организационных структур органов местной власти, является *возрастающий динамизм условий их функционирования*. Расширение прав собственника, развитие рыночных

методов хозяйствования, расширение контрактных форм реализации функций, внедрение новых социальных технологий, управленческих и финансовых стратегий требуют постоянной адаптации организационных структур к быстро изменяющимся рыночным условиям. Это приводит к сокращению количества структурных подразделений и численности аппарата управления. Все это ведет к росту эффективности управленческой деятельности органов местной власти.

Устойчивой позитивной тенденцией, наблюдаемой как в России, так и во многих западноевропейских странах, является *отделение государственной администрации от органов местной власти*. В соответствии с новым законодательством России руководители органов местной власти не могут назначаться государственными органами субъектов Федерации. Они избираются населением, что способствует ускорению процесса перехода от административной, авторитарной модели управления к другой, более гибкой и адекватной рыночной среде — менеджменту участия. В этих условиях население территориальной общности становится одним из активных субъектов регионального и муниципального менеджмента.

Еще одной позитивной тенденцией в развитии органов местной власти является *формирование структур, осуществляющих регулирование межрегиональных и межмуниципальных финансово-экономических отношений*. Укреплению этой тенденции способствует деятельность таких общественных объединений, как Российский союз местных властей, Союз местных властей субъектов РФ, Союз малых городов России, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия и др.

К позитивным тенденциям в формировании организационных структур органов местной власти также следует отнести *перенесение современных управленческих методов, технологий и приемов из сферы предпринимательства* (стратегическое планирование, маркетинг, мониторинг, формирование временных рабочих групп и т.д.) в региональный и муниципальный менеджмент.

**К негативным тенденциям**, устойчиво проявляющимся в процессе формирования и развития организационных структур органов местной власти, можно отнести:

- попытки государственных органов управления субъектов

Федерации навязать органам местной власти «типовую», или так называемую нормативную, структуру управления. Такой подход противоречит принципам проектирования управления органов местной власти, не позволяет учесть местные особенности и условия их функционирования;

- *стремление к отраслевой структуризации.* Эта тенденция обусловлена многолетней дореформенной практикой формального разграничения функций отраслевых и территориальных органов управления, когда реальная власть на местах принадлежала первым, а последние по сути являлись их придатком. Отраслевые органы управления, будучи собственником материальных и финансовых ресурсов, решали большинство социальных проблем территории. С развалом административно-командной системы прекратила свое существование и отраслевая, жестко связанная по вертикали система управления. Однако вера в ее эффективность все еще остается у отдельных руководителей органов местной власти;

- *отчуждение населения от органов местной власти,* обусловленное низким уровнем правосознания и слабой подготовкой населения к активному участию в управленческой деятельности.

Обеспечение устойчивого и эффективного функционирования организационных структур органов местной власти во многом зависит от того, в какой мере процесс организационного проектирования учитывает рассмотренные принципы и тенденции.

## ВЫВОДЫ

1. Организационная структура органов местной власти как элемент механизма территориального управления обеспечивает решение следующих задач:

- взаимодействие и координация структурных подразделений местных исполнительных и представительных органов власти;
- взаимодействие структурных подразделений органов местной власти с субъектами федерального управления на подведомственной территории;
- координация деятельности структур управления подведомственного хозяйства;
- взаимодействие органов местной власти с субъектами уп-

правления в экономической, социальной, политической и других сферах независимо от их организационно-правовой формы.

2. Концепция формирования организационных структур органов местной власти включает:

- формирование системы целей функционирования и развития подведомственной территории;
- выявление основополагающих принципов оргпроектирования;
- анализ тенденций в формировании и функционировании организационных структур органов местной власти в России и за рубежом;
- определение предполагаемой эффективности и обоснование путей совершенствования организационных структур.

3. Органы местной власти самостоятельно выбирают тот или иной вид организационной структуры. Это позволяет учесть местные условия и особенности, что в свою очередь обеспечивает более высокую эффективность управления.

4. Организационные структуры органов местной власти в процессе развития рыночных отношений будут трансформироваться: сокращаться в экономической сфере, уступая место рыночным структурам, и одновременно расширяться в социальной сфере, обеспечивая эффективное регулирование системы жизнеобеспечения населения территории.

### **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Дайте обоснование технологии формирования организационной структуры органов местной власти.

2. Какие виды организационных структур наиболее широко используются в настоящее время в региональном и муниципальном менеджменте?

3. Приведите пример использования того или иного вида организационной структуры в Вашем регионе (городе). Проанализируйте целесообразность использования этой организационной структуры.

### **ЛИТЕРАТУРА**

Европейская хартия местного самоуправления. Совет Европы. — Страсбург, 1990.

Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М.: Дело, 1998.

Местное самоуправление — технологии, проблемы, перспективы: Спецкурс. Вып. 6. — Ханты-Мансийск, 1997.

Оптимизация структур и механизмов федерального и регионального управления. — М.: РАУ, 1994.

Общий и специальный менеджмент/Под ред. А.Л. Гапоненко и А.П. Панкрухина. — М.: РАГС, 1997.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»//Собрание законодательства. 1999. № 42. Ст. 5005.

Региональное управление: Зарубежный опыт. — М.: РАУ, 1993.

Устав города Москвы. — М., 1995.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — М., 1995.

## Глава 12

### КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Кадровый потенциал территориального управления. Прогнозирование и программирование развития персонала регионального и муниципального управления. Пути повышения результативности кадрового потенциала в структурах территориального управления*

#### **Кадровый потенциал территориального управления**

Кадры являются национальным и региональным, местным достоянием, одним из основных результатов, а также специфическим ресурсом развития территории, сообщества. Однако люди, имея определенные знания и навыки, могут как ускорять, так и замедлять прогресс общества.

Кадровое обеспечение реформ в РФ становится критическим фактором. В то же время работа с персоналом в целом остается преимущественно эмпирической, архаичной и мало восприимчивой к новациям. В кадровой политике недостаточно разбираются не только руководители, но и специалисты соответствующих служб. Потребность в новых идеях, обосновании прорывных принципов и новой технологии кадровой работы в обозримой перспективе будет обостряться.

Проблемы кадрового обеспечения региона, его социальной сферы и экономики не могут быть решены изолированно и «в чистом виде». Это всегда часть проблем социальных, организационно-технических, материальных, психологических и других, значимых для регионов, их ассоциаций и страны в целом.

Для кадрового менеджмента в сфере регионального и муниципального управления в сравнении со многими другими сферами характерны существенные отличия — *специфика, диктуемая целым рядом факторов.*

*1. Новые задачи.* Руководителям и специалистам органов управления республик, краев, областей, автономных образований и городов все чаще приходится решать принципиально новые задачи: поддерживать социально-экономическую безопасность и устойчивость, обосновывать пути перспективного развития, приобщать население к непосредственному участию в принятии решений и к их выполнению и т. п. Причем делать это приходится с опорой преимущественно на собственные силы и ресурсы, а также под свою реальную ответственность.

В сложившейся за долгие годы практике регионального управления можно было опираться преимущественно на предшествующий опыт и лишь в некоторой степени — на новые знания. В настоящее время это соотношение в деятельности управленцев изменяется на противоположное. Игнорирование этого факта ведет к ошибкам и недостаткам в региональном управлении. Экспертные оценки свидетельствуют, что из-за неготовности кадров территориального управления решать качественно новые задачи, возникающие к тому же в быстро изменяющейся экономической и общественно-политической обстановке, возникают весьма значительные потери в эффективности управления.

*2. Новые наниматели.* Постепенно создаются условия, когда объективно нанимателем менеджера становятся не только вышестоящие структуры и уполномоченные лица, но и — во все возрастающей степени — население. Оно все реальнее ведет себя как субъект, осуществляющий наем специалистов по управлению в органы региональной и местной власти и ведущий контроль и оценку их работы.

*3. Новая политическая обстановка.* Кадровые процессы в регионах осуществляются при нарастающем взаимодействии (в том числе конкурентном) политических партий и общественных

движений, профессиональных союзов, конфессий и средств массовой информации.

*4. Другие факторы.* В настоящее время в региональных органах управления субъективизм, круговая порука, стремление иметь вокруг себя пусть заведомо слабых, но «своих» людей, ориентация на служение персоне, а не делу далеко еще не преодолены. Некоторые весьма негативные процессы, в частности коммерциализация властных услуг и коррупция чиновников, широко распространены.

*Показатели кадрового потенциала* системы территориального управления весьма разнообразны. Ключевую роль здесь играют абсолютная величина и динамика численности занятых, а также изменения профессионально-квалификационной структуры работников. *Динамика занятости в системе территориального управления* обусловлена факторами как стимулирующими рост численности занятых, так и сдерживающими его.

Основной *стимулирующий фактор* — это в первую очередь все возрастающий объем работы, выполняемой структурами территориальной власти и управления. Судя по всему, она и далее будет выполняться в большей мере путем увеличения численности персонала, нежели путем повышения эффективности и качества его работы.

Общая численность государственных служащих по отношению к занятому населению в РФ в перспективе, по-видимому, станет близка к мировым показателям. Можно ожидать, что удельный вес государственных служащих в структуре занятого населения России поднимется до 6 — 7%.

По экспертным расчетам, общая численность занятых в структурах власти РФ к 2005 г. составит: в федеральных органах — 1,2 — 1,4 млн, в региональных — 1,2 — 1,4 млн и в органах местного самоуправления — 1,4 — 2,0 млн человек.

Следует ожидать усиливающегося воздействия ряда *факторов, замедляющих рост численности* государственных служащих в территориальных органах управления. Во-первых, это компьютеризация и информатизация управленческой деятельности в системе государственной и муниципальной службы. Во-вторых, это освоение новыми поколениями работников современных практических приемов и технологий менеджмента.

Согласно экспертным оценкам, следует ожидать увеличения доли специалистов и менеджеров в регионах, городах и районах, занятых социальной работой, правовой защитой населения, проблемами устойчивости бюд-

жета и социально-экономического развития, информационно-аналитической работой.

В целом в структурах территориального управления в предстоящий период доля юристов может возрасти до 10 — 30%, политологов, социологов — до 20 — 30%, экономистов, в том числе финансистов, — до 15 — 25% от общей численности специалистов. При этом доля специалистов технических и естественных наук значительно сократится.

В стране нет одинаковых по характеру, направленности и темпам развития ни субъектов Федерации, ни региональных ассоциаций, ни городов и районов. В едином экономическом и общественно-политическом пространстве объективно развивается единство разнообразия. В нем заключается источник федерализации России. Поэтому приведенные выше сведения о возможной динамике персонала управления для практической кадровой политики в регионах и городах (района) можно использовать в качестве наиболее общих ориентиров. Органы власти и управления должны обеспечиваться кадрами прежде всего своевременно и адекватно целям и задачам социально-экономического развития республик, областей, краев, городов и районов. На этой базе осуществляются прогнозирование и программирование развития персонала регионального и муниципального управления.

### **Прогнозирование и программирование развития персонала регионального и муниципального управления**

Согласно Федеральному закону (1995 г.) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в стране вводится система государственного прогнозирования, а также устанавливается общий порядок разработки прогнозов и программ.

*Прогнозирование как выработка научно обоснованных представлений о направлениях развития в новых социально-экономических и общественно-политических условиях* используется при обосновании концепции развития и принятии решений.

Прогнозирование осуществляется *по периодам*:

- долгосрочное — на десятилетнюю и более отдаленные перспективы, с уточнением параметров развития один раз в пятилетие;

- среднесрочное — на период от трех до пяти лет;
- краткосрочное — на один год.

Соответствующие виды прогнозов еще предстоит широко внедрить в практику, в том числе разрабатывать на их основе кадровые программы для администрации регионов и муниципальных структур власти и управления.

Сделать предстоит немало. Главное — это сломать сложившуюся практику решения преимущественно сиюминутных проблем на основе конъюнктурных соображений и субъективных представлений. Все это, по-видимому, будет осуществить весьма непросто. Согласно оценкам, 75% организаций осуществляют кадровое планирование на среднесрочную перспективу, т.е. на 1—3 года, и лишь 5—6% — на 3—5 лет. Долгосрочное прогнозирование кадровых процессов осуществляется крайне редко.

**В программировании кадрового развития основными этапами являются:**

- отбор проблем для программной разработки;
- обоснование целей и задач программ;
- установление сроков и этапов;
- формирование перечня и разработка отдельных подпрограмм и блоков основных мероприятий;
- определение объемов и источников финансирования;
- конструирование системы контроля исполнения программ.

*Базовыми принципами* кадрового программирования должны стать: целенаправленность, своевременность, комплексность, перспективность, эффективность, системность, законообеспеченность.

*Исходные данные* для разработки программ получают в процессе выявления потребности в кадрах, определения их потребного количества, квалификации, половозрастной структуры и тому подобного, исходя при этом из перспективной модели региона, его экономики, социальной сферы и экологии, а также из имеющихся кадров и их потенциала.

### **Пути повышения результативности кадрового потенциала в структурах территориального управления**

Остановимся на примере из отечественной практики.

В Ярославле несколько лет практикуются конкурсы на заме-

щение вакансий в государственные и муниципальные органы управления.

Преимуществами конкурсной системы являются:

— *открытость и гласность при подборе кадров* (извещения о конкурсах широко распространяются через прессу, радио и телевидение);

— *возможность выбора* (в среднем на одно вакантное место претендуют 10—12 кандидатов. Всего в банке данных имеется информация о более чем 500 претендентах);

— *формирование кадрового резерва* системы управления (специалисты, хорошо проявившие себя на конкурсе, образуют реальный резерв);

— *возможность использования ценных предложений*, высказанных конкурсантами в рефератах или в ходе собеседований.

Предусмотрены определенные этапы проведения конкурса:

1. Формирование требований к претендентам на вакантную должность.

2. Конкурс документов. Ознакомление с биографией кандидатов. Первичное собеседование.

3. Психологическое тестирование. Диагностика аналитических способностей, логики и гибкости мышления кандидатов, способности к принятию решений, коммуникативных свойств, надежности, ответственности, устойчивости к стрессу и др.

4. Оценка профессиональной подготовки кандидатов в ходе собеседования с экспертами, решения проблемных ситуаций, деловых игр. При оценке претендентов на руководящие должности — оценка качества представленного реферата.

5. Окончательное собеседование с претендентами на конкурсной комиссии. Вынесение решения комиссии.

Решения по кандидатурам принимаются на основе интегральных оценок, исходя из следующих характеристик:

— степень соответствия индивидуальных значений 17 оцениваемых личностных свойств исходному эталону администратора;

— деловитость;

— активность (темп деятельности, время заполнения тестов);

— степень стремления человека к успеху, волевые качества;

— показатель общей эрудиции;

— показатель логики мышления.

В настоящее время особое значение имеют не потенциальные возможности специалистов территориального управления, а сама их деятельность и полученные ими результаты. При прочих равных условиях наилучшие показатели могут быть достигнуты, если деятельность управленцев характеризуется следующими чертами:

- приверженностью идее обновления механизма территориального управления, поиску и практической поддержке новых методов и технологий управления;
- реализацией традиционных ценностей менеджмента — самоотверженности, преданности делу;
- постоянным овладением новыми знаниями и навыками;
- осуществлением и развитием специфических ценностей и норм социального обслуживания населения, в том числе сотрудничества с жителями в целях улучшения качества их жизни, контроля и т.п.

Все это может рассматриваться в качестве объектов регулирования в процессе управления кадровым потенциалом регионов.

Весьма острыми остаются проблемы переподготовки и подготовки кадров. За период реформ введены государственные образовательные стандарты, переориентирована работа кадровых центров, в ряде вузов организовано обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление», идет работа по аттестации и аккредитации соответствующих программ.

Ведется поиск приемлемых форм обучения. Получило распространение мнение, что дополнительное профессиональное образование в форме профессиональной переподготовки (так называемые 500-часовые программы) наиболее эффективно по сравнению с другими его видами. Инвестиции в эту сферу дают отдачу через 1—2 года, в то время как для высшего профессионального образования этот период оценивается в 7—8 лет, а для среднего профессионального — в 5—6 лет. Объем профессиональной переподготовки предстоит увеличить в 2—2,5 раза. Предусматривается принятие закона о дополнительном образовании, использование механизма поддержки кадров за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации и другие меры.

В ряде регионов России профессиональная подготовка и переподготовка этой категории кадров за последние годы расширена, упорядочены основные ее этапы. Это создает предпосылки для повышения качества образования в сфере регионального и муниципального управления, достижения им мирового уровня.

## **ВЫВОДЫ**

1. Кадровый потенциал характеризуют возможности, способности, неиспользованные (или пока еще непознанные) резервы, заключенные в организационных структурах местной власти, в управленцах как носителях особых знаний и исполнителях определенных функций менеджмента, в адекватности профессионально-квалификационных характеристик работников целям и задачам управления регионами и муниципальными образованиями и др.

2. Кадровый потенциал может количественно и качественно не соответствовать целям и задачам управления, быть адекватным, а также не востребованным практикой по причине низкой ее культуры или же вследствие большого отрыва параметров персонала управления от выполняемых функций.

3. В целом кадровый потенциал воспроизводится на расширенной основе, при этом ориентируются на перспективные функции управления, максимизацию результатов его использования.

4. Ключевое значение имеет базовая подготовка и переподготовка кадров, которая должна осуществляться на основе упреждающего обучения, создания в аппарате критической массы специалистов новой формации, а также эффективности затрат на обновление знаний, т.е. максимизации результатов их практического применения.

5. Недостаточность средств для подготовки специалистов управления на местах и их переподготовки, низкая результативность использования знаний и навыков этих работников и возрастающая значимость их деятельности ставят задачу научной и практической разработки основ экономики кадроведения.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

*1. Из чего складывается кадровый потенциал регионального и муниципального управления?*

*2. Под воздействием каких причин, обстоятельств и в каких направлениях следует ожидать изменений кадрового потенциала?*

*3. Что такое «профессиональное ядро» структур исполнительной власти? Кто в него входит в администрациях республик (в составе РФ), областей, краев, автономных образований, а также городов и районов?*

4. Каково экономическое содержание категории «кадры»? Как можно его расширить?

5. Почему необходима упреждающая подготовка персонала управления? Каким должно быть это упреждение? Как можно решить эту проблему?

## ЛИТЕРАТУРА

Базаров Т. Ю. Управление персоналом развивающейся организации: Учебное пособие. — М., 1996.

Кадровое программирование. — М.: РАУ, 1997.

Структурная перестройка и экономический рост в 1997 — 2000 годах: Программа Правительства Российской Федерации. — М., 1997. Раздел 5.2.

Травин В. В., Дятлов В. А. Основы кадрового менеджмента. — М.: Дело, 1995.

Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8 - ФЗ.

## Глава 13

### ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ И ТЕХНОЛОГИЙ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

*Информатизация управления экономикой региона.  
Управление межрегиональной маркетинговой  
информацией. Интеллектуальный капитал и  
управление знаниями*

Информационные технологии начинают играть ведущую роль в управлении развитием любого социально-экономического процесса. Эффективность общественного производства в значительной мере определяется степенью использования средств обработки информации (вычислительной и копировальной техники, телефонов, программного обеспечения), плотностью потока изобретений новых продуктов и новых технологий с помощью компьютерных программ. Более того, весь современный менеджмент представляет собой информационный процесс, создающий связи между организациями и людьми для эффективного дости-

жения результатов. Добавленная стоимость в связи с этим — продукт информационных трансформаций. Однако не следует думать, что информационные технологии исчерпываются технической стороной дела (вычислительные машины, телекоммуникации, Интернет, мультимедийные технологии и пр.). Главное в новых информационных технологиях — не сети и технические возможности, а желание персонала привнести что-то новое в свою организацию, а также приверженность к сотрудничеству со стороны партнеров, потребителей и контрагентов. В этом направлении начало развиваться новое направление в менеджменте — менеджмент знаний (knowledge management). Основные объекты его внимания — это процессы освоения, передачи, использования знаний, опыта, навыков работы, психологические мотивы и установки в отношении знаний, соответствующее программное и техническое обеспечение. Первая ступень развития менеджмента знаний — управление информационными потоками.

В экономике любой развитой страны или региона управление информацией, а еще шире — знанием становится базисом любого улучшения, любого продвижения вперед. Информационный компонент начинает доминировать в любом производстве и в любом бизнесе. Развитость информационного компонента — это одновременно фактор, индикатор и результат развития страны или региона. Информационные и коммуникационные возможности страны или региона превращаются в движущую силу их развития. Другими словами, развитость информационной инфраструктуры (которая одновременно является инфраструктурой бизнеса) — это фактор притяжения и развития деловой активности. Компьютерные сети, вычислительная техника, компьютерный дизайн, средства связи сегодня становятся тем, чем были в конце XIX в. железные дороги, — катализатором и фактором социально-экономического развития всего общества. Информация, знания сегодня ресурс развития любой социально-экономической системы, а зрелость информационных технологий, технологий освоения, передачи и использования знаний определяет его темп.

В рамках исследований, проведенных Организацией по международному развитию при ООН (ЮНИДО), был сделан вывод о современных факторах привлечения финансовых средств

в национальную экономику стран мира. Традиционные факторы (богатая ресурсная база, изобилие дешевого труда) все в меньшей степени сказываются на инвестициях, в то время как более действенными стали новые факторы:

- развитая социальная и экономическая инфраструктура;
- компетентная бюрократия;
- сильная образовательная система;
- устойчивая политика макроэкономической стабилизации.

Эти же факторы действуют и в регионах России. Руководители некоторых развитых российских регионов уже исходят из новых условий постиндустриальной эры. Так, губернатор Санкт-Петербурга А. Яковлев на Петербургском экономическом форуме отметил, что главный фактор экономического развития города — это творчество людей, человек нового типа. Основой развития становится обеспечение реальных прав на творческий труд, а основным ресурсом — человеческие знания.

### **Информатизация управления экономикой региона**

Информатизация является таким многогранным и динамичным процессом, что ряд ее аспектов все еще остается недостаточно изученным или требует адаптации к современным условиям. Многие вопросы, особенно в региональном разрезе, требуют детализации и только начинают подвергаться более глубокому изучению. Среди таких вопросов — особенности становления информатизации в период экономической реформы, проблемы эффективного управления информатизацией на уровне субъекта Федерации, определение сущности и роли широкомасштабного внедрения информационных технологий в систему государственного управления на всех его уровнях, а также в органы местного самоуправления. Нужны удобные методики расчета достигнутого уровня региональной информатизации и взаимосвязи состояния информатизации с показателями развития региона.

Тяжелое экономическое положение России (большинства ее регионов) настоятельно требует создания эффективных систем информационной поддержки управленческих решений для проведения оперативного мониторинга текущего состояния ди-

намично меняющейся экономической среды и определения стратегических и тактических задач по управлению экономическими процессами на региональном уровне.

Опыт создания подобных систем в нашей стране и за рубежом свидетельствует о том, что эффективное управленческое решение может быть реализовано лишь при опоре на надежную систему информационного обеспечения органов государственного менеджмента. В период нестабильного развития экономики важность создания и эффективного использования таких систем резко возрастает.

Пока еще немногочисленные специалисты, работающие в России над этой проблематикой, утверждают, что сущность информатизации управления экономикой территории заключается в создании условий для улучшения информационного обеспечения структур, управляющих экономическими процессами. Необходимы меры по совершенствованию конкретных технологических, финансовых, организационных и других условий, позволяющих повышать эффективность использования современных информационных технологий и информационных ресурсов в регионе в целях улучшения информированности лиц, подготавливающих и принимающих решения по экономическим вопросам<sup>1</sup>.

Современная парадигма развития информатизации — это переход информатизации из вспомогательного вида человеческой деятельности, используемого для получения большей прибыли при производстве определенных товаров, услуг, в самостоятельную высокодоходную экономическую деятельность, превращение ее из обеспечивающего, носящего эпизодический характер явления в содержательный, постоянный фактор управления со свойствами, генерирующими качественные решения.

Применительно к региону эта деятельность приобретает особые черты, требует реализации специфических принципов, таких, как корректная интеграция информационных ресурсов,

---

<sup>1</sup>См., напр.: Зарубина Н. В. и др. Основные критерии уровня информатизации и их взаимосвязь с социально-экономическим развитием территории// Геоинформационные ресурсы: экономический аспект. — Новосибирск: Изд-во СНИИГТИМС, 1998.

рациональное сочетание открытости и информационной безопасности. В отношении сложных, многопараметрических социально-экономических процессов как объектов управления особую актуальность приобретают такие *современные методы информатизации*, как *виртуализация* — эмуляция в компьютере реальных объектов, событий и процессов, метод *репликаций* — многократного повторения определенных функциональных решений — и *коммуникавизация* — достижение целей информатизации путем организации взаимосвязанных информационных потоков. Информатизация территориального управления тесно связана с потребностью в ускоренных темпах обновления техники и технологий. Важно учитывать прогрессивное обратное воздействие информатизации на технологию соприкасающихся с нею отраслей (связь, промышленность, наука). Планируя и обосновывая затраты на информатизацию территориального управления, необходимо постоянно иметь в виду всепроникающий, межотраслевой характер информатизации и мультипликативное воздействие на экономические процессы.

В период реформирования региональной экономики принципиально важным становится достижение опережающих темпов развития информатизации на региональном уровне по сравнению с отраслями материального производства. И здесь ни в коем случае нельзя удовлетворяться «подстройкой» новых инструментов информатизации к решению сугубо традиционных задач. Так, например, важно осуществить переход от преимущественно расчетно-статистических задач к информационно-прогнозным; организовывать интегрированные региональные системы и новые формы взаимоотношений с региональными и находящимися вне региона владельцами информации. Полноценно использовать резервы повышения эффективности системы территориального управления в результате его информатизации можно, если она будет задействована в реализации всех функций управления территорией: анализа и прогнозирования, принятия решений, организации их выполнения и контроля результатов.

Некоторый опыт работы в этом направлении уже накоплен. Так, в Кемеровской области для повышения управляемости процессом информатизации:

- сформирован Координационный межведомственный совет по региональной информатизации с целью выработки согласованной стратегии информатизации;
- образованы Управление по политике информатизации и информационным ресурсам администрации области и Региональный центр информатизации органов государственного управления области;
- разработаны и используются в администрации Кемеровской области методики определения уровня информатизации и взаимосвязи состояния информатизации с показателями социально-экономического развития региона;
- разработана и реализуется концепция формирования единого информационного пространства органов управления регионом;
- сформирована целевая программа информатизации органов управления области;
- разработаны структура региональной нормативной базы по информатизации и проект одного из законов — «Об информационных ресурсах Кемеровской области» — в качестве базового законодательного акта по управлению процессом информатизации региона.

Благодаря интенсивному развитию информатизации сферы регионального и муниципального управления и формированию информационных систем «Собственность», «Финансы», «Налоги», «Начисление пенсий» и других было значительно облегчено решение задач по управлению государственной собственностью в области, обеспечению сбора налогов с увеличившегося контингента налогоплательщиков, смягчению социальных проблем в связи с реструктуризацией угольной промышленности, а также увеличением в регионе числа пенсионеров почти до трети населения.

В регионе определены новые конкретные задачи информатизации управления экономикой региона:

- создание системы информационного моделирования экономических процессов с целью повышения качества прогнозирования развития экономики и выработки оптимальных управленческих решений;
- развязка кризиса взаимных неплатежей на базе создания клирингового центра, представляющего собой мощную информационную систему;

- ужесточение контроля за своевременным поступлением средств в областной и местный бюджеты за счет развития информационно-вычислительной системы;
- практические меры по сокращению недоимки в бюджет через создание на базе долгового центра крупного информационного модуля;
- переход на систему персонифицированного учета населения, построенную в архитектуре территориально-распределенной сети;
- формирование комплексной информационной системы управления государственной и муниципальной собственностью в регионе;
- создание автоматизированного Земельного кадастра;
- отслеживание финансовых, материальных и трудовых ресурсов в регионе с помощью интеллектуальных автоматизированных систем;
- развитие малого бизнеса в регионе, для чего предполагается создание разветвленной информационной сети поддержки предпринимательства, более эффективное использование возможностей глобальной сети «Интернет».

### **Управление межрегиональной маркетинговой информацией**

В географических условиях удаленности большинства регионов России от мировых и отечественных центров развитие информатизации управления с помощью электронных сетей может стать одним из ключевых факторов радикального повышения конкурентоспособности российских территорий. Важный пример в этом направлении показывает развернутая по инициативе московского правительства система межрегиональных маркетинговых центров (ММЦ).

Они призваны отбирать и анализировать информацию о возможностях отечественных производителей, оценивать объемы региональных рынков с учетом состояния платежеспособного спроса населения и предприятий, а также возможностей местной торговой сети.

Постановка такой задачи требует участия в этой работе государственных статистических структур, но данные, полученные от статистических органов, как правило, имеют обобщенный

характер и не раскрывают текущей конъюнктуры региона. Для того чтобы иметь представление о текущих товарных возможностях и потребностях каждого региона, а также чтобы предприниматели и руководители предприятий использовали эти данные для выработки правильных коммерческих решений, в рамках системы ММЦ проводится ежеквартальный мониторинг, по результатам которого маркетологи центров составляют региональные сводки, состоящие из двух перечней:

а) продукции, предлагаемой местными производителями и оптовиками для реализации в других регионах, с указанием основных характеристик, объемов и условий поставок;

б) продукции, в которой в данном регионе существует потребность, подтвержденная платежеспособным спросом населения, с указанием объемов потребности, цены и качества требуемых товаров.

В связи с предложениями правительственных и предпринимательских кругов зарубежных государств о развитии взаимовыгодного экономического сотрудничества с использованием системы ММЦ признано целесообразным создать межрегиональные маркетинговые центры в странах СНГ, Балтии и дальнего зарубежья<sup>1</sup>. Основными направлениями деятельности межрегиональных маркетинговых центров за рубежом определены:

- интеграция системы ММЦ в международные сети деловой информации;
- содействие взаимовыгодному товарообмену и промышленной кооперации между малыми и средними предприятиями зарубежных стран, Москвы и других регионов Российской Федерации;
- привлечение зарубежных инвестиций, современного оборудования и технологий с целью создания совместных производств на основе местных ресурсов.

Департаменту поддержки и развития малого предпринимательства правительства г. Москвы и Московскому фонду поддержки малого предпринимательства предложено обеспечить

---

<sup>1</sup>17 ноября 1998 г. правительство Москвы выпустило соответствующее распоряжение № 1284-РГ «О дальнейшем развитии системы межрегиональных маркетинговых центров».

комплекс организационных мероприятий по созданию межрегиональных маркетинговых центров за рубежом, а департаменту внешних связей совместно с Московским фондом поддержки малого предпринимательства — обеспечить взаимодействие системы ММЦ с создаваемыми при поддержке правительства Москвы торговыми домами Москвы за рубежом.

К началу 1999 г. в России действовало уже 35 ММЦ. Ведется подготовка и повышение квалификации кадров сотрудников ММЦ, вырабатываются единая стратегия мониторинга региональных рынков, общие принципы и конкретные ориентиры ценовой политики.

Информационные ресурсы системы ММЦ, доступные в сети «Интернет», складываются из данных, поступающих от маркетинговых центров, работающих в регионах РФ. Формируется база данных производителей товаров и услуг, включающая номенклатуру и комплектующие, а также база данных коммерческих предложений субъектов предпринимательской деятельности.

В дальнейшем планируется дополнить информационный ресурс системы виртуальным каталогом региональной продукции, базой данных по инвестиционным проектам, аналитическими материалами и другой информацией, отражающей социально-экономическую ситуацию в регионах РФ.

Появились первые зарубежные межрегиональные маркетинговые центры — в Киеве и Минске, в государствах Балтии, в Дюссельдорфе и Мадриде. Разумеется, это расширение маркетинговой системы будет успешным при взаимодействии с зарубежными торгово-промышленными палатами. Западные фирмы немало натерпелись, пытаясь работать в Москве без какой-либо конкретной консалтинговой и административной поддержки в регионах, поэтому поддерживают систему ММЦ, считая ее надежным условием успеха. Кроме того, для них очень важно, что за этой системой стоит правительство Москвы, являющееся для западных инвесторов гарантией надежности и профессионализма.

Теперь важно, чтобы торгово-промышленные палаты воспользовались возможностями системы ММЦ, взаимодействовали с ней, размещали через нее свою информацию. Но и сами ММЦ должны быть больше связаны с объединениями предпринимателей, отраслевыми гильдиями.

## Интеллектуальный капитал и управление знаниями

В последнее время в мировой экономической литературе достаточно широко используется понятие «интеллектуальный капитал»<sup>1</sup>. Интеллектуальный капитал — это знания, информация, интеллектуальная собственность, опыт, организационные возможности, информационные каналы и пр., которые можно использовать, чтобы создавать богатство. Его трудно точно идентифицировать и еще труднее эффективно применить.

*Интеллектуальный капитал можно представить как состоящий из человеческого капитала и организационного капитала.*

*Человеческий капитал* — та часть интеллектуального капитала, которая имеет непосредственное отношение к человеку. Это знания, практические навыки, творческие способности людей, их моральные ценности, культура труда. Человеческий капитал важен с точки зрения инноваций, обновления, участия в мозговых штурмах и пр. Но не всегда чисто человеческого компонента достаточно для формирования мощного интеллектуального капитала. Яркий пример — университеты: они объединяют в себе много умных людей, которые, однако, как правило, в данной структуре не делают больших денег.

*Организационный капитал* — та часть интеллектуального капитала, которая имеет отношение к организации в целом. Это техническое и программное обеспечение, оргструктура, патенты, брэнды, отношения с клиентами. Организационный капитал — это организационные возможности фирмы ответить на требования рынка. Организационный капитал отвечает за то, как человеческий капитал используется в организационных системах, преобразуясь в информационных каналах. Именно организационный капитал в большей степени является собственностью компании и может быть относительно самостоятельным объектом купли-продажи.

Относительно самостоятельной составной частью организационного капитала является *потребительский капитал* — это капитал, который складывается из связей и устойчивых отношений с потребителями.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Stuart T. A. Intellectual Capital: The New Wealth of Organisations*. L., 1997; *Rethinking the Future*. L., 1997; *Quinn J. B. Intellect enterprise. A Knowledge and Service Based Paradigm for Industry*. L., 1992.

Несмотря на то что интеллект и услуги создают стоимость, являясь основными факторами экономического роста компаний, регионов и стран, *традиционная экономическая теория и управленческая практика пока еще делают основной акцент на физических активах и материальных продуктах труда*. Новый подход к развитию фирм и организаций переносит акцент управленческих воздействий на интеллектуальный капитал, применяя новый подход и методы менеджмента знаний, который представляет собой относительно самостоятельный вид специального менеджмента. Менеджмент знаний отвечает, в частности, на следующие вопросы:

- как можно управлять самым важным корпоративным активом — интеллектуальным капиталом?
- как интеллектуальный капитал может высвободить другие виды капитала?
- каковы новые принципы управления людьми в информационной экономике?
- почему сегодня, когда знания представляют собой реальную власть, эта власть перемещается к потребителям, предоставляя им возможность сильно воздействовать на продавцов и производителей?

Интеллектуальный капитал характеризуется следующими *особенностями*:

1. Компании и организации не владеют безраздельно интеллектуальным капиталом. Они владеют им совместно с наемными работниками, если речь идет о человеческом капитале, и совместно с потребителями и другими контрагентами, если речь идет о потребительском капитале.

2. Чтобы создать человеческий капитал, нужно использовать команды, рабочие группы и другие социальные формы обучения. Междисциплинарные группы и команды формализуют и капитализируют талант, так что он становится менее индивидуальным и приобретает черты общественного. Даже если член группы покидает ее, знания все еще остаются в ней в течение определенного периода.

Организационный капитал — это вид интеллектуального капитала, которым владеет и который контролирует компания или организация. Одна из главных целей формирования организационного капитала — создание такой структуры, которая позволит потребителю продуктивно общаться с персоналом компании.

Организационный капитал в основном решает две проблемы: поддержка со стороны потребителя тех знаний, которые создают стоимость, и ускорение потока информации. В этом смысле информация готова замещать физический капитал.

Работа со знанием — это преимущественно работа с потребителем. Индивидуализированные управленческие подходы и решения, а также специальные отношения, рожденные менеджментом, создают добавленную стоимость.

Человеческий и организационный, в том числе потребительский, капитал работают вместе. Недостаточно инвестировать в каждый из них по отдельности. Они должны поддерживать друг друга, создавая синергический эффект.

Знание в рамках корпораций и организаций используется для получения новых знаний. Менеджмент по сути является процессом использования знаний для нахождения эффективных способов применения информации в целях получения необходимых результатов. Знания применяются для систематических нововведений и новаторства. Это происходит не только в производственной деятельности, но и во всех организациях, в том числе в органах местного управления.

Современные средства телекоммуникации и сетевые возможности вычислительной техники придают новый импульс росту значимости знаний и интеллектуального капитала. Так, например, в системе Knowledge on line, которая действует в консалтинговой компании «Буз, Аллен и Гамильтон», соединены возможности получения необходимой информации об отрасли, об аналогичных проектах, о консультантах, имеющих опыт осуществления аналогичных проектов, а также возможности обсуждения, обучения и получения текущей информации. Аналогичные системы имеют практически все профессиональные консалтинговые и многие другие компании, эффективно использующие преимущества управления знаниями. В недалеком будущем аналогичные системы станут использоваться в деятельности многих организаций, в том числе местных органов власти.

## **ВЫВОДЫ**

Новые управленческие технологии развития регионов требуют постоянного обновления знаний и постоянной трансформации

персонала администрации. Для реализации новых управленческих технологий необходимы постоянные вложения в человеческий капитал регионов и городов. Целесообразно при формировании и развитии дееспособной команды администрации непрерывно повышать ее квалификацию, используя инновационные семинары и стажировки. Повсеместно следует использовать приемы так называемого бенчмаркинга — целенаправленного переноса передового опыта других регионов и городов.

Таким образом:

- экономическое благосостояние российских регионов определяется не только наличием исходных преимуществ (географическое положение, наличие природных ископаемых и др.), но и качеством управления их социально-экономическим развитием;

- в управлении развитием региона целесообразно использовать современные методы регионального менеджмента, — стратегическое планирование, региональный маркетинг и др.;

- основными факторами успеха в управлении региональным развитием становятся уровень квалификации кадров региональной администрации и рациональное использование интеллектуального потенциала консультантов по региональному развитию.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы сущность и содержание информатизации управления территориями?

2. Каковы задачи информатизации управления функционированием и развитием территорий?

3. Как влияет информатизация на становление межрегиональных связей в условиях рынка?

### ЛИТЕРАТУРА

Зарубина Н. В. Информатизация в управлении экономикой региона: Дисс. на соиск. уч. степ. к.э.н. — Кемерово: КемГУ, 1998.

Панкрухин А. П. Маркетинг в компьютерных сетях//Маркетинг в России и за рубежом. 1999. № 4.

Панкрухин А. П. Территориальный маркетинг//Маркетинг в России и за рубежом. 1999. № 5 — 6.

Регион: ресурсы местного саморазвития: Спецкурс. Вып. 8/Под науч. ред. Ю. П. Алексеева, Б. Е. Шпилева. — М.: БСТ, 1999.

## **УЧЕБНЫЕ СИТУАЦИИ К РАЗДЕЛУ VI**

### **С и т у а ц и я № 1. Регулирование рынка сигарет в Москве**

**Монополия вредит вашему здоровью**

*Спрос, предложение, значимость*

Россия является четвертой страной в мире по потреблению сигарет. По статистике Министерства сельского хозяйства и продовольствия, куда входит и табачная отрасль, общероссийская потребность в сигаретах оценивается в 250 млрд штук в год — около 1700 сигарет на каждого россиянина, включая младенцев, или почти по пять сигарет в день. Эта потребность удовлетворяется на 200 млрд за счет местных производителей, на 40 млрд — благодаря импорту. Объем нелегального импорта оценивается в 10 млрд сигарет.

В российской табачной индустрии насчитывается 76 производств, из них более 45 активно функционируют. Среди них 24 средние и крупные фабрики, в том числе 9 — с участием иностранного капитала. Крупнейшие российские фабрики — “Ява” и “Дукат” в Москве, им. Урицкого и им. Клары Цеткин в Санкт-Петербурге, Краснодарская, Саратовская, Елецкая, Армавирская — скуплены западными табачными компаниями.

Около 20 табачных предприятий появилось в последние два-три года. Новые производства, как правило, не имеют полного технологического цикла, оснащены старой техникой, закупленной по бросовым ценам. Мощности каждого такого производителя не превышают 500 млн сигарет, большей частью без фильтра. В стадии проектирования и строительства находятся еще полтора десятка таких же мелких сигаретных производств.

Семнадцать фабрик объединены в ассоциацию “Табакпром”.

На их долю приходится около половины всей табачной продукции, изготавливаемой в России. В 1997 г. они выпустили более 90 млрд сигарет и папирос. Большинство предприятий “Табакпрома” оснащено изношенным и морально устаревшим оборудованием образца 50—70-х гг. Отсутствие средств на техническое переоснащение фактически ведет эти предприятия к банкротству. В 1998 г. местные власти объявили банкротами Погарскую и Челябинскую фабрики. Похожий исход ожидает в ближайшем будущем еще 50—60% членов “Табакпрома” и практически всех только что созданных или разворачивающихся мелких табачных производителей.

Впрочем, некоторые производители за годы реформ сумели изыскать средства на приобретение оборудования и модернизацию цехов. С опорой на собственные финансовые ресурсы и отечественные инвестиции успешно работают “Балканская звезда” и “Донской табак”. Семь фабрик провели техническую модернизацию с помощью иностранного капитала. Построено пять совместных предприятий. Еще три СП находятся в стадии строительства.

С точки зрения объема бюджетных поступлений и реальных прямых инвестиций табачная индустрия оказалась едва ли не самой прогрессивной. Только производители табачных изделий (без учета торговцев) заплатили в бюджеты всех уровней: в 1996 г. — 1,9 млрд руб., в 1997 г. — 2,5 млрд и в 1998 г. — 4 млрд руб. По оценкам министерства, объем вложений в табачную отрасль РФ с 1991 г. составил около 1 млрд долл., из которых 600 млн иностранных и 400 млн отечественных инвестиций.

Почти все ведущие мировые табачные компании объявили в конце прошлого — начале нынешнего года новые инвестиционные программы (см. табл. 25), подтвердив тем самым стратегию на сокращение поставок сигарет из-за рубежа и расширение внутрироссийского производства. Объем капиталовложений транснациональных корпораций в ближайшие два года будет больше, чем за последние 5 лет, — около 700 млн долл. В итоге суммарные производственные мощности фабрик, контролируемых зарубежным капиталом, должны возрасти с 92 млрд сигарет в 1997 г. до 250—270 млрд в 2000-м.

Как уже было отмечено, именно такими цифрами оцениваются потребности России в курительных изделиях. Поэтому курильщики могут не опасаться сигаретного дефицита даже на

## Динамика развития российских табачных производств, контролируемых зарубежным капиталом

Зарубежная фирма и контролируемые ею табачные производства	Пакет акций, принадлежащих зарубежной фирме, %	1-й этап инвестиций (1992 — 1997 гг.)		2-й этап инвестиций (1998 — 2000 гг.)	
		Объем инвестиций, млн долл., объявленных/вложенных	Годовое производство, млрд сигарет, плановое/реальное	Объем инвестиций, млн долл.	Годовое производство, млрд сигарет
Бритиш-американ табакко	75	180/150	30/21	65-75	40
БАТ-Ява (Москва)	75	120/100	20/14,5	50-60	30
БАТ-СТФ(Саратов)	75	50/46-50	10/6,5	15	10
Филип Моррис	75-92	170-180/70-120	> 10/10,9	350-375	60
Филип Моррис-Ижора	-	-	-	335	25
Краснодартабак-пром	92	60/60-70	0/7,8	40	14,4-25
Филип Моррис-Нева	90	10/10-50	-/3,1	-	5-10
Созвездие	75	10/10	-	-	-
Р.Дж. Рейнольдс	51-92	100/> 320	-/37	120	100
Р.Дж.Р.-Петро	92	40/120	-/32	120	60-90
Р.Дж. Р.-Тобакко	51-64	> 10/-	-/4	-	-
Елец	-	-	-	-	-
Р.Дж. Р.-Армавиртабак	76-92	16/-	-/4	-	4-5
Ротманс	75	100/>80	6-10/0,6	-	6-10
Невотабак (цех)	75	-/5	0,6/0,6	-	-
Ротманс-Нево	-	>80/80	6-10/-	-	6-10
Лигтетт-Дукат	96	-	-/14	85	16,5-30
Реемгсма	-	-	-	>60	25
Беренсон-С	-	-	-/1,5	>60	25
Булгартабак	51	-	-/2	-	>5
Тверь-Хасково БТ	51	-	-/1,5-2	-5	-
Македониятабак	-	-	-	>1	1,2

фоне сворачивания импорта и разорения отечественных производителей.

Все транснациональные табачные компании, работающие в России, заявили о неизменности своих инвестиционных планов и отсутствии желания покинуть российский рынок. Это неудивительно, поскольку совокупный объем иностранных инвестиций в табачную отрасль превысил 600 млн долл. Купив контрольные

пакеты акций табачных фабрик и построив новые, мировые компании фактически стали национальными производителями. Некоторые западные фирмы уже вступают в “Табакпром” — ассоциацию, которая первоначально формировалась из чисто российских фабрик.

Однако у западных табачников есть повод для беспокойства — все активнее ведутся разговоры о введении табачной государственной монополии. Если это произойдет, перспективы новых инвестиций в отрасль станут весьма проблематичными.

### **Государственное регулирование: федеральный уровень**

О возможном введении государственной табачной монополии заявляли в бытность премьером С.В. Кириенко и Е.М.Примаков. По данным правительства, поток контрабанды в 2—3 раза превосходит официальные оценки (в частности, Минсельхозпрода). Потому-то и возник разговор о “наведении порядка”.

Активную роль в этом сыграла Национальная ассоциация импортеров (НАСИ), возникшая в период расцвета льготного импорта табака и алкоголя. Она была создана рядом компаний, связанных с Национальным фондом спорта (НФС). Представители НАСИ со страниц газет активно озвучивали тезис о захвате иностранцами российской табачной отрасли, который чреват губительными последствиями. НФС прекратил существование, оставив о себе память как о едва ли не самой большой льготной дыре, пропустившей через себя импортного спиртного и сигарет на миллиарды долларов.

По неофициальным данным, Минобороны предложило передать оптовую торговлю табаком в систему Военторга. Генералам стоит напомнить об опыте торговых структур при Московской патриархии. Ставшие достоянием гласности истории о льготном импорте сигарет в Россию позволили пастве узнать немало нового о некоторых своих духовных наставниках.

В сфере торговли сигаретами ожидается передел. Лицензирование и жесткий контроль за распространителями табака, возможно, увеличат бюджетные доходы и снизят уровень контрабанды. Но планы западных табачников все равно окажутся слуханными: в последнее время многие из них начали налаживать

собственные каналы сбыта сигарет. Есть мнение, что для потребителя эта монополизация рынка означает только убыток.

### **Региональные меры — опыт Москвы**

Не только на федеральном уровне возможно изменение правил игры — свое слово хотят сказать и власти столицы. Уместно вспомнить, как развивались события с водочной монополией. Еще до ее утверждения на федеральном уровне мэр Ю.М. Лужков показал пример в отдельно взятом городе. Была введена местная идентификационная марка, без которой спиртные напитки в столице запретили продавать. Власти Москвы сами себя наделили правом определять, кому из производителей или торговцев выдавать эти “разрешительные” марки, а кому — нет.

Государственный антимонопольный комитет (ГАК) оценил эти новации как препятствие развитию рыночных отношений, но после безрезультатных разбирательств затих. Позднее была создана сеть оптовых алкогольных баз, подконтрольных правительству Москвы, а торговля спиртным на оптовых рынках запрещена. Всю эту реформу сопровождала пропагандистская кампания с основным тезисом: левый алкоголь убивает тысячи людей, а дельцы теневой экономики наживаются на этом.

И власти других регионов, и федеральное правительство затем взяли на вооружение эти “московские” инструменты. Не углубляясь в рассуждения, хороши подобные меры или нет, надо признать их эффективность: “теневики” прижимают, обороты заводов и отчисления в бюджет растут.

Тем не менее властям недостаточно просто получать налоги с производителей и торговцев — хочется крепко похозяйствовать в этой сфере самим. Первопроходцем опять выступает Ю.М. Лужков. Посетив Тамбов, он заявил о намерении создать предприятие “Мостабак”, которое станет структурой администрации по оптовой торговле табачными изделиями. “Оптовые наценки в новом предприятии не превысят 20%, что позволит бороться с многочисленными посредниками и наценками, гирями висящими на столичной торговле”, — сказал Лужков. «Мэр договорился с местными табачниками о ежедневных поставках в Москву 800 тыс. пачек сигарет “Космос”, “Спартак” и “Мор-

шанскъ”», — рапортуют московские газеты. 800 тыс. пачек — это треть московского рынка.

### Мнения противников регулирования

Утверждается, что подобные меры фактически будут означать мягкое введение локальной столичной торговой монополии на табак.

Тот, кто подомнет под себя табачную торговлю, сможет управлять всей индустрией, в том числе и ее производственной составляющей. Взять западных табачников — борются за потребителя, придумывают новые марки, снижают отпускные цены, тратятся на рекламные и маркетинговые акции. В итоге сигареты “Петр I” или “Союз—Аполлон” отвоевывают свою конкретную долю в определенной ценовой нише на рынке, в том числе в Москве. Если рынок в результате административного решения будет заполняться ежедневно 800 тыс. пачек сигарет “Моршанскъ” и “Космос” (или даже болгарских “Стюардесс”) по демпинговым ценам, то через неделю владельцам фабрик можно диктовать любые условия, в противном случае эти фабрики просто останутся, ибо продать свою продукцию не смогут. Курильщику в этой ситуации придется покупать то, что предложит монополизированная торговля, по тем ценам, которые монополия и установит. Или же обращаться к контрабандистам, для которых наступит эпоха возрождения.

### КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. *Противоречит ли государственное регулирование целям и задачам маркетинга? В чем здесь возможны согласование и взаимосвязка действий?*

2. *Способны ли меры государственного регулирования на региональном уровне повышать притягательность рынка региона для производителей и посредников?*

3. *Какие маркетинговые действия, по Вашему мнению, наиболее логично предпринять на федеральном, а какие — на региональном уровне управления?*

## **Ситуация № 2. ПРИМЕРНЫЙ ПЛАН КРАТКОСРОЧНОЙ РЕКЛАМНОЙ КАМПАНИИ РЕДАКЦИИ ГОРОДСКОЙ ГАЗЕТЫ “ВЕСТНИК”**

Девиз (слоган) кампании: “Четыре года с вами!”

Срок проведения кампании — один месяц.

### **1. Стратегические цели**

1. Постоянная рекламная деятельность газеты и одноименного агентства в русле общей маркетинговой политики городской администрации.

2. Формирование положительного имиджа “Вестника” (рекламного агентства и самого издания) в регионе.

3. Организация сбыта комплекса услуг рекламного агентства “Вестник” как в регионе, так и за его пределами.

### **2. Локальные цели**

1. “Раскрутка” новых возможностей рекламного агентства в области изготовления рекламы.

2. Оптимизация текущей рекламной деятельности агентства.

3. Совершенствование (модернизация) логотипа (товарного знака) издания, а также внешнего оформления газеты.

### **3. Стандартные адреса проведения кампании:**

♦ финансово устойчивые коммерческие предприятия в регионе;

♦ места рекреации (культурные и другие учреждения);

♦ банки и крупные страховые компании региона;

♦ средства массовой информации региона;

♦ торговые дома и модные (крупные) магазины.

### **4. Методы и способы рекламного и PR-воздействия**

1. Рекламная кампания в газете “Вестник” рассчитана на четыре выпуска, на четыре недели (по количеству выпусков газеты в этот период).

*Выпуск 1. Идея: “Мы пришли сюда надолго, потому что нам безразличны этот город, его люди, его будущее.* Редакционная статья об этапах пройденного пути и о стратегии газеты (“Реклама — это информация”) размещается на первой полосе и сочетается с выпуском первого рекламного блока (со слоганом “Четыре года с вами!”). Материал редакционной статьи целесообразно использовать в пресс-релизе (см. ниже).

*Выпуск 2. Идея: «“Вестник” и местные жители».* Рекламный

блок сочетается с мини-интервью с различными представителями целевых аудиторий “Вестника” (старые и новые читатели газеты, заказчики рекламы, конкуренты, члены семьи редакционных работников и т.д.). Тема интервью: “Что Вы думаете о “Вестнике”?”

*Выпуск 3. Идея: «“Вестник” и местный бизнес».* Рекламный блок + мнение (небольшая статья) предпринимателя (банкира, представителя страховой компании), которому «Вестник» помогает вести бизнес.

*Выпуск 4. Идея: «“Вестник” и социальная политика в регионе».* Рекламный блок размещается вместе с выступлением представителя городской администрации, с которой газета осуществляет ряд социальных проектов.

## 2. Реклама в СМИ:

- самореклама (выпуск рекламного блока в газете “Вестник”);
- то же в газетах-конкурентах региона;
- то же на региональном ТВ;
- то же на региональном радио.

Целесообразно в течение месяца рекламировать один рекламный блок (набор стандартный — слоган, зачин, возможности рекламного агентства, реквизиты) в режиме ротации: один раз в неделю.

## 3. Наружная реклама.

Изготовить (или обновить) указатель по дороге в редакцию, а также основной рекламный щит агентства “Вестник”.

## 4. Создание и рассылка пресс-релиза в местные СМИ.

Содержание пресс-релиза: история газеты; услуги агентства; клиенты агентства; репутация и перспективы городской газеты.

## 5. Директ-маркетинг.

Создание рекламного буклета (как вариант — информационного письма с приглашением на творческую встречу по случаю небольшого события — 4-летия газеты).

Рассылка рекламного буклета (письма) в фирменном конверте по стандартным адресным базам (см. выше).

6. Организация и проведение публичного мероприятия (творческой встречи) с представителями ряда целевых аудиторий газеты.

Вечер организуется по принципу: “Где? Когда? Кто? Как?” В качестве общей идеи, девиза может выступать слоган “Четыре

года с вами!»). Только в данном случае он будет адресован участникам вечера — представителям городской администрации, предприятий и организаций региона, банков и страховых организаций, местных СМИ, а также постоянным клиентам и заказчикам.

Сценарий встречи состоит из двух частей.

Суть первой части: сотрудники «Вестника» приветствуют своих гостей, принявших непосредственное участие в становлении и развитии газеты и рекламного агентства; в надежде на дальнейшее сотрудничество рады проинформировать их (в неформальной обстановке) о стратегии издания на предстоящий период, о творческих задумках коллектива. Возможна демонстрация новых полиграфических возможностей агентства (к примеру, образцы наружной рекламы и т.д.)

Суть второй части: приглашенные на встречу заготавливают заранее пожелания и рекомендации агентству (газете), исходя из опыта сотрудничества, и озвучивают их на встрече.

На встрече желательны: выступление представителей творческих коллективов (местные танцоры, поэты и т.п.), мини-выставка малой пластики, сюрпризы, розыгрыш лотереи.

### **5. Ориентировочный расчет бюджета кампании:**

- ◆ реклама в СМИ — 30% общего бюджета рекламной кампании;
- ◆ обновление логотипа и наружной рекламы — 15%;
- ◆ расходы на директ-маркетинг — 20%.
- ◆ затраты на проведение публичного мероприятия — 35%.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. *Может ли предложенный план краткосрочной рекламной кампании газеты быть разделом плана продвижения города или региона?*
2. *Проводя эту рекламную кампанию, какие маркетинговые задачи решает администрация города?*
3. *Как рекламная кампания в городской газете может повлиять на взаимодействие с внешней средой?*
4. *Какая структура городской администрации несет ответственность за эффективное проведение рекламной кампании?*
5. *Предложите свои рекламные и PR-приемы в аналогичный план.*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	3
-------------------	---

## РАЗДЕЛ I

### Современный менеджмент и его особенности в государственной службе

Глава 1. Предмет, функции и методы менеджмента .....	11
Что такое менеджмент? .....	11
Функции и методы менеджмента .....	14
Этапы развития теории и практики менеджмента .....	16
Направления и тенденции развития современного менеджмента .....	22
Глава 2. Особенности менеджмента в государственной службе .....	26
Менеджмент в государственной службе и в коммерческой фирме: общее и особенное .....	26
Изменяющиеся условия функционирования государственных организаций .....	29
Государственная служба — реципиент новых технологий современного менеджмента .....	30
Глава 3. Организационные структуры .....	36
Понятие организационной структуры .....	36
Традиционные и рыночно ориентированные виды организационных структур .....	38
Современные тенденции и инструменты построения структур .....	44
Практикум .....	48
Приложение. Из истории государственного менеджмента в России .....	51

## РАЗДЕЛ II

### Стратегический менеджмент

Глава 1. Управление развитием .....	64
Сущность развития .....	64
Особенности управления развитием .....	65
Что такое стратегия .....	67
Глава 2. Анализ в управленческой деятельности .....	69
Сущность и роль анализа .....	69
Особенности анализа в управленческой деятельности .....	70
Методы анализа .....	71
Анализ и эффективность управления .....	73

Глава 3. Стратегическое планирование .....	79
Цели и миссия .....	79
СВОТ-анализ .....	82
Цикл стратегического планирования .....	84
Конкурентная стратегия .....	87
Глава 4. Управленческое решение .....	90
Сущность и функции решения .....	90
Технология подготовки и принятия решения .....	92
Организация выполнения .....	96
Глава 5. Управление риском .....	100
Понятие и критерии риска, основы управления им .....	100
Виды и факторы риска .....	103
Технологии оценки риска и защиты от него .....	107
Глава 6. Контроль .....	114
Сущность контроля .....	114
Виды контроля .....	115
Процесс контроля .....	117
Современные тенденции развития контроля .....	120
Практикум .....	124

### РАЗДЕЛ III

#### Управление персоналом

Глава 1. Модели управления персоналом .....	126
Основные черты модели «Я» .....	126
Модель «А» в сравнении с моделью «Я» .....	129
Модифицированные системы управления персоналом .....	132
Выбор эффективной модели управления персоналом в российских условиях .....	135
Глава 2. Формирование коллектива .....	140
Сущность и определение коллектива .....	140
Инструментарий построения коллектива .....	141
Построение коллектива с акцентом на решение задачи .....	143
Построение коллектива с акцентом на поддержание отношений в нем .....	145
Этапы построения коллектива .....	148
Глава 3. Мотивация .....	153
Мотивы и стимулы .....	153
Мотивация как объект и функция управления .....	154
Стимулирование труда .....	160
Глава 4. Стиль руководства .....	163
Понятие и природа стиля руководства .....	163
Классификация стилей руководства .....	165

Модель ситуационного лидерства .....	168
Черты эффективного лидерства .....	173
Г л а в а 5. Социальные конфликты и управление .....	176
Что такое конфликт? .....	176
Основные типы и причины конфликтов .....	177
Условия и возможности победы в конфликте .....	181
Как разрешить конфликт .....	184
Несколько правил поведения (вместо выводов) .....	189
Г л а в а 6. Этика руководителя .....	192
Социальная природа и прикладное значение этики .....	192
Этика руководителя: современное состояние .....	194
Деловая этика .....	196
Г л а в а 7. Культура организации .....	200
Сущность организационной культуры и ее основные элементы .....	200
Формирование и изменение культуры организации .....	203
Организационная культура как фактор эффективности .....	206
Взаимодействие культуры организации и национальной культуры .....	207
Практикум .....	211

## РАЗДЕЛ IV

### Маркетинг

Г л а в а 1. Маркетинговый подход в менеджменте .....	218
Основные аспекты сущности маркетинга .....	218
Антимаркетинговые стереотипы .....	228
Особенности некоммерческого маркетинга .....	229
Г л а в а 2. Маркетинговые стратегии .....	232
Назначение и содержание стратегии маркетинга .....	232
Критерии классификации, генезис и виды стратегий .....	234
Г л а в а 3. Маркетинговые коммуникации .....	244
Виды маркетинговых коммуникаций .....	244
Схема маркетинговых коммуникаций .....	246
Особенности конкретных маркетинговых коммуникаций .....	247
Управление маркетинговыми коммуникациями .....	255
Практикум .....	258

## РАЗДЕЛ V

### Стратегическое управление развитием территорий

Г л а в а 1. Современные тенденции социально-экономического развития .....	261
---	-----

Стадии социально-экономического развития .....	261
Нематериальное производство в современном мире .....	266
Глобализация производственных процессов .....	272
Глава 2. Региональное развитие: цели, критерии и факторы .....	276
Что такое развитие? .....	276
Цели и критерии социально-экономического развития региона .....	276
Факторы развития регионов и городов .....	281
Глава 3. Региональный и муниципальный менеджмент: принципы, методы и функции .....	286
Сущность и содержание .....	286
Задачи и объекты .....	290
Принципы и методы .....	292
Функции регионального и муниципального менеджмента .....	293
Глава 4. Социально-экономическая устойчивость развития регионов .....	304
Устойчивость и устойчивое развитие как категории регионального менеджмента .....	304
Угрозы устойчивому развитию территориальных социально-экономических образований РФ .....	307
Факторы-гаранты социально-экономической устойчивости регионов .....	309
Глава 5. Макроэкономическое региональное развитие современной России .....	313
Схема экономического пространства России .....	313
Проблема «запад — восток» в экономике современной России .....	319
Задачи федерального и регионального управления в современных условиях .....	325
Глава 6. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона .....	330
Стратегический план развития региона и его характеристики .....	330
Стадии стратегического планирования .....	333
Учебные ситуации .....	345

## РАЗДЕЛ VI

### Технологии управления развитием территорий

Глава 1. Формирование и расходование бюджетов в субъектах Российской Федерации .....	358
Формирование бюджетов в субъектах РФ .....	358
Расходование средств бюджетов в субъектах РФ .....	366
Ликвидность бюджетов .....	373
Глава 2. Региональная промышленная политика .....	378
Принципы и функции промышленной политики .....	378
Федеральный и региональный уровень промышленной политики .....	380
Технология формирования региональной промышленной политики .....	382

Реализация региональной промышленной политики .....	388
Г л а в а 3. Управление развитием собственности муниципальных образований .....	392
Понятие и структура собственности муниципального образования .....	392
Управление воспроизводством собственности муниципального образования .....	397
Корпоративная стратегия управления муниципальной собственностью ..	400
Г л а в а 4. Управление развитием социальной сферы регионов .....	406
Региональная социальная политика .....	406
Функции органов управления развитием социальной сферы региона .....	410
Инструменты и методы управления развитием социальной сферы региона .....	413
Г л а в а 5. Поддержка малого предпринимательства в регионе .....	419
Роль малого предпринимательства в экономике России .....	419
Малое предпринимательство и регион .....	423
Структура и содержание поддержки малого предпринимательства .....	425
Г л а в а 6. Принципы и технологии реформирования жилищно-коммунальной сферы в регионе .....	430
Цели и задачи реформирования ЖКХ .....	430
Приоритетная роль жилищной политики .....	433
Региональные особенности реформирования жилищно-коммунальной сферы .....	439
Технологии реформирования жилищно-коммунального хозяйства .....	443
Г л а в а 7. Инновационные технологии развития муниципальных образований .....	451
Социально-финансовая группа — основа экономического саморазвития муниципального образования .....	451
Муниципальный лизинг как источник развития местного производства .....	455
Залоговый фонд — гарант инвестиций в экономику муниципального образования .....	463
Г л а в а 8. Мониторинг социально-экономического развития региона ..	468
Региональный мониторинг, его сущность и предпосылки .....	468
Предмет регионального мониторинга .....	471
Организация мониторинга в регионах России .....	476
Г л а в а 9. Территориальный маркетинг .....	480
Сущность и разновидности территориального маркетинга .....	480
Маркетинг территории: страна, регион, город, локальное место .....	481
Маркетинг на территории: содержание и ключевые формы .....	90
Организация маркетинга на территории .....	491
Г л а в а 10. Маркетинговые технологии продвижения города .....	495
Маркетинг и продвижение города .....	495
Что такое план продвижения города? .....	498

Определение целей развития города .....	500
Формирование имиджа города .....	502
Взаимодействие с внешней средой и отношения с общественностью .....	504
Организационная структура коммуникационного подразделения .....	506
Г л а в а 11. Организационные структуры органов местной власти .....	510
Принципы проектирования организационных структур органов местной власти .....	510
Организационные структуры органов местной власти в Москве .....	512
Тенденции в формировании организационных структур органов местной власти .....	529
Г л а в а 12. Кадровый потенциал регионального и муниципального управления .....	533
Кадровый потенциал территориального управления .....	533
Прогнозирование и программирование развития персонала регионального и муниципального управления .....	536
Пути повышения результативности кадрового потенциала в структурах территориального управления .....	537
Г л а в а 13. Перспективы использования информационных систем и технологий в управлении развитием территорий .....	541
Информатизация управления экономикой региона .....	543
Управление межрегиональной маркетинговой информацией .....	547
Интеллектуальный капитал и управление знаниями .....	550
Учебные ситуации .....	554

### Учебная литература

## ОБЩИЙ И СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Редактор *Т. М. Шпиленко*

Художественное оформление *В. А. Тогобицкого*

Технический редактор *Л. М. Володченкова*

Лицензия ЛР №020898 от 08.07.99 г.

Формат 60x88 1/16 Второй завод Тираж 1000 экз. Уч.-изд. л. 31,9.

Усл.-печ. л. 35,5. Изд. № 230 Заказ № 5025.

Издательский центр Российской академии государственной службы

при Президенте Российской Федерации

117606, Москва, проспект Вернадского, 84

АООТ «Политех-4» 129110 Москва, Б. Переяславская, 46