

CONTENT

PROPERTY RELATIONS IN ECONOMIC DEVELOPMENT

- A. Makarov, E. Makarov.** Ownership on land in Russia: dilemma or unity? 5
S.Imamutdinova. Municipal property as the basis of local government development 11

FORMATION OF INNOVATIVE SYSTEM ON ENTERPRISES AND IN ORGANIZATIONS

- K.Bagrinovskiy.** Problems of adaptive control of technologic sphere 19
A.Nikonova. Adaptation principles in enterprise's strategy 27
T. Kramin, M. Kramin Corporate management system modernization in the process of forming and intracompanies' development 37
L. Vorontsova, I.Fukin. Model's formation of informational system of innovative management by educational institution. 45

THEORETIC APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF TERRITORIAL PLANNING AND MANAGEMENT

- N. Ivanov.** Theoretical and regulatory aspects of territorial planning in Russian Federation 49
A.Gruzkov. Organizational and methodical basis of program-target method in territorial administration 53
V.Leonov. Directions of region's investment attraction growth 63
B. Rubl. City of 20th century searching for answers to modernity's challenge 68
F. Zannoni. Education and religion: the debate on faith schools in Scotland 76
- Charter**
- International charter on historical cities protection (Washington charter) 80
 - European cities on the way to sustained development (Olborg charter) 82
 - European charter of cities II (new urban planning Proclamation) 87

СОДЕРЖАНИЕ**ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ**

- А. Макаров, Э. Макаров.** Собственность на землю в России: дилемма либо единство? ... 5
С. Имамутдинова. Муниципальная собственность как основа развития местного самоуправления 11

ПОСТРОЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ И В ОРГАНИЗАЦИЯХ

- К. Багриновский.** Проблемы адаптивного управления технологической сферой..... 19
А. Никонова. Принципы адаптации в стратегии предприятия 27
Т. Крамин, М. Крамин. Модернизация системы корпоративного управления в процессе формирования и развития внутрифирменных институтов 37
Л. Воронцова, И. Фукин. Построение модели информационной системы инновационного управления образовательным учреждением 45

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

- Н. Иванов.** Теоретические и нормативно-правовые аспекты территориального планирования в Российской Федерации 49
А. Грузков. Организационно-методические основы использования программно-целевого метода в территориальном управлении 53
В. Леонов. Направления повышения инвестиционной привлекательности региона 63
Б. Рубл. Город XXI века в поисках ответа на вызовы современности..... 68
F. Zannoni. Education and religion: the debate on faith schools in Scotland..... 76
- Хартии**
- Международная хартия по охране исторических городов (Вашингтонская хартия)..... 80
 - Города Европы на пути к устойчивому развитию (Ольборгская хартия) 82
 - Европейская хартия городов II (Манифест новой урбанистики)..... 87

ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

A. Makarov,
Doctor of Economic, Sciences professor,
thebranch of Kazan (Volgaregion)
Federal University in Naberezhnye Chelny
E. Makarov,
The student of the 4th course of
Economic Department, Kazan (Volga region)
Federal University(Kazan)

А. Макаров,
доктор экономических наук, профессор, филиал
Казанского (Приволжского) федерального
университета в г. Набережные Челны
Э. Макаров,
студент 4 курса экономического
факультета, Казанский (Приволжский)
федеральный университет

Собственность на землю в России: дилемма либо единство?

Вопрос о земельной собственности беспокоил человечество на всем протяжении истории. Если на Западе в XVIII и XIX вв. движение реформ, направленных на расширение доступа к правам собственности, встретило ожесточенное интеллектуальное и моральное сопротивление, то сегодня право на собственность повсеместно считается неотъемлемым и неперенным элементом прав человека¹. Международное право рассматривает личное право собственности даже как более священное, чем суверенное право государства, поскольку древнее право победившей армии на грабеж населения и взимание контрибуции Международной Гаагской конвенцией 1899 г. объявлено вне закона, то есть если даже государство теряет какую-либо территорию, прежние земельные собственники на ней не терпят никакого ущерба.

В этой связи на первый взгляд может показаться, что сегодня развивающимся и бывшим социалистическим странам будет несложно решить проблемы формирования земельной собственности с учетом того, что есть богатый реальный опыт западных стран. Однако Россия остается в числе тех стран, которые до сих пор не нашли адекватного способа разрешения вопроса о земельной соб-

ственности, являющегося основным звеном аграрного вопроса в целом, направленного сделать сельское хозяйство способным кормить население страны и обеспечить достойный уровень жизни самого сельского населения. Хотя эти страны, в том числе и Россию, нельзя обвинить в недостатке политической воли или законодательного обеспечения программ по наделению своего населения правами собственности на землю. Так, за предыдущие 150 лет после отмены крепостного права в России было проведено множество реформ с принципиальным изменением отношений земельной собственности. В странах Латинской Америки стремление к легализации прав собственности бедняков уже почти два столетия является высшим политическим приоритетом. К примеру, в первой конституции Перу, написанной в 1824 г., всего через два года после освобождения от испанского господства, четко прописано, что неимущие (а тогда это было почти исключительно туземное население страны) являются законными собственниками своих земель. В истории Перу, содержащей поучительные уроки для реформаторов всех мастей и направлений, за последние 400 лет со времен испанского завоевания правительства не менее 22 раз предпринимали абсолютно безрезультатные попытки ввести земельную собственность в рамки закона, за последние 150 лет провалились все правительственные программы, направленные на наделение неимущих собственностью на землю. Подобные же либо совершенно мизерные результаты имели место и в других странах. При этом на реализацию программ правительства многих стран потратили миллиарды долларов на финансирование землемерных работ, картографирование и компьютеризацию земельных ка-

¹ В конце концов, конституция почти каждой страны и многие международные соглашения признают необходимость всеобщего доступа к правам собственности; фундаментальное значение права собственности подчеркивает целый ряд современных международных соглашений – от принятой в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека и обновленной доктрины католической церкви (Так называемую обновленную доктрину связывают с энцикликами Римских Пап Льва XIII, Иоанна XXIII и Иоанна Павла II, посвященными социальным вопросам) до 169-го соглашения Международной организации труда по правам туземного населения независимых стран 1989 г.

дастров, подавляющее большинство которых были отброшены на полпути как неэффективные, и (за исключением некоторых программ регистрации частной собственности в Таиланде) все они оказались не в состоянии продвинуть легализацию внезаконной собственности¹. Эти факты убедительно доказывают ошибочность и нереалистичность представления, согласно которому достаточно ввести соответствующий правовой режим, чтобы получить систему прав собственности, отвечающую потребностям современной экономики, потому что большая часть прав собственности только в малой степени может быть гарантирована правовыми методами. Основу институтов собственности образуют никогда не подвергавшиеся анализу и преимущественно бессознательные формы социального и экономического поведения, не связанные со сферой правовых отношений. Эта проблема была отмечена еще английским философом XVII в. Т.Гоббсом: когда большинство людей послушны закону, правительство может эффективно и сравнительно дешево справляться с теми немногими, кто его нарушает, но когда нарушения закона делаются массовыми, любая власть оказывается бессильной, а когда сила закона постепенно теряет действенность, у каждого человека появляется стимул следовать исключительно собственным интересам, не обращая внимания ни на какие формальные ограничения. В этой связи можно выделить два вида предрассудков, от которых следовало бы освободиться в исследовании отношений земельной собственности: 1) предрассудки, коренящиеся в истории стран Запада и связанные с жестокостями политики огораживания, которая много столетий назад сформировала структуру земельной собственности в Британии, или в кровавой экспроприации земель туземного населения Северной Америки

¹ Причем провалились программы как правого (обязательное наделение правами частной собственности), так и левого (создание управляемых правительством коллективных хозяйств для защиты прав бедняков на землю) направления. Хотя «люди уходят за рамки законов не потому, что законы нацелены на частную собственность или на коллективизацию, а просто потому, что они не отвечают их желаниям» (Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире: пер.с англ. – М. : Олимп-Бизнес, 2001. –С.171–173.).

(эти моральные долги подлежат оплате на Западе, а другие страны к этому отношения не имеют); 2) правительства, берущиеся за обеспечение прав собственности, действуют так, как будто оказались в правовом вакууме, поскольку все программы реформ исходят из того, что достаточно наполнить этот вакуум полезными законами. Но, как правило, никакого вакуума нет. Дело в том, что почти все системы собственности подпирают нелегальные общественные договоры, являющиеся необходимой частью жизни во всех странах, в том числе и в современных США². Утверждение, что собственность является частью социальных отношений, означает: соответствующие установления работают с наибольшей эффективностью при наличии всеобщего согласия относительно прав собственности и правил, которым подчиняется использование и движение активов³. Поэтому законы и титулы собственности, налагаемые без учета существующего общественного договора, оказываются недееспособными: им недостает легитимности⁴, а чтобы ее придать, нужно увязать законы с существующими общественными договорами, которые определяют реально действующие права собственности. Как показывает опыт зарубежных стран, по мере того как люди продолжают создавать собственность за пределами законов, последние утрачивают свою легитимность. Очевидно, этим объясняется значительный рост за период 1960–1990-х гг. нелегального сектора в развивающихся и бывших социалистических странах.

Можно выделить две главные философские доктрины собственности: индивидуалистическую и общественную теории собствен-

² Самое любопытное изложение того, каким образом в Соединенных Штатах внезаконные правила регулируют отношения собственности, см.: Ellickson R.C. Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

³ Posner R.A. Hegel and Employment at Will: A Comment // Cardozo Law Review, 1989, March – April, vol.10.

⁴ Идея, что законы становятся действенными, только если они опираются на общественный договор, восходит к Платону, не представлявшему себе других источников легитимности. О том, что общественный договор должен предшествовать действительным правам собственности, которые всегда нуждаются в признании обществом легитимности соответствующих притязаний, писал также и Имануил Кант в своей критике Локка.

ности, формирующие своего рода дилемму и в вопросе о земельной собственности. Сторонники доктрины естественного права, заложившие фундамент для классической экономической теории, были приверженцами индивидуалистической точки зрения и выводили свои заключения из рациональной теории общества, когда каждый человек рассматривался как эгоистическое создание. Следуя этой доктрине, Д.Юм говорит о трех основных естественных законах, от строгого соблюдения которых зависят мир и безопасность человеческого общества: 1) стабильность владения; 2) передача собственности посредством согласия; 3) исполнение обещаний¹. Однако сторонники общественных теорий собственности доказывают, что предустановленная гармония общества представляет собой не более чем иллюзию. Они отмечают, что индивидуализм является источником перманентного конфликта интересов, и поэтому необходимо стремиться к тому, чтобы в дополнение к индивидуалистической функции собственность выполняла свою общественную функцию – и надежно гарантировать это выполнение.² Вопрос же о том, должна ли собственность (в том числе и на землю) быть частной (индивидуальной) или общественной (коллективной), был и остается дискуссионным, и сегодня борьба между сторонниками доктрин частной и общественной собственности продолжается в различных формах.

В развитых странах переход от внезаконных отношений к единообразной законной системе частной собственности произошел не на пустом месте³, поскольку «закон одновре-

менно возникал снизу, из структур и обычаев всего общества, и спускался сверху, как выражение политики и ценностей правителей общества. Закон помогал интеграции верхов и низов»⁴. Переход от феодальной и родовой организации жизни к современной системе собственности, существующей в странах Запада, никем и никогда не планировался. Однако успех тех этапов длительной исторической эволюции, приведшей к современности, является вознаграждением за продуманность политической стратегии тех реформаторов, которые брались за программы «демократизации» собственности, чтобы сделать ее доступной для более широкого круга граждан. Так, успех сопутствовал Томасу Джефферсону, выжившему в конце XVIII в. «ликвидность» недвижимости в Вирджинии, уничтожив правило майората, т.е. системы наследования земли только старшим сыном в семье, делавшей семейные владения неделимыми и землю неотчуждаемой; руководителям правительства Пруссии Г.Штейну и К. Гарденбергу, осуществившим в начале XIX в. освобождение крестьян с землей⁵; Э.Губеру, начавшему в начале XX в. соединять воедино пеструю систему прав собственности. Все они штурмовали *status quo*, вооружившись продуманной стратегией, но для начала с помощью хитроумных законов они заручились массовой поддержкой, позволившей без крови успешно довести до конца задуманные революционные преобразования.

Значительная часть программ экономических реформ в бедных странах, как оказалось, попадает в ловушку, предвиденную Карлом Марксом: главное противоречие капитализма, которое готовит его непрямую гибель, – в процессе концентрации капитала в руках незначительного меньшинства, поскольку, не обеспечивая большинству населения доступ к рынкам, реформы оставляют плодородней-

¹Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории/ пер.с англ.под ред. В.С.Каткало, Н.П. Дроздовой. СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005.– С.90.

²Там же. – С.90–91.

³ «Систематизация законов, действующих в различных поселениях...оказалась возможной только благодаря тому, что в этих поселениях уже наличествовала развитая неформальная структура правовых отношений...Западная правовая традиция возникла некогда из структуры социальных и хозяйственных взаимоотношений между группами и внутри групп, обосновавшихся на земле. Поведенческие закономерности этих взаимоотношений обрели нормативную силу: привычки обратились в обычай... а обычай – в закон» (Berman H.J. Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. – Cambridge: Har-

vard University Press, 1983. P.555–556).

⁴ Berman H.J. Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. – Cambridge: Harvard University Press, 1983. P.557.

⁵Правительство Г.Штейна в 1807 г. провозгласило освобождение крестьян от крепостной зависимости. Ставший в 1810 г. канцлером К.Гарденберг отменил натуральные повинности крестьян, провозгласил свободу оборота земельного имущества (см.: Де Сото Э. Указ.соч. – С.191).

шую почву для классовой вражды между малочисленным классом привилегированных (капиталистов), сумевших легализовать свои права собственности, в том числе и на землю, и относительно малоимущим большинством граждан, не имеющих доступа к полноте прав собственности, которые потому не могут участвовать на рынке, используя свое имущество, свою землю. Как отметил Джордж Сорос, Маркс понимал капитал глубже, чем Адам Смит, потому что для Маркса ясно было, что «деньги и товары, точно так же, как жизненные средства и средства производства, отнюдь не являются капиталом сами по себе. Они должны быть превращены в капитал»¹; он также знал, что недвижимость, ставшая товаром и обращающаяся на рынке, может стать выражением ценностей, не воспринимаемых чувствами, но пригодных для получения дохода. Для Маркса вопрос о собственности был чрезвычайно важен, поскольку он сумел увидеть: владельцы земли получают в свое распоряжение нечто гораздо более важное, чем потенциальное плодородие. Именно поэтому марксистский инструментарий предлагает сегодня тем, кто настроен антикапиталистически, убедительные объяснения, почему система частной собственности передает все богатства в руки богатых и делает это за счет бедняков², лишенных возможности на практике быть реальными субъектами реализации земельной собственности.

В концепции К.Маркса отношения собственности играют ведущую и приоритетную

роль. Именно эти отношения определяют характер и способ соединения средств производства и рабочей силы³. Дополнение, которое внес К.Маркс в классическую схему собственности, рассмотренную в римском праве (через взаимосвязь отличающихся по объему правомочий – владения, пользования, распоряжения), было связано с введением еще одного элемента – отношений присвоения по поводу средств и результатов производства. Этим в собственность вносился экономический мотив как базовый (отношения собственности в сфере производства), а также выделялся социально-классовый аспект, поскольку самым содержательным в присвоении выступало использование средств и результатов производства его носителем и в его экономических интересах. Однако если марксистская школа за правовыми формами старалась выявить экономическое содержание, то институционализм, по сути дела, за всеми экономическими процессами усматривает определенный правовой подтекст с соответствующей интерпретацией. И происходит это в самом исходном экономическом звене – в отношении обмена товаров. Обмен, а не производство выступает основной областью экономического анализа институционалистов.

Более чем двадцатилетний опыт реформ-земельной собственности показал, что эволюционная гипотеза конкуренции между институтами, согласно которой «слабые» институты устраниваются в конкурентной борьбе и выживают «сильные» институты, обеспечивающие наибольшую эффективность при координации экономических агентов, далека от реальности в странах с переходной (транзитивной) экономикой. В этой связи известное марксистское положение о том, что экономические отношения «проявляются, прежде всего, как интерес»⁴, полностью сохраняет свое значение и в исследовании институционального сопровождения формирования отношений собственности, внутренней движущей силой функционирования которой выступают экономические интересы. Поэтому важным ас-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. // Соч. – 2-е изд. – Т.23. – С. 726.

² Сегодня антикапиталистические агитаторы, имеющие возрастающий арсенал пропаганды, могут использовать серьезную статистику, доказывающую, что капитализм осуществляет передачу собственности от бедных стран богатым, что частные западные инвестиции в развивающихся странах представляют собой, в сущности, захват их ресурсов многонациональными компаниями, в прошедшем десятилетии рост нищеты ускорился, а распределение доходов стало менее благоприятным. Согласно опубликованному в 1999 г. обзору ООН, посвященному развитию людских ресурсов, ВВП в Российской Федерации в 1990- 1997 гг., т.е. за семилетний период перехода к рыночной экономике, упал на 41%, в результате чего миллионы людей были вытеснены в нелегальный сектор. Продолжительность жизни российских мужчин упала на четыре года – до 58 лет. В обзоре вина за это возлагается на переход к капитализму и на процесс глобализации (см.: Де Сото Э. Указ соч. – С.216–217).

³ См.: Маркс К., Энгельс Ф. // Соч. 2-е изд. – Т.24.–С.43–44.

⁴ Энгельс Ф. К жилищному вопросу / Маркс К., Энгельс Ф. // Соч. – 2-е изд. – Т.18. – С.271.

пектом темы является проблема институционализации интересов, анализ ее форм и противоречий.

По мнению Д.Норта, существующие в обществе группы специальных интересов, в интересах которых создаются или изменяются институты, будут стремиться направить процесс изменения институтов по определенной траектории развития, преследуя собственные интересы, которые не всегда могут совпадать с общественными интересами. Результирующее направление институциональных изменений, согласно Д.Норту, формируется под воздействием ряда факторов. Во-первых, под действием эффекта блокировки, который возникает вследствие симбиоза (сращивания) институтов и организаций на основе структуры побудительных мотивов, создаваемой этими институтами. Во-вторых, под обратным влиянием изменений в наборе возможностей на восприятие и реакцию со стороны индивидов. В-третьих, направление долгосрочных экономических изменений зависит от наличия групп давления¹. Д.Норт делает вывод о значимости истории, т.е. вчерашних институциональных рамок, которые ограничивают варианты институциональных изменений в будущем². Институтам присуща экономия издержек на масштабах – когда какое-либо правило уже установлено, его можно с минимальными затратами распространять на все большее число людей и сфер деятельности. Но само создание институтов требует крупных первоначальных вложений, являющихся необратимыми.

Здесь принципиально важным является то, что для укоренения отношений собственности нам необходимо определенное сочетание двух противоположных ценностей частного и общественного интереса. Но как соединить эти противоположные ценности, которые, казалось бы, противостоят друг другу, вытесняют друг друга? И почему же в нашей истории, в том числе истории земельной собственности, они не только соединялись, сколько боролись

и подавляли друг друга?

Дело в том, что «общественный интерес» как ценность и «общественная собственность» как социальное отношение – это не одно и то же. Присутствие общественного интереса как ценности неизбежно в любом обществе, если это общество хочет выжить. При этом независимо от господствующих форм собственности общественный интерес в той или иной форме должен уравнивать, ограничивать частный интерес. Как показывает история, эрозия ценности общественного интереса всегда приводила к разрушению социума. Например, это имело место в античных Афинах, Древнем Риме, Позднем Возрождении, Византии, Франции, Англии, Германии или России накануне революций. В то время как институт частной собственности предполагает определенное сочетание общественного и частного интереса как двух основополагающихся ценностей, в такой же мере и общественная собственность как социальный институт не отрицает, а, напротив, предполагает ценность не только общественного, но и частного интереса каждого члена общества. Возможно, что они имеют разную форму сочетания. Однако если в культуре не сформировалась или недосформировалась по каким-либо причинам ценность общественного интереса, или она сформировалась в форме, несовместимой с защитой частного интереса, то это приведет к тому, что в таком обществе любые отношения собственности будут принимать тотальный неустойчивый характер, независимо от того, будут ли это отношения частной собственности или общественной.

Причина сложившегося положения дел в России, очевидно, в том, что наше общество шагнуло от традиционного крестьянского прямо к современному индустриальному, минуя фазу гражданской трансформации системы ценностей, существенным моментом которой стало формирование морального механизма внутренних ограничителей частных интересов³. Незавершенность здесь может выразиться и в форме доминирования принципа общественной собственности, и в форме до-

¹Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – С.20, 23.

²Олейник А.Н. в этой связи говорит об «эффекте исторической обусловленности развития» (см.: Олейник А.Н. Институциональная экономика.–М.: ИНФРА-М, 2002.– С.191).

³Глинчикова А.Г. Частная собственность и общественный интерес – дилемма России // Вопросы философии. – 2011. – №3. – С.7.

минирования принципа частной собственности. В любом случае отрицательной чертой такого общества и соответствующих отношений собственности будет его тотальность. Это будет либо универсализация принципа общественного интереса, но обязательно с подавлением и запретом частного как ценности. Либо, наоборот, форма универсализации частного интереса с подавлением общего интереса как ценности. При всем внешнем различии систем оба варианта будут неустойчивы, поскольку игнорирование частного начала в жизни людей приведет к такой дегуманизации общественного. Для предотвращения же дегуманизации, оборачивающейся деморализацией, кризисом общественного доверия, и в конечном счете – распадом системы, имеется один выход – завершение процессов модернизации, т.е. формирование или доформирование недостающей ценности, связанной с завершением процесса органичного синтеза частного и общественного начал в жизни каждого члена общества.

Процесс модернизации в России не был завершен. Страна вступила на путь по существу постколониальной индустриализации в условиях абсолютно несформировавшихся внутренних ограничителей частного начала (т.е. ценности общественности начала) в деятельности большинства членов общества. При всей своей известной «общинности» русское крестьянство никогда не было действительным участником экономического и политического процесса в гражданском смысле, поскольку его общественные функции осуществлялись не в ходе добровольной реализации его частного интереса, а извне по отношению к нему, в форме внешнего внеэкономического принуждения к работе «на общее благо», на благо государства. Поэтому крестьянский частный интерес не имел внутреннего ограничителя и в массе своей либо требовал внешнего полицейско-идеологического ограничителя, либо порождал «бунт бессмысленный и беспощадный», т.е. вел к разрушению системы.

В сложившейся сегодня исторической ситуации нам необходимо вернуть в нашу повседневную жизнь и в наше сознание ценности именно общественного интереса, поскольку

ку мы слишком перегнули с частным и не оставили для себя никаких внутренних стимулов и механизмов к его добровольному самоограничению в целях гражданского согласия и поддержания устойчивости социальной системы. Но вернуть не в той тотальной идеологической форме, в которой он использовался для подавления всего человеческого и личного в человеке, не для частного интереса как такового, а для его сохранения и разумного взаимограничения¹.

Разумеется, проблема формирования и экономической реализации земельной собственности не может быть исчерпана анализом в рамках одной, притом небольшой статьи. Для нас важно было подчеркнуть, что как частная, так и государственная земельная собственность для своего эффективного функционирования и эффективной экономической реализации предполагают не только наличие в общественной культуре обоих ценностей: частного и общественного интереса, но и их четкое разделение и сознательное добровольное сочетание в качестве стимулов деятельности каждого отдельного человека, а также легитимизацию этого принципа в общественном сознании. В то время как проводимые институциональные преобразования недостаточно учитывают сложившиеся в обществе экономические интересы. Функциональная слабость формальных институтов создает благоприятные условия для активизации неформальной институционализации. В этой связи многие формальные правила не соблюдаются, экономические интересы переводятся в теневую экономику.

¹ См.: Глинчикова А.Г. Указ.соч. – С.10.

S. Imamutdinova,
Candidate of Economic Sciences,
the branch of Kazan (Volgaregion)
federal university in Naberezhnye Chelny

С. Имамудинова,
кандидат экономических наук, доцент филиала
Казанского (Приволжского) федерального
университета в г. Набережные Челны

Муниципальная собственность и ее значение в местном самоуправлении

Начиная с 1990-х годов, в России постоянно ведется реформирование местного самоуправления. Цель реформы заключается не только в решении текущих проблем муниципальных образований, но и в изменении мотивации поведения органов управления на местном уровне. Основой проведения таких преобразований является институт муниципальной собственности. Однако критерии оценки, методы использования и механизм реализации муниципальной собственности имеют свои особенности, слабо отраженные в классической теории экономики.

Дело в том, что основное направление экономической теории (mainstream economics) претендует на способность точно описать поведение индивидов, совершающих рациональный выбор в любой ситуации с ограниченными ресурсами. Предмет и внешние условия осуществления выбора особой роли в данной теории не играют.¹ Неоклассики практически не уделяют внимание такому понятию как институты, которые оказывают значительное влияние на выбор индивида. В то время как трансформационные процессы в современной России, которые выявили ряд проблем в экономическом развитии муниципальных образований, привлекли внимание российских ученых к теоретическим и практическим разработкам западных авторов вопросов, касающихся масштаба и форм государственного присутствия в региональной экономике, роли формальных и неформальных институтов в формировании социально-экономической модели общества. Все больше становится сторонников мнения, что необходимо исследование институциональной составляющей для объяснения происходящих изменений в современной российской экономике. Как возникают институты, как они развиваются, по каким законам – на данные вопросы пытаются

ответить как отечественные, так и западные ученые, придерживающиеся основных принципов институционального подхода. Институты – это ключевое понятие неинституциональной экономической теории, которое означает правила, создающие порядок во взаимоотношениях между людьми и влияющие на изменение степени неопределенности.²

Одним из институтов, снижающих неопределенность во взаимодействиях хозяйствующих субъектов, являются права собственности, установление которых необходимо как для организаций, так и для муниципальных образований. Это означает, что установление прав собственности соответствует интересам экономических агентов, так как оптимизирует использование ограниченных ресурсов.³ Определенные трудности при разработке механизма реализации хозяйствующими субъектами своих интересов как субъектов собственности, в том числе и муниципальной, содержат формальное понимание (а может быть, и недопонимание) экономического значения понятия собственности.

С экономической точки зрения собственность характеризуется как совокупность производственных отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом хозяйственной деятельности.⁴ Однако при этом не учитываются критерии отношений в процессе воспроизводства.

¹Олейник А.Н. Институциональная экономика: учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 19.

²Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение//THESIS. Весна 1993. Т. 1. Вып. 2; Норт Д. Экономический анализ институтов//Вопросы экономики. - 1997. - № 3.

³См. Олейник А.Н. Указ.соч. – С. 104–107.

⁴Гражданский кодекс РФ: часть первая от 30.11.1994 №52-ФЗ, часть вторая от 26.01.1996 №15-ФЗ.

С юридической позиции собственность представляется в виде определенного набора или «пучка»¹ прав на нее со стороны собственника, которые реализуются в рамках законодательной системы государства. Институты прав собственности – это отношения, возникающие и реализуемые в процессе вос-

пользовании общественных благ.³ Муниципальная собственность представляет собою финансово-экономическую основу местного самоуправления (ст. 49 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») (рис. 1.)⁵



Рис. 1. Объекты муниципальной собственности

производства, когда существует необходимость создания, сохранения и реализации объектов собственности.² Одним из таких институтов является муниципальная собственность, направленная на удовлетворение интереса местного сообщества при эффективном ис-

Особенность использования муниципальной собственности заключается в том, что она является в большей степени бюджетопотребляющей, а не доходобразующей. Значительная часть денежных средств местных бюджетов направляется на поддержку объектов муниципальной собственности. При этом доходы от ее использования редко превышают 2,7 – 4,3 % общей суммы доходов муниципальных образований.

Муниципальные образования наделяются собственностью для того, чтобы реализовать

¹ Один из вариантов определения пучка правомочий предложен английским юристом А. Оноре. В него входят: право владения, право пользования, право распоряжения, право присвоения, право на остаточную стоимость, право на безопасность, право на переход вещи по наследству или по завещанию, бессрочность, право на запрещение вредного использования, ответственность в виде взыскания, остаточный характер (Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности. – М : ИМЭМО РАН, 1990. – С. 11 – 13.; Хубиев К.А. Собственность: методология исследования, теоретическое содержание, преобразования.)

² В первую очередь права собственности нужно рассматривать с точки зрения системы взаимоотношений субъектов по поводу объектов собственности, которая и создается этими субъектами.

³Макаров В.Л. Государство в российской модели общества: доклад на научном семинаре отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика», 1997. www.cemi.rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/d9701e/htm.

⁴Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 49 от 31.12.2005. №206-ФЗ.

⁵Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юрид. мир. – 2003. – N 6. – С. 4–10.

отведенные им функции, которые определяют направления использования муниципальной собственности. Нельзя согласиться с мнением, что отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования не может служить основанием для упразднения или преобразования последнего, либо отказа в создании нового муниципального образования.¹ На наш взгляд, муниципальное образование не может существовать без собственности, так как это противоречит российскому законодательству, и данная гипотеза не имеет эмпирического подтверждения примерами из практики, также нельзя игнорировать то, насколько свободно муниципальные образования могут использовать выделенную им государственную собственность. Государство признает местное самоуправление, гарантируя создание необходимых экономических условий для развития муниципальных образований, которые могут в рамках принятых правовых норм свободно распоряжаться отведенной им собственностью.² Очевидна связь данного вопроса с институтом муниципальной собственности, который также является предметом исследования новой институциональной экономической теории.³

Однако в научных кругах нет однозначного отношения к таким категориям как «использование»⁴ и «реализация».⁵ Современные авторы идентифицируют эти два понятия. С нашей позиции, они не идентичны, так как реализация включает в себя формирование и использование собственности для достижения

цели развития в процессе воспроизводства. Это означает, что при анализе понятия реализации необходимо применять процессный подход. Если формирование представляет собой деятельность, направленную на создание, составление или организацию чего-либо,⁶ что выявляет содержание прав собственности, то использование представляет собой «пучок» правомочий, иными словами, процесс взаимоотношения субъектов собственности по выполнению своих полномочий, определяемых функциональной особенностью форм собственности. Например, государственная собственность предназначена для осуществления внешних и внутренних функций государства: защита от внешних врагов, экономическая и политическая стабильность в стране и т.п.; муниципальная собственность направлена на решение местных вопросов и увеличение благосостояния населения региона; частная собственность – на получение прибыли и т.д. Однако не всегда использование собственности означает выполнение поставленной цели, то есть собственность может быть направлена на удовлетворение корыстных интересов. Тому существует достаточно много примеров из практики, когда не только чиновниками различных рангов, но и другими хозяйствующими субъектами собственность присваивается и используется во благо своих интересов. Реализация, напротив – это процесс получения результата, то есть достижения цели экономического развития определенного субъекта собственности. В данном смысле под результатом нужно понимать не конечный итог, а степень достижения цели управления собственностью,⁷ которая имеет свойство воспроизводства. Это означает, что успешная реализация собственности во многом зависит от эффективности использования субъектами ее объектов. Исключением не является и муниципальная собственность. Поэтому методы использования и реализации

¹Кобец П.Н., Голиков О.В. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Российской Федерации // Проблемы местного самоуправления. – 2005. – №2. – С. 13.

²Указ.соч. – С. 11.

³Имамудинова С.М. Современные проблемы использования институтов при формировании муниципальной собственности // Вестник Чувашского университета. – 2006. – № 6. – С. 373 – 376.

⁴Использовать – значит воспользоваться кем-чем-нибудь, употребить с пользой – (Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1983. – С. 227.)

⁵Реализация – 1) продажа произведенных и перепродаваемых товаров и услуг, сопровождающаяся получением денежной выручки; 2) исполнение замысла, получение результата (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 340.)

⁶См. Ожегов С.И. Указ.соч. – С. 761.

⁷См. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Стародубцева Е.Б. Указ.соч. – С. 348 (результативность управления – степень достижения цели управления, ожидаемого состояния объекта управления; определяется значениями выходных параметров, показателей деятельности объекта управления).

муниципальной собственности имеют свои отличительные особенности.

К методам использования муниципальной собственности можно отнести как организационно-распорядительные, так и экономические. Первая группа включает в себя:

- 1) создание муниципальных предприятий;
- 2) контракты с руководителем муниципальных предприятий;
- 3) договора на передачу прав на имущество;
- 4) внесение доли в уставный капитал акционерных обществ;
- 5) передачу имущества с баланса на баланс и списание;
- 6) аренду, лизинг;
- 7) залог, ипотека;
- 8) доверительное управление (траст);
- 9) отчуждение;
- 10) приватизация муниципальных предприятий.

Ко второй группе относятся:

- 1) муниципальный заказ;
- 2) нормативы отчислений от прибыли муниципальных предприятий в городской бюджет;
- 3) дотации;
- 4) нормативы платежей за использование муниципальной собственности;
- 5) местное налогообложение;
6. экономические санкции, штрафы.

Методы реализации представляют собой:

- 1) формирование миссии и стратегических целей развития муниципального образования;
- 2) разработку и принятие стратегического плана развития территории;
- 3) подготовку и переподготовку муниципальных служащих в соответствии с поставленными целями;
- 4) разработку нормативных показателей бюджетного обеспечения намеченных изменений;
- 5) формирование институционального сопровождения в виде документооборота при реализации стратегического плана;
- 6) использование инновационных технологий развития территории;
- 7) стратегический и оперативный контроль за процессом реализации стратегии развития;

8) прогнозирование перспективных направлений развития муниципальных образований с последующим корректированием стратегических целей.

На конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году,¹ была сформулирована главная цель современной человеческой цивилизации: «Найти такие способы существования, которые позволили бы не только сохранять достигнутый уровень жизненного потенциала человечества, но и обеспечивали бы постоянное его увеличение на протяжении неопределенно долгого времени.»² На основе представленной глобальной цели необходимо более четкое формулирование локальных целей развития всех субъектов мировой цивилизации. Это дает основание предположить, что методы реализации муниципальной собственности являются первичными по отношению к методам использования и включают их в свой состав.

Наиболее эффективным методом использования муниципальной собственности является аренда ее объектов, так как доходы от нее представляют собой стабильный и надежный источник формирования местных бюджетов. Поэтому реализация муниципальной собственности заключается не только и не столько в ее продаже по максимально высокой цене, но и в более рациональном применении.

Кроме аренды и приватизации как основных направлений получения неналоговых доходов, можно предложить такой метод, как создание предприятий смешанной формы собственности в различных сферах муниципальной экономики. Являясь основным держателем пакета акций, муниципальные образования смогут принимать непосредственное участие в управлении предприятиями.

Однако муниципалитеты используют незначительную часть муниципальной собственности. Большая ее часть передается на определенных условиях другим субъектам, в основном в виде аренды, доверительного

¹К.В. Левашев. О социальной сущности концепции устойчивого развития // Социологические исследования. – 1997. – № 4. – С. 3–14.

²Загоруйко Н.Г. О формулировке стратегической цели развития региона. – Институт Математики СО РАН, Новосибирск. – citystrategy.leontief.ru.

управления, бесплатного пользования, хозяйственного ведения (для муниципальных предприятий), залога, а также приватизации.¹

На практике автономия муниципальных образований имеет жесткие ограничения при формировании местных бюджетов. Прежде всего, существует определенный ценз на налоговые поступления. Основными источниками являются налог на имущество, земельный налог и налог на доходы физических лиц, остальные местные налоги незначительно влияют на формирование доходной части местных бюджетов. Такой подход со стороны федеральных органов власти может снизить стимулирование экономической деятельности и инвестиционного развития регионов. Поэтому необходимо повысить роль местных налогов в формировании финансовой устойчивости местного самоуправления.²

Для реализации налоговой автономии необходимо передать в распоряжение местных властей достаточные полномочия по доходам, позволяющим не только выполнять свои функции, но и обеспечивать условия для развития бизнеса. На наш взгляд, рискованные налоговые поступления должны оставаться за федеральным уровнем, а за региональным и муниципальными уровнями необходимо закрепить наиболее устойчивые источники доходов, чем те, которые существуют на сегодняшний момент.

В части получения доходов от хозяйственной деятельности муниципальные образования также жестко регламентированы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» устанавливает ограничение на право собственности в отношении имущества, не предназначенного для осуществления закрепленных полномочий и предметов ведения (ст. 50), но предоставляет право выступать учредителями межмуниципальных хозяйственных обществ в форме ЗАО и ООО (ст. 68) и привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (ст. 64). Это указывает на то, что правовая база использования муниципаль-

ной собственности еще не получила своего достаточного развития и требует дальнейшей доработки.

В то же время зарубежный опыт показывает, что важнейшей финансовой составляющей местного самоуправления являются доходы от эффективно используемой муниципальной собственности. По оценкам экспертов, такие доходы местных бюджетов могли бы составить 40–50% от всех получаемых доходов, что в перспективе явилось бы значимым источником финансирования муниципальных программ развития.

Однако ситуация, которая сложилась в последнее время в сфере регулирования источников финансирования местных бюджетов, показывает, что муниципальные образования в значительной степени зависят от экономической политики вышестоящих уровней власти. Такое положение не позволяет им в полном объеме обеспечивать программы социально-экономического развития, а значит, отодвигает на неопределенную перспективу решение главной задачи муниципальных органов – существенное повышение качества жизни населения.

Практика применения инновационных технологий при формировании местных бюджетов в ряде муниципальных образований показала, что существует механизм реализации муниципальной собственности, включающий в себя анализ всей совокупности финансовых ресурсов, направляемых на развитие местных образований.

В качестве источников финансирования могут использоваться инвестиционные ресурсы предприятий, отечественных и зарубежных инвесторов; банковские кредиты; средства фондов; гранты и т.п.

Формирование финансовой и инвестиционной политики заключается в определении совокупности целей, приоритетов, условий, ограничений и направлений деятельности муниципальных образований.

Разработка и реализация муниципальных программ предполагает решение следующих задач:

- анализ и оценка социально-экономического потенциала муниципальной собственности, эффективности его использования;

¹Хорев А.А. Указ.соч. – С. 4–10.

² См. журнал «Бюджет» [Электронный ресурс]. – Электр.текст. дан. – Режим доступа: www.budgetmedia.ru/042004Vavilov.htm.

- анализ и оценка существующих налоговых поступлений, а также принятых мер, направленных на их увеличение и эффективное использование;
- анализ и оценка выполнения местного бюджета;
- прогноз формирования и эффективного использования муниципальной собственности;
- выявление приоритетных направлений социально-экономического развития муниципального образования для первоочередного их финансирования;
- инициирование и организация разработки инвестиционных проектов, направленных на решение проблем развития муниципальных образований;
- стимулирование привлечения средств отечественных и зарубежных инвесторов для реализации приоритетных программ;
- организация разработки и контроль хода реализации программ укрепления финансовой базы местного самоуправления;
- организация обучения сотрудников аппарата местной администрации решению комплекса проблем, связанных с разработкой и реализацией муниципальной финансовой политики;
- обеспечение гласности и участия граждан в выработке и реализации местной финансовой политики.

Анализ современной ситуации показывает, что большинство из перечисленных задач не имеет своего отражения в практической деятельности муниципалитетов, так как связано с недостаточной степенью самостоятельности многих муниципальных формирований и их экономической зависимостью от государственной власти.

Осуществляемая государственная политика Российской Федерации приводит к тому, что муниципальные бюджеты, теряя свою налоговую автономию, становятся зависимыми от централизованных поступлений из вышестоящих бюджетов.

Кроме того, одним из возможных источников финансирования муниципальных образований являются сэкономленные средства местного бюджета. Среди направлений экономии средств можно выделить следующие:

- нормирование затрат на реализацию функций местного самоуправления;

- продажу, передачу в аренду и использование других механизмов реализации не-reнтабельной муниципальной собственности, не несущей социальной нагрузки;

- отказ от безадресных выплат и льгот, переход на заявительный, адресный порядок социальной помощи и поддержки;

- создание режима экономии муниципальных финансовых ресурсов, учета затрат.

Основной проблемой в вопросе оптимизации использования муниципальной собственности является отсутствие обоснованных нормативов формирования расходной части местных бюджетов и общепринятой методики их расчета.

Учет особенностей каждого муниципального образования дает ему полное право самостоятельно осуществлять предварительные расчеты затрат на реализацию собственных полномочий с представлением их в органы государственной власти региона с соответствующим обоснованием.

Сложность разработки нормативной базы минимальной бюджетной обеспеченности во многом связана с тем, что каждый из нормативов затрагивает жизненно важные интересы различных социальных групп и определяет предельный уровень удовлетворения тех или иных потребностей. Именно поэтому разработка научно-методической основы определения таких нормативов требует особой тщательности и обоснованности.

Алгоритм расчета норматива расходов средств муниципального бюджета позволяет, с одной стороны, учесть в полном объеме приоритетные социальные потребности населения муниципального образования, с другой стороны, увязать этот норматив с бюджетными ресурсами, имеющимися в наличии.

Для реализации данного подхода необходимо иметь предварительно разработанные нормы натурального потребления населением тех или иных материальных и иных благ. Некоторые из таких норм содержатся в постановлениях правительства РФ № 1063-р. Расчет других натуральных норм потребления может быть выполнен по заказу муниципального образования или группы муниципальных образований соответствующими специалистами. В любом случае формирование собственных нормативов минимальной бюджетной обеспе-

ченности будет способствовать рационализации расходования средств местного бюджета, а значит, и укреплению финансового положения муниципального образования, и эффективному использованию муниципальной собственности.

Существует возможность использования муниципального корпоративного сектора экономики как потенциального источника реализации муниципальных инвестиционных программ. Для этого необходимо привлекать бизнес-структуры к решению проблем местного значения с использованием такой формы сотрудничества, как партнерство, которое может быть представлено в различных видах. Анализ международного опыта данного партнерства позволяет структурировать взаимодействие бизнеса и муниципальных образований по трем основным направлениям:

- функциональное – развитие партнерства в областях, определяющих доступ предприятий к факторам производства и рынкам: профессионального образования, технологий, капитала через поддерживаемые государством институты развития бизнеса, развития социально-экономической инфраструктуры;

- отраслевое – разработка отраслевых планов партнерства на основе идентификации направлений роста и сдерживающих рост барьеров, анализа и разработки мероприятий и приоритетов по улучшению бизнес-окружения в конкретных секторах экономики;

- регионально-муниципальное – разработка региональных и муниципальных планов развития партнерства, планов развития отдельных территориальных производственных кластеров.¹

Формирование муниципальной собственности может осуществляться следующими способами:

- создание муниципальных предприятий и учреждений, что предполагает изучение рыночной ситуации и оценку эффективности деятельности новых муниципальных организаций, способных работать рентабельно и удовлетворять потребности местного населения;

- приобретение муниципального имущества на стоимостной основе, что в настоящее время для российской экономики практически не приемлемо. Дефицитность местных бюджетов, нехватка средств для решения насущных проблем муниципальных образований не позволяет применить данный способ. Хотя в дальнейшем, можно предположить, что муниципальные образования будут способны приобретать предприятия, производящие блага, в которых заинтересовано местное население.² В настоящее время для решения данной проблемы существует эффективный способ использования муниципальной собственности в виде акционирования унитарных предприятий;

- создание финансово-промышленных групп, в состав которых помимо бизнеса будут входить муниципальные формирования, что позволит укрепить институт доверия между бизнесом и властью, улучшить благосостояние местного населения, повысив эффективность использования муниципальной собственности.

В связи с этим предлагается создание корпоративных структур, предназначенных для коллективного решения задач социально-экономического развития местного сообщества.³ Именно корпоративные отношения представляют собой механизм объединения интересов жителей муниципального образования.

Цель создания такой корпорации – использование интегрального эффекта в интересах участников корпорации муниципального образования. Ее необходимо создавать по инициативе органов местного самоуправления в целях эффективного решения задач социально-экономического развития муниципального формирования на основе согласования интересов власти, бизнеса и общества.

Для формирования муниципальной соци-

¹ Белокрылова О.С. Императивы институционализации взаимодействия бизнеса и власти в местном социуме [Электронный ресурс]. Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». – 2006. – www.ecsocman.edu.ru/db/msg/292360/program.html.

²Боровская М.А., Колесников Ю.С. Муниципальная собственность как институт в системе отношений региональной экономики// Известия ТРТУ. Тематический выпуск «Актуальные проблемы экономики, менеджмента, права». – 2003. – №5. – С. 3,4.

³Программа социальной и экономической поддержки интересов населения (Программа "СЭПИН"). – М.: Изд-во Совета Федерации, 1997; Регион: к новому качеству управления: спец. курс. – Вып.9. – М.: Луч, 2000.

ально-финансовой корпорации необходимы следующие условия:

- активная позиция местных органов самоуправления;
- соответствие стратегии развития муниципального образования;
- благоприятный предпринимательский климат на территории муниципального образования;
- наличие как минимум двух юридических лиц, убежденных в целесообразности создания муниципальной социально-финансовой корпорации и готовых взять на себя ответственность за организацию данного процесса;
- наличие собственных стратегических планов развития у потенциальных участников корпорации;
- экономическая мотивация;
- выработка и согласование стратегических планов совместной деятельности;
- организационное, кадровое, нормативно-правовое и информационное обеспечение процесса создания корпорации;
- готовность соблюдать основные принципы корпоративной деятельности.

Муниципальная социально-финансовая корпорация представляет собой фактор повышения конкурентоспособности муниципального образования, инструмент эффективного использования муниципальной собственности.

Разработка инвестиционных программ по развитию территории требует от муниципальных образований стратегического подхода, позволяющего оценить эффективность вовлечения муниципальной собственности в процесс воспроизводства.

В рамках формирования программы социально-экономического развития муниципального образования нужно осуществлять оценку эффективности инвестиционных проектов, характеризуемую системой экономических показателей. При этом с известной степенью условности программу развития муниципального образования можно рассматривать как крупный инвестиционный проект, который призван принести прибыль организующему его субъекту.

Чтобы обеспечить инвестиционное развитие муниципальных образований при эффективном использовании и реализации имеющейся у них собственности, можно предло-

жить следующие меры:

- 1) повысить квалификацию муниципальных служащих в соответствии с направлениями развития территории;
- 2) изменить долю местных налоговых отчислений в размере 20% и неналоговых поступлений до 50%, что в значительной степени зависит от финансовой политики государства;
- 3) разработать и внедрить стратегию муниципального образования;
- 4) разработать программы взаимодействия с коммерческими и некоммерческими организациями по развитию муниципальной экономики;
- 5) использовать методы корпоративного сотрудничества;
- 6) привести в соответствие доходную и расходную части бюджета с использованием нормирования минимального бюджетного обеспечения;
- 7) разрабатывать и внедрять инвестиционные проекты развития муниципальных образований при содействии как местных специалистов, так и независимых консультантов.

Но одним из основных направлений реформы местного самоуправления Российской Федерации, по нашему мнению, должно стать рациональное сочетание федеральных, региональных и местных налогов, учитывающее общий интерес всех уровней бюджетной системы, их собираемость и стабильность, а также увеличение доли неналоговых поступлений в местные бюджеты. При этом основой социально-экономического развития выступит финансовая достаточность и самостоятельность муниципальных образований.

ПОСТРОЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ И В ОРГАНИЗАЦИЯХ

К. Bagrinovskiy,
Doctor of Economic Sciences, the head of
laboratory in The Central Economic Mathematical
Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow

К. Багриновский,
доктор экономических наук,
заведующий лабораторией ЦЭМИРАН,
г. Москва

Проблемы адаптивного управления технологической сферой¹

Адаптивные производственные системы (организации) возникают в современной экономике как продукт бурных и непредсказуемых изменений, которые вызваны интенсивным развитием и совместным воздействием двух новых значительных экономических сил. Первая из них – это бурное развитие компьютерных сетей, которое сделало весь экономический мир весьма взаимосвязанным и очень изменчивым. Вторая сила – это огромный прогресс в сфере молекулярных технологий, включающих биотехнологии, нанотехнологии и новое материаловедение. По мере распространения объектов и методов адаптивного управления, а также развития «молекулярной экономики», эти силы все более активно формируют существенные изменения в экономиках развитых стран.

Базовый принцип адаптивной точки зрения таков: мир формируется снизу вверх, и в этом процессе восхождения те или иные его агенты организуют себя во все более сложные и разумные структуры. Биологические агенты самоорганизуются, часто создавая при этом структуры большего размера. Атомы организуются в молекулы, те – в организмы и т.д., до видов животных и экологических систем, которые возникают из атомов, но не наоборот.

Тот же самый принцип самоорганизующихся агентов создает более крупные структуры, действующие в экономике так же, как и в биологии. Подобно биологическим системам, экономика будущего тоже возникнет из молекул — новых молекулярных агентов, рекомбинирующих снизу вверх.

Для адаптивных организаций, как правило, характерно взаимодействие активных элементов (ячеек) по принципу «снизу вверх».

Элемент, которому уделяется больше всего внимания в таких производственных системах, – это отдельный человек. Это означает, что для успешной деятельности организации нужно разложить корпоративное управление на специфические правила, которым подчиняются решения отдельных людей. Тогда решения человека станут управлять возможностями предприятия. Одной из этих возможностей и станет адаптация: умение использовать преимущества творческой энергии, импульсов, направленных на координацию, разнообразных идей внутри организации и вне ее границ. Чтобы управлять «снизу вверх», нужно перенести акцент с контроля действий людей на влияние на их решения. В компании, следующей принципам самоорганизации, лидеры прекращают управлять людьми и начинают управлять правилами.

В этих условиях менеджмент должен преобразиться, чтобы соответствовать результатам такого развития. Сегодня широко используются информационные технологии (электронная почта, системы компьютерного проектирования, системы управления ресурсами предприятия (ERP)), чтобы управлять сетевой организацией, возникшей на ранней стадии развития информационной экономики. Промышленные технологии добычи энергии привели к концентрации производства в городах.

Информационные технологии создания сетей приводят к слиянию компаний, появлению интернет-чатов и единому языку общения. Возможно, что также и открытия в области эволюции живой материи будут формировать наше общество в первой половине 21-го века. При этом основная проблема бизнеса сегодня состоит в том, чтобы адаптироваться к все более быстрым изменениям и к растущей

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 11-02-00227а).

нестабильности. Концепция эволюционного развития, позволяющая справляться с изменениями окружающей среды, оказывается очень полезной для создания организации следующего поколения: адаптивного предприятия.

Развитие фундаментальной науки в основе нанотехнологии.

В настоящее время происходит переход от микрочипов к наночипам. Помимо задач наноскопической электроники, одну из компонент которой в связи с работой с молекулами называют молекулярной электроникой, необходимо вести работу по поддержанию достижений в обществе, экономике, медицине и качестве жизни, которые были созданы для нас электронной революцией. Обновление и замена существующих технологий будет продолжаться на основе все более широкого применения нанотехнологии. При этом могут возникнуть весьма высокие барьеры, преодолеть которые будет возможно только путем развития самой нанотехнологии.

Один нанометр (одна миллиардная часть метра) – это любопытная точка на шкале размеров. Наноструктуры находятся на слиянии наименьших из сделанных человеком устройств и наибольших молекул живых организмов. Наукой и технологией в наномасштабе называется фундаментальное понимание и получаемые вследствие него технологические преимущества, возникающие при использовании новых физических, химических и биологических свойств систем, промежуточных по размеру между отдельными атомами и молекулами и массивными материалами, где можно контролировать свойства, промежуточные между двумя граничными состояниями.

Хотя обе сферы имеют дело с очень маленькими вещами, нанотехнологию не надо путать с родственной областью со сложным названием – микроэлектромеханические системы (МЭМС). Специалисты и инженеры сферы МЭМС занимаются очень маленькими роботами с руками-манипуляторами, которые могут плыть по потоку крови, доставлять медикаменты и чинить ткани. Эти крошечные роботы также находят множество применений в таких приложениях, как производство, сборка и починка больших систем. МЭМС уже используются в механизмах запуска автомо-

бильных пневмоподушек и в других сферах. Обычно в МЭМС рассматриваются структуры от одной тысячи до 1 млн нанометров, что гораздо больше наноразмеров. Более того, нанонаука и нанотехнология рассматривают все свойства структур в наномасштабе, вне зависимости от того, являются ли они химическими, физическими, квантовыми или механическими.

Нанонаука и технология используют разнообразные материалы: физические и твердые объекты. Обычно в материаловедении рассматриваются три основных класса материалов – металлы, полимеры и керамика.

Большинство из встречающихся в природе атомов образуют кластеры с другими. Благодаря этому получают огромные, подобные молекулам структуры, содержащие многие миллиарды атомов одного типа. В большинстве случаев они становятся тяжелыми, ковкими, блестящими образованиями, которые называются металлами. Они хорошо проводят электрический ток и поэтому они используются как материал для удлинителей, линий электропередач и телевизионных антенн.

Наиболее употребительными полимерами являются пластики. Часто их называют макромолекулами, поскольку они очень велики по молекулярным стандартам. Большинство полимеров базируется на углероде, который обладает уникальным свойством связываться с самим собой. Полимеры – это отдельные молекулы, сформированные повторяющимися шаблонами атомов (мономеров), которые связываются в цепочку.

Такие полимеры как полиэтилен или полистирол достаточно часто используются в технике. При этом углеродные полимеры практически всегда применяются в качестве изоляционных материалов. В биологии используются как синтетические (искусственные) полимеры, так и естественные: паутина, молекулы ДНК, белки и полисахариды.

Полимеры обычно не проводят электрический ток, однако можно производить специальные полимеры, обладающие этим свойством. Это очень важно, так как полимеры – материалы легкие, гибкие, дешевые и устойчивые, а также их легко производить. В связи с этим применение проводящих полимеров вместо металлов в таких наноскопическо-

перациях, как создание молекулярных проводов, оказывается достаточно эффективным.

Керамика – это тоже важная область современного материаловедения. Керамикой обычно являются оксиды, где один из образующих атомов является кислородом. Керамику только начинают использовать в нанотехнологиях, но она обладает большим потенциалом для таких приложений как замена костей.

В настоящее время большое внимание уделяется разработке различных инструментов наноауки. В первую очередь инструментов для создания наноструктур, к числу которых относятся «нанокирпичики» и строительные блоки.

Обычно наноструктуры строятся, начиная с больших компоновочных блоков или молекул. Иногда эти части – обычные небольшие молекулы. Слабое взаимодействие серной группы с золотой поверхностью часто используется для построения вязких, клейких или обычных пленок длинных молекул, оканчивающихся серой, на поверхности золота. Такие молекулы называются алкановыми тиолами. Здесь термин «алкановый» означает длинную цепочку углеродных связей точно такого же типа, что и в полиэтилене. «Тиолом» называется сера в конце, которая связывается (самособирается) на поверхности золота с формированием монослоя, который может иметь нанометровую толщину и значительные длину и ширину. Он построен не из отдельных атомов, а из молекул на поверхности золота.

Помимо отдельных молекул, для сборки наноструктур используются полимолекулярные компоновочные блоки. Двумя такими наноструктурами являются углеродные нанотрубки и наностержни, которые могут быть изготовлены из кремния, других полупроводников, металлов и диэлектриков. Эти стержни производятся с помощью специальных методов химии растворов, но затем они могут самособираются в большие наноразмерные структуры.

Молекулярный синтез, производство молекул с конкретными молекулярными структурами является одной из наиболее активных и удивительных отраслей химии. Молекулярный синтез включает создание специфических молекул либо для научных целей, либо для

специальных приложений. Большая работа по молекулярному синтезу выполняется в компаниях по производству медикаментов, и многие современные лекарства, включая пенициллин, липитор, таксол и виагру, получаются как продукты сложного химического синтеза.

Производство наноструктур с определенными геометриями в указанных местах поверхности означает следующий шаг по пути формирования молекул. Помимо получения нужных химических свойств и составления молекул, наноскопический синтез должен также включать решение вопросов физического уровня и построение наноструктур. Например, некоторые технологии доставки медикаментов должны включать получение активных элементов от лекарств и упаковку их в наноскопические оболочки, что позволит им проходить в те области тела, куда они не могли проникнуть ранее. Чтобы это сделать, лекарство должно быть введено в молекулярную оболочку, и здесь остается только физическое взаимодействие; а химической связи между двумя указанными элементами не существует.

Далее необходимо отметить, что все техники, включающие манипуляцию отдельными атомами, оказываются слишком медленными и громоздкими, особенно в тех случаях, когда нужно создать массивный материал или даже достаточное количество инкапсулированного лекарства для лечения человека. Для ускорения получения нужного результата часто применяется самосборка.

При самосборке наноконструктор вводит определенные атомы или молекулы на поверхность или на ранее созданную наноструктуру. Затем молекулы выравнивают себя в определенных положениях, иногда формируя слабые связи, а иногда – сильные ковалентные связи, минимизируя общую энергию. Значительным преимуществом самосборки является возможность подготовки больших структур без необходимости отдельно настраивать конкретные наноструктуры. Самосборка становится предпочтительным методом создания больших наноструктурных массивов, таких как компьютерные запоминающие устройства и логические схемы.

Самосборка применяется не только в сфере электроники. Самособирающиеся структу-

ры можно использовать для решения ряда прикладных задач, таких, как защита поверхности от коррозии или придании поверхности таких свойств, как липкость, скользкость, сухость или влажность. По-видимому, в перспективе самосборка – это самая важная из всех из всех технологий нанопроизводства из-за ее универсальности, способности производить структуры на различных масштабах длины и низкой себестоимости.

Определенной разновидностью самосборки представляется наноскопическое выращивание кристаллов. Кристаллы, сделанные из атомов, называются атомными, а сделанные из молекул – молекулярными.

Кристаллы, подобные поваренной соли, сделаны из ионов и называются ионными. Выращивание кристаллов – это частично наука, частично искусство. Их можно выращивать из раствора, используя кристаллы-зародыши, что включает помещение небольшого кристалла в место, где имеется много составляющих его материалов (обычно это раствор), после чего этим компонентам разрешают имитировать схему маленького кристалла, или зародыша. Кремниевые блоки, применяемые для создания микрочипов, создаются именно таким способом.

Разумно подбирая кристаллы-зародыши и условия их роста, можно использовать наноразмерные кристаллы для выращивания длинных, стержнеподобных кристаллов углеродных нанотрубок, таких структур, как фосфид иридия или арсенид галлия, и таких атомных кристаллов, как кремний. Полученные нанопровода имеют замечательные проводящие свойства и используются во многих областях оптики и электроники.

Полимеризация является широко используемым методом для получения наноразмерных материалов и даже более крупных. Вообще говоря, полимеры – это очень большие молекулы, протяженность которых может достигать миллионов атомов, образованных повторением фрагмента-мономера (одного небольшого молекулярного блока).

Обычно такие промышленные полимеры, как полиэтилен или поливинилхлорид, получают построением очень больших молекул с различными структурами, идущими параллельно. Управляемая полимеризация, в кото-

рой один мономер последовательно соединяется с другим, очень важна для получения специфических элегантных структур. В настоящее время разработана серия методов для подготовки некоторых коротких фрагментов ДНК. В так называемых генных машинах для получения специфических последовательностей ДНК используются замечательные химические реакции.

Построение цепочек ДНК важно по многим соображениям. В современной биотехнологии эти цепочки применяются для создания новых биологических структур (медикаменты, материалы, белки), основанных на способности бактерий воспроизводить самих себя. Синтезированные шаблоны ДНК вводятся в ДНК бактерии, а затем бактерия производит множество копий определенного белка. Модификация ДНК бактерии выполняется с использованием нескольких химических реакций. Генные машины подготавливают специфические короткие нуклеотиды для модификации ДНК бактерии, продолжая этот процесс для создания выбранного белка. Это позволяет строить белковые фабрики для получения практически любого протеина. Хороший пример успешного использования этого подхода – получение белка инсулина для лечения диабета.

Комбинация конкретных коротких цепочек ДНК и самосборки широко применяется для получения материала, в которых единственная цепочка ДНК связывается с другой цепочкой ДНК. Такой тип самосборки является подарком природы – именно так ДНК дублируется, что позволяет клеткам делиться. Многие разновидности этого дополнительного молекулярного распознавания используются в нанонауке.

В числе активно используемых нанотехнологий следует отметить также: инструменты зондового сканирования, наноскопическую литографию, перьевую литографию, электронно-лучевую литографию, литографию наносферами, использование приборов для понимания поведения наноструктур, а также наноскопическое автоматизированное проектирование.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что Россия входит в критическое десятилетие. Страна переживает системный кризис,

из которого возможен только один эффективный выход – ускоренное инновационное развитие. В любом ином случае резкое ухудшение положения страны неизбежно. Объективно необходимо переломить существующие тенденции, по колеям которых скользит РФ, иначе страна даже не сможет быть сырьевым придатком развитого мира.

Одним из ключевых инструментов для промышленного развития, для создания индустрии, относящейся к следующему (шестому) технологическому укладу, является во всем мире национальная инновационная система. Ее можно сравнить с автомобилем. Для того чтобы он мог двигаться, ему нужен руль, двигатель, колеса и тормоза. Чтобы существовала работающая инновационная система, должен быть замкнут круг воспроизводства инноваций.

Обсудим основные части инновационной системы. Важнейшая функция – это мониторинг, стратегический прогноз и определение целей. Многие страны, в том числе лидеры современной экономики, серьезно занимаются мониторингом научной, информационной, промышленной и финансовой сфер, прогнозируют их развитие и на этой основе строят свою промышленную и инновационную политику. В то же время стратегические ошибки являются самыми дорогими – их обычно нельзя исправить на более низких уровнях управления.

В качестве примера приведем недавно объявленные приоритеты в развитии технологии и инноваций в нашей стране. Это энергоэффективность и энергосбережение; ядерные, космические, медицинские и стратегические информационные технологии. Эти направления очень важны, но они относятся к четвертому и пятому технологическим укладам. Много из этого уже пройдено и миром, и отчасти нашей страной. Однако в этом списке нет направлений, связанных с шестым укладом.

Роль руля играют фундаментальная наука, создающая новое знание, и подготовка кадров на перспективу.

Двигателем инновационной машины является прикладная наука. Она сейчас практически отсутствует в нашей стране. После того

как созданы новые технологии или опытные образцы, их надо доводить до уровня массового производства, выводить на рынок, участвуя в мировой конкуренции. Во всем мире эту работу выполняют крупные транснациональные корпорации, высокотехнологичные гиганты. Но таких компаний в России вырастить не удалось. В связи с отсутствием такого массива в нашем инновационном блоке остается продажа отдельных элементов: научных идей, отдельных исследователей и инженеров за рубежом.

Таким образом, получается, что альтернативой собственной НИС является работа по найму на благо тех стран, где подобные системы имеются. Такая работа по зарубежному заказу, без серьезной заинтересованности государства в развитии высокотехнологичного сектора, может привести к деградации научно-технического потенциала России и ослабить нашу промышленность, вынужденную покупать то, что придумано и спроектировано в России, у других стран.

Следующий блок – это система экспертизы. Здесь нужна высокая восприимчивость экономики к инновациям. Нам следовало бы повысить инновационную активность в 10-15 раз. В Кремниевой долине (США) поддержку венчурных фондов получают в среднем 7 проектов из тысячи. Проекты подвергаются строгой научной, технологической, маркетинговой и другим экспертизам. Благодаря этому доводятся до приемлемого уровня риски инвесторов, предпринимателей, бизнес-ангелов, корпораций, государственных структур, вкладывающихся в определенные технологии. Без этого дело не пойдет, такой тормоз жизненно необходим.

Полезно использовать объективные количественные данные. В странах-лидерах современного мира доля инновационной продукции составляет 60%, а в России она равна примерно 5%.

Недавно Всемирная организация интеллектуальной собственности опубликовала данные по числу международных патентов, полученных в 2009 году. Всего их оказалось 155.900. Пятерка лидеров по количеству изобретателей: США (более 45 000 патентов), Япония, Германия, Южная Корея и Китай.

Россия занимает 23-е место в мире с 569 патентами (0,36% от мирового показателя). Вклад России в мировой ВВП равен 3%. Это значит, чтобы соответствовать развитию уже существующей промышленности, нужно увеличить инновационную активность в 10 раз. Основное количество патентов в мире получено: в информационных технологиях и компьютерах (12560), фармацевтике (12200), медицинские технологии (12091), электромашины (11393), цифровая связь (10452), телекоммуникации (9343). Это все направления, соответствующие шестому технологическому укладу, который практически отсутствует в России. Отсюда вытекает вывод, что лучший стимул для инноваций – это наличие прогрессивных отраслей промышленности и, с другой стороны, совместное собрание и взаимодействие изобретений, открытий, патентов, людей, готовых воплощать все это на практике.

Волна кризиса стала тяжелым испытанием для мировой инновационной системы. В 2009 году число патентов, полученных гражданами США, уменьшилось на 10% по сравнению с 2008г. Но безусловными лидерами оказались Китай и Россия. Китай увеличил число изобретений на 30%, а Россия сократила на 29,1%. Так что можно сказать, что в нашей стране инновационной системы скорее нет, чем есть.

В декабре 2010 года в городе Вологде завершилась 15-я ежегодная международная выставка-ярмарка. На этот раз участниками форума стали более 230 лесопромышленных, машиностроительных и строительных предприятий из 26 регионов, представители 10 зарубежных стран, сотни ученых, отечественных и иностранных инвесторов. Этот форум стал не просто выставкой достижений лесного хозяйства, но и серьезной площадкой для того, чтобы обсуждать, как внедрять в отрасль самые современные технологии и инновации.

Вологодская область – единственный российский регион, где сразу 11 инвестиционных проектов по созданию новых или модернизации уже действующих производств по деревообработке включены Минпромторгом в разряд приоритетных. Общий объем инвестиций составляет 10 млрд рублей. За последние годы область в 5 раз сократила экспорт круглого леса.

Начали работать в современных направлениях и лесопереработчики. Недавно в ЗАО «Череповецкий ФМК» завершились испытания наноцеллюлозы в качестве одного из компонентов клея при производстве фанеры. Установлено, что использование нанокристаллов позволило значительно повысить качество готовой продукции.

Фармацевтическая и медицинская промышленность нуждаются в качественном инновационном прорыве. Российские власти выделяют 122,9 млрд рублей на модернизацию фармацевтической и медицинской промышленности. Эти ресурсы послужат стартовым капиталом для модернизации отрасли. Средства пойдут на запуск перспективных исследовательских проектов и на технологическое перевооружение предприятий. Если все будет происходить так, как намечено, то к 2020 году в России будет производиться порядка 90% препаратов, входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств (ЖНВЛС), а доля медицинского оборудования отечественного производства возрастет до 50%.

Организация медицинской помощи при сердечно-сосудистых заболеваниях нуждается в обновлении. Чтобы переломить эту ситуацию, Общественная палата РФ предложила начать разработку федеральной целевой программы «Оптимизация доступности и качества медицинской помощи населению РФ при заболеваниях сердца и сосудов на 2011–2020 годы». В рамках программы предполагается создать систему оценки уровня потребности, удовлетворенности и доступности медицинской помощи при ССЗ на всех этапах. Также планируется повысить качество оказываемой помощи с ориентиром на целевые показатели, сформировать систему мониторинга ресурсного (кадрового и материально-технического) обеспечения медучреждений, выполняющих хирургические и эндоваскулярные вмешательства при ССЗ, создать систему отбора технологий с доказанной эффективностью и безопасностью с учетом экономической целесообразности их применения.

По мнению специалистов, необходимо больше внимания уделять профилактике. Важную роль в этой работе играют центры здоровья, с помощью которых улучшается

выявление риска. Опыт других стран показывает, что за 20 лет можно снизить смертность от ССЗ в два раза. Вклад профилактических мероприятий составляет 47% успеха, а лечебно-диагностических — 44%.

Новая программа Федеральной сетевой компании предполагает как масштабное электросетевое строительство, так и активное внедрение новых технологий.

Одним из главных итогов 2010 года в российской электроэнергетике стало утверждение инвестпрограммы ФСК на 2010–2014 годы. За это время компания введет в работу 73 новые подстанции и около 21 тыс. км электрических сетей в различных регионах страны. Одновременно ФСК направит значительные средства в инновационное развитие ЕНЭС, что позволит уже в ближайший период перевести работу электросетей на абсолютно новый технологический уровень.

Помимо строительства и реконструкции энергообъектов существенным направлением реализации инвестпрограммы является финансирование научных исследований и разработок. Если в 2010 г. на НИОКР выделено 1 млрд рублей, то в 2011 г. — уже 3 млрд руб., а в 2012–2014 гг. — по 5 млрд руб. ежегодно. Здесь главная цель — это переход к электрической сети нового поколения — интеллектуальной сети с активно-адаптивными элементами. Она должна не просто объединить потребителей и генераторов, но и самостоятельно контролировать состояние и режим работы всех участников процесса* электроснабжения и автоматически выполнять все решения для бесперебойного электроснабжения потребителей. При этом сама электросеть насыщена активными элементами, позволяющими в зависимости от ситуации изменять ее физические характеристики, увеличивая пропускную способность и регулируя качество поставляемой энергии.

При осуществлении модернизации ФСК расширяет сотрудничество с институтами фундаментальной науки и крупнейшими вузами страны — Российской академией наук, НТЦ электроэнергетики, ВЭИ и МЭИ. В программу исследований и разработок активно вовлекаются как отечественные, так и ведущие зарубежные производители электрооборудования — «Силовые машины» и Hyundai,

НПО «Стример» и Alstom, ВЭИ и Siemens, «Электрозавод» и Toshiba. Ведется большая работа по локализации производства электрооборудования ведущих стран мира на территории России.

На Всероссийском инновационном форуме «Россия, вперед!» проект «Сколково» обрел конкретные очертания. А власть пообещала общественности «мягко принуждать» к инновациям, научиться прощать неудачи в этом деле и тиражировать истории успеха.

Во вторник, 14.12.10 строительству дан старт, на церемонии президент России обозначил расположение будущих лабораторий, инженерно-технических центров и т.п. А накануне руководители Фонда огласили список первых 16 официально одобренных участников проекта (резидентов центра), инновационные разработки которых планируется реализовать в ближайшем будущем. В большинстве это молодые стартап-компании, но также включены и представители инновационных центров, давно зарекомендовавших себя в хайтеке.

Важнейшим событием первого дня форума можно считать подписание меморандума о взаимопонимании между главой фонда «Сколково» В.Вексельбергом и президентом ОАО «Лукойл» В. Алекперовым. Согласно этому документу, «Лукойл» станет одним из основных соинвесторов центра «Сколково». Совместный проект предполагает перенос в Сколково ряда управленческих функций «Лукойла», а с 2014 года российский нефтяной гигант планирует разместить здесь свой инновационный центр, управляющий деятельностью компании в сфере НИОКР. Общий объем инвестиций со стороны «Лукойла» в строительство офисных и лабораторных площадей Сколково будет определен до конца этого года, а итоговое соглашение о сотрудничестве должно быть подписано не позднее 1 апреля следующего.

Также универсальный меморандум о взаимопонимании был заключен фондом «Сколково» и с ГК «Росатом», который пообещал создать в Сколково универсальный научно-технологический центр, в том числе подразделение по обработке данных на основе суперкомпьютеров и грид-сети.

Попечительский совет фонда возглавил лично президент России. Уже сейчас среди партнеров проекта значатся ведущие глобальные компании: Microsoft, Intel, Cisco, Siemens, Boeing, Nokia, TataSons и др. Партнером «Сколково» в сфере создания образовательной базы стал один из ведущих вузов мира – Массачусетский технологический институт. Также фонд заключил партнерские соглашения с ведущими российскими вузами и исследовательскими центрами, например с Курчатовским институтом. На базе «Сколково» будут развиваться все пять высокотехнологичных направлений модернизации российской экономики – космос и телекоммуникации, биомедицина и фармацевтика, энергоэффективность, информационные технологии, а также ядерные технологии.

Таким образом, мегапроект «Сколково» можно считать запущенным в производство, по крайней мере, с организационной точки зрения. Теперь главная задача состоит в том, чтобы предъявить зарубежному сообществу и отечественным критикам по-настоящему мощные инновационные продукты, выполненные в России, и начать заполнять ими мировые рынки хайтека.

Литература

1. Мейер К. Живая организация /К. Мейер, С. Дэвис. – М.: Добрая книга, 2007.
2. Ратнер М. Нанотехнология /М. Ратнер, Д. Ратнер – М.: Издательский дом «Вильямс», 2004.
3. О перспективах развития адаптивного управления в экономике России» /К.А. Багриновский // Труды 33-й междунар. науч. школы-семинара. – М. 2010.
4. Третьяков А. «Российский лес» укрепили наночастицами// Известия. – 2010. 16 дек.
5. Курочкин К. Программное обеспечение // Известия. – 2010.– 17 дек.
6. Интеллектуальная пятилетка // Известия. –2010. – 22 дек.
7. Оганесян Т. Не такое уж страшное Сколково// Эксперт. – 2010. – №50.

А. Nikonova,
Candidate of Economic Sciences,
senior researcher in The Central Economic
Mathematical Institute of the Russian Academy
of Sciences, Moscow

А. Никонова,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник ЦЭМИРАН,
г. Москва

Принципы адаптации в стратегии предприятия¹

Приоритетность задач адаптации экономических объектов в настоящее время обусловлена быстрой изменчивостью и непрерывным усложнением самих объектов и их окружения. Это обстоятельство, по закону необходимого разнообразия общей теории систем, требует соответствующего усложнения управляющей подсистемы [7, с. 23–82; 13], включая создание соответствующих организационно-экономических механизмов управления, в которых ведущее место занимает формирование стратегии предприятия, обеспечивающие его адаптацию к динамичной и непредсказуемой среде.

Стратегия как способ долгосрочной адаптации предприятия

В многообразии определений выделяются 3 основные группы трактовок стратегии:

1. Стратегия как построенный на несколько этапов четкий план, включая цели, программы, финансовый и операционный планы, системы стимулирования (*плановый подход*[27])². Преимущество такого подхода к стратегии – её строгая определенность и заданность действий – в современных нестационарных условиях превращается в существенный недостаток, поскольку ограничивает возможности предприятия своевременно реагировать на события и изменения среды и перестраивать способы взаимодействий с динамичным окружением.

2. Стратегия как позиция, основанная на принципах использования стратегических ресурсов и устойчивых конкурентных преимуществ, предполагающая идентификацию

наиболее выигрышного положения в функциональной конкурентной среде (*концепция позиционирования*[36]); *ресурсный подход*[37])³. В таком понимании стратегии предприятия ориентируется на потенциал ситуации: собственные внутренние возможности и условия окружающей среды, определяющие перспективы конкурентоспособного развития. Как правило стратегии такого типа основаны на инновациях или уникальных ресурсах. При всей достаточности обоснования стратегических решений имеющимся стратегическим потенциалом такой подход не гарантирует долгосрочную стабильность и конкурентоспособность, в связи с возможностями заимствования новшеств (проблема безбилетника), с высокими темпами обновления технологий (смена лидера), с обострением конкуренции на высокотехнологичных рынках, с рыночной неопределенностью и рисками (стремительное изменение конъюнктуры), характерными для современной экономики.

3. Стратегия как система приемов и способов, обеспечивающих наибольшую конкурентоспособность и устойчивость рыночных позиций на основе комплекса таких частных стратегий: сегментирование, дифференцирование, интеграция и др., – которые в рамках общей комплексной стратегии предприятия в разных условиях могут взаимно дополнять друг друга, но также взаимно исключать (*комплементарный подход*[1; 21] и *принцип динамических способностей и изменений*[26])⁴. Такой принцип формирования стратегии обеспечивает её гибкость, готовность к изменениям, в зависимости от состояния среды.

В зависимости от *методов решения* дол-

¹ Работа поддержана Российским гуманитарным научным фондом (научно-исследовательский проект 11-02-00227а).

² Успешно реализуемый в ряде компаний («ЛУКойл» и др.), такой план неоднократно пересматривается в условиях неопределенности среды, поэтому в современной практике стратегического планирования принята формула «специальных оговорок».

³ Характерна для уникальных и высокотехнологичных производств, например, для компании «Интел», позиционирующей свою передовую технологию и качество.

⁴ Бывшие компании «РУСАЛ», «СУАЛ».

госрочных задач и способов формирования целей, в теории стратегического управления различают *рациональный подход* [33] и *интуитивный подход* ([34; 35]. Водораздел их принципиальных основ лежит в области источников стратегического «видения» и способов идентификации будущих системных изменений: первый подход опирается на логические принципы, формальные модели и точные методы сбора и анализа информации; второй подход руководствуется творческими принципами, вербальными методами описания информации (SWOT-анализ и подобные методы). Решающая роль искусства «видения» в оценке динамики и неопределенности в принятии стратегических решений определяет современную значимость интуитивного подхода, которая растет с ростом сложности социально-экономической системы. Принципы адаптивности в построении стратегии предполагают применение комбинации рационального и интуитивного подходов как сочетания науки и искусства.

Как правило, в каждой реализуемой на практике стратегии предприятия присутствуют элементы нескольких подходов, однако именно решения, принятые с учетом его конкурентных преимуществ, стратегических возможностей и компетенций, наиболее полно отвечают потребности адаптации к изменениям. Будем понимать *конкурентоспособную стратегию* как комплекс долгосрочных решений о способах и перспективных направлениях развития предприятия и принципах их реализации, обеспечивающих предприятию в условиях динамичной среды стабильность и устойчивое конкурентное преимущество в достижении избранных целей и в завоевании конкретных экономических позиций с наибольшей предпринимательской выгодой или другим социально-экономическим эффектом. На основе представления о свойствах адаптивности производственной системы или объекта как одной из важнейших характеристик конкурентных преимуществ можно утверждать, что именно конкурентоспособная стратегия обеспечивает адаптацию к среде. Это обстоятельство обусловлено базисными принципами построения конкурентоспособной стратегии: 1) детерминантами выбора

стратегических решений – конкурентными преимуществами и компетенциями объекта управления и его финансово-экономической устойчивостью в основе стратегии; 2) выбором концепции стратегии и отдельных стратегических решений по результатам стратегического анализа внешней и внутренней среды; 3) согласованием элементов (параметров) частных и общей, комплексной стратегий, целевых функций подсистем и интересов всех участников; 4) ведущей ролью инновационной стратегии в комплексной стратегии предприятия, расширяющей его возможности и усиливающей позиции на рынке и в отрасли, в том числе в перспективе. Поэтому такая стратегия адаптивна.

С точки зрения адаптации, известное противоречие инновационной стратегии и стратегии финансово-экономической устойчивости может вызвать нарушение текущей эффективности предприятия и стабильности в краткосрочном периоде, поскольку инновационная стратегия расширяет зону неопределенности функционирования предприятия: инновации требуют повышенных затрат и масштабного отвлечения средств с отложенным эффектом, не всегда соответствующим ожиданиям; суть стратегии финансово-экономической устойчивости, напротив, состоит в аккумулировании ресурсов: экономии средств, поддержании текущей эффективности, максимизации текущих денежных потоков и укреплении финансового состояния предприятия. Вместе с этим, в современной экономике знаний именно инновации в долгосрочном периоде обеспечивают предприятию устойчивые конкурентные преимущества и особые компетенции: технологическое совершенство, интеллектуальное и организационное превосходство, поэтому стратегия, основанная на инновациях, лучше всего реализует принципы адаптации в изменяющемся мире. В связи с этим, согласование компонент этих двух противоречивых стратегий составляет содержание функций адапционного механизма.

Основные подходы к выбору стратегических решений на основе адаптации

Принципы и подходы к построению стратегии, а также комплекс процедур, моделей и методов: стратегического анализа функцио-

нальной среды, построения концепции развития предприятия, определения основных компонентов стратегии, выбора частных стратегий и согласования стратегических решений – в совокупности составляют механизм формирования конкурентоспособной стратегии предприятия. Преимущества и ограничения каждого из рассмотренных выше подходов обуславливают необходимость разработки специальных механизмов адаптации к подсистемам и ценностям динамичной среды, а также отдельных инструментов, позволяющих настроить исследуемый объект управления на текущие изменения и подготовить его к изменениям в будущем.

На основе предположения о соответствии поведения объекта (предприятия) как элемента системы технологическим, экономическим, социально-политическим и другим характеристикам и тенденциям как внутри страны, так и в глобальном контексте, учет внутрисистемных (национальных) и внешних (мировых) особенностей и факторных воздействий естественно рассматривать как условие адекватного и обоснованного выбора стратегических решений – так же как учет внутренних свойств и особенностей предприятия как сложной системы. Один из возможных подходов к формированию стратегии на основе адаптации базируется на **принципах циклического развития систем и консервативной модернизации**, которая понимается как «глобальный, локальный (страновой) или автономный процесс различной по уровням, но непрерывной пространственно-временной адаптации этих систем и ценностей к мировым экономическим и страновым политическим циклам. Причем адаптации не только к периодам их роста, но и к периодам их спада» [2, с.7]. Поскольку при таком подходе уровень развития подсистем определяется уровнем их адаптации к системным условиям и системным ценностям, инновационную стратегию следует основывать на принципах адаптации к циклическим изменениям. Понимание консервативной модернизации как «циклической концепции, ... включающей механизмы сдерживания или смягчения негативных последствий их циклического развития, минимизации вызываемых ими ... потерь» [там же] определяет со-

держание и способы реализации инновационной стратегии предприятия. Особенности такого подхода к выбору стратегии состоят в следующем: во-первых, её «проциклический» характер предполагает не ситуативные принципы её формирования; во-вторых, в качестве главных направлений модернизации она предусматривает исправление деформаций и предотвращение угроз, прежде всего, внешних, оставляя за рамками стратегии слишком радикальные нововведения и все то, что может нарушить сбалансированность развития.

Методология бережливого мышления представляет современную модификацию другого системного стратегического подхода к анализу и синтезу экономических явлений и процессов в принятии перспективных решений. Понятие бережливого мышления включает осознанное формирование комплекса полезных воздействий принимаемых решений на экономию ресурсов в масштабах данного экономического объекта, на совершенствование его организационного строения, на благоприятное состояние его внешней среды, а также рациональные способы включения объекта в эту среду [12; 40]. Принципы построения стратегии состоят в том, что в процессе выбора воздействий, в частности, параметров инновационной стратегии, предлагается рассматривать не только всю технологическую цепочку производства изделия, но и динамику внешней среды [5; 23].

В настоящее время **синергетический подход** может стать новой парадигмой решения проблем повышения эффективности и адаптивности производственных систем [30]. Он основан на теории самоорганизации сложных открытых систем и может быть использован в различных областях науки [16; 20]. В экономике выгоды от применения такого синергетического подхода заключены в сокращении затрат, повышении гибкости и надежности производства, росте качества продукции, улучшении внешней среды, повышении интеллектуального потенциала системы.

Рассмотрим несколько взаимосвязанных направлений инновационной стратегии, основанных на таких **адаптивных воздействиях**: внедрение новых технологий; развитие системы управления, корпоративной культуры; ис-

пользование самоорганизации.

1. Ведущие факторы технологического развития – *новые материалы и технологии* (нанотехнологии, новшества программного обеспечения и электроники, новейшие способы организации НИОКР, информационных связей и потоков). Такая стратегия особо значима для развития наукоемкого авиационно-промышленного комплекса и повышения его конкурентоспособности: комбинированная методика математического, полунатурного и летного моделирования; электронные технологии (для создания макета изделия в АВПК «Сухой»); концептуальное проектирование виртуальных предприятий (реализованное впервые 30 лет назад для создания теплозащиты космического корабля «Буран»); создание компьютеризированного интегрированного производства (на базе НПО «МОЛНИЯ») [8]. Высокие требования к надежности авиационных материалов вызвали создание качественно новых функциональных изделий: литиевых и титановых сплавов, заменивших алюминиевые, особо прочных композиционных материалов (углепластики, органо- и стеклопластики, керамики). Работы по сертификации авиационных материалов и систем обеспечения технологического качества способствуют, как показано в той же работе, повышению конкурентоспособности российской техники.

2. Снижение ожидаемого эффекта от инноваций обусловлено их включением в устаревшие формы организационных структур производства, вызывающих неоправданные издержки и затрудняющих продвижение новшеств: устаревшая затратная структура предприятий-гигантов, рассчитанных на автономию, а не на кооперацию, снижает рентабельность и качество новых продуктов. Принципы бережливого мышления предполагают комплексный подход к проблеме – одновременное перевооружение производства и *изменение его организационной структуры* в соответствии с требованиями новой экономики, с учетом улучшения кадрового потенциала, новых форм кооперации, интеграции производства, аутсорсинга. Критерий успеха инновационных перемен – рост научно-технологического и организационного потенциала.

3. С позиций бережливого мышления, меры по ускорению внедрения высоких технологий предполагают максимальное *вовлечение в производство внутренних ресурсов* и источников инвестирования. Такие *резервы в российской экономике* есть: это перемещение денежного капитала от торгово-финансовых посредников в машиностроение: по расчетам МОБа, в настоящее время размер капитала, сосредоточенного у посредников, составляет 25,5% от ВВП; у машиностроителей – 4,9%; у металлургов – 7,6%; у нефтяников, газовиков и энергетиков – 10,7%. В конце 1980-х гг. доля машиностроения в распределении капитала составляла: в СССР – 21%, в Японии – 29–29,5%; в ЕС – 23–27% [22]. Другой путь роста внутренних вложений состоит в сокращении оттока капитала за рубеж.

4. *Новейшая система организации производства и управления*, ориентированная на долгосрочное социально-экономическое равновесие и рост, способствует *развитию корпоративной культуры*, рассматривающей труд как человеческий капитал. Эффективное управление ресурсами наиболее полно реализуется при условии определенного сочетания прав и обязанностей на каждом уровне управления, вплоть до конкретного рабочего места. Логика бережливого мышления мобилизует *скрытые резервы в сфере организации производства и управления* и предусматривает переход от административно-командной системы управления к новейшим управленческим технологиям. Прогрессивный подход к использованию корпоративной культуры в повышении адаптивных свойств предприятия состоит в том, чтобы настроить её полезные и подходящие компоненты на реализацию целевых установок предприятия, что создаст условия и сформирует необходимый культурный базис для технологических нововведений и укрепления конкурентных преимуществ.

Выбор стратегии организации производства и управления основан на анализе целого спектра факторов корпоративной культуры, сложившегося хозяйственного уклада, целей развития предприятия, внешней среды. В США, Японии, ряде европейских стран успешно применяют принципы *делегирования ответственности и полномочий*: отвечают

только за те решения, на которые можно влиять [6]. Для современного адаптивного управления представляется более целесообразным подход *по принципам федерализма* и понимаемый в стиле Ч. Хэнди (Ch.Handy) как наиболее подходящий способ распределения ответственности среди точек принятия решений [31; 32]. Эффективен *принцип subsidiarности*, согласно которому власть на предприятии сосредоточена на низшем уровне, и вышестоящие не должны принимать на себя обязанности, которые должным образом выполняют нижестоящие, при этом нельзя ограничивать право на принятие решений. Наиболее адаптивна такая система управления, при которой не центр отдает (делегировать) часть своей власти, а, напротив, власть сосредоточена на низшем уровне, и ее ограничение возможно исключительно с согласия всех заинтересованных сторон. Разумность такого подхода практически оправдана на предприятиях с большой долей собственности у работников («народные предприятия»).

Гармоничное использование всех элементов и факторов корпоративной культуры на основе *согласования интересов развития личности и бизнеса* повышает эффективность, устойчивость и равновесие социально-экономической системы, способствует достижению гармонии и согласия на предприятии и в обществе.

Так адаптивные воздействия формируют не только новую корпоративную культуру и систему управления, но и новую, более благоприятную социальную среду предприятия.

Взаимообусловленность технологических нововведений и новой организации производства определяется тем, что продвижение информационных технологий, с одной стороны, позволяет расширить использование нужных элементов системы управления и корпоративной культуры, а, с другой стороны, по закону обратных связей, новые методы управления и организации производства могут быть эффективно реализованы исключительно в условиях современной электронной и информационной среды и коммуникаций [10].

5. *Использование самоорганизации в управлении* основано на представлении, что системы (экономика и предприятия как от-

дельные элементы) обладают резервами для собственного восстановления [16; 39]. Использование способности экономического объекта к самоорганизации предполагает наиболее полное раскрытие потенциала предприятия с помощью содействующих этому решений. Задача – подобрать управляющие воздействия при условии минимальных затрат ресурсов. Воздействие будет эффективным, когда учтены структура системы, логика и тенденции её развития, в том числе в понимании циклического подхода [2]. Методы управления на основе самоорганизации непосредственно связаны с решением проблемы ответственности и полномочий, так как они позволяют, во-первых, снизить издержки по поддержанию устойчивости, возникающие из-за несовпадения интересов экономических контрагентов; во-вторых, полагаться на корпоративную культуру и человеческий фактор. При этом корпоративная культура – медленнее других изменяющаяся характеристика системы, изменение внутренней структуры – самое динамичное свойство, а интеграция, кооперация и способы включения экономического объекта во внешнюю среду занимают промежуточное место в процессе трансформации первоначальной системы [29].

В функции механизмов адаптации с применением распределенного управления входит сбор и анализ большого объема нечеткой, неформализуемой и меняющейся информации, что позволяет более целенаправленно поддерживать гомеостаз системы. Это минимизирует упущенную выгоду, обеспечивает экономии на постоянных издержках производства, облегчает поиск новых возможностей развития (завоевание рынков, выпуск нового ассортимента продукции, внедрение новых технологий), таким путем повышая адаптацию объекта к изменяющимся условиям неопределенной функциональной среды.

Принципы стратегического управления на основе самоорганизации предполагают анализ развития производственной системы в следующих направлениях: 1) выявление и использование самостимулирующих процессов; 2) целенаправленное формирование различных условий для негативных и позитивных тенденций развития; 3) определение области при-

нения решений, где есть возможность выбора альтернатив, и целенаправленное создание подходящих условий и ситуаций выбора. Применение математических методов позволяет решать поставленные задачи. Устойчивость системы повышается в результате приобретения аккумулированного опыта. Принципы адаптации предусматривают также *мониторинг колебаний внешней среды* при выработке стратегических управляющих воздействий на основе самоорганизации. При малых изменениях принимаемые меры должны способствовать возвращению системы на ее траекторию и занятию лучшей позиции на ней. При сильных возмущениях задача управления состоит в создании условий для рационального выбора новой траектории, перехода с минимумом затрат и занятии лучшей позиции на ней [29].

С позиций описанного системного подхода к стратегическому управлению на основе идей бережливого мышления и адаптивных воздействий, включая технологические и организационные нововведения и использование самоорганизации, полученный в результате интегральный эффект измеряется не алгебраической суммой экономий структурных звеньев цепи, а синергией – качественными и количественными изменениями экономического объекта: преобразованием структуры, связей и способов настройки объекта на одновременно с ним изменяющуюся внешнюю среду.

Статический и динамический аспект адаптации в стратегическом управлении:

Комплексный подход к конкурентоспособному развитию предприятия предполагает его *устойчивость в статическом и динамическом аспектах*, что представляет один из примеров методологической дихотомии механизма принятия стратегических решений. В статической системе конкурентоспособность и устойчивость предприятия в сложившейся функциональной среде определяется рациональностью и соответствием организационной структуры и оптимальной комбинацией производственных факторов, что выражается в критериях максимума прибыли, ренты производителя, суммы премии потребителя в условиях равновесия. С динамической точки зре-

ния, предприятие выступает в многообразии его связей и принимает решения, исходя из тенденций и изменений окружающей среды. Парадокс при переходе от статической ситуации к динамической состоит в разрыве между условиями статической эффективности в рамках исходного состояния равновесия (как результат естественного рыночного отбора) и условиями стабильности конкурентоспособного развития предприятия в изменяющейся среде.

Компромисс между статической и динамической эффективностью и устойчивостью, как в модели совершенной конкуренции, следует искать в способах *использования и развития адаптационных способностей предприятия* [25]:

- *рациональное использование способностей предприятия к самоорганизации* поддерживает уровень его эффективности и конкурентоспособности и обеспечивает следование избранной траектории развития. Методы реализации самоорганизации: б) распределение полномочий и система мотиваций; в) оптимизация организационной структуры и системы управления; д) соответствие корпоративной культуры поставленным стратегическим задачам; е) сохранение и развитие «производственной памяти» объекта (совокупности умений и знаний) [17]; ж) использование современных информационных технологий и систем получения и передачи знаний.

- Разумное *сочетание централизации и децентрализации* функций внутренних подсистем повышает адаптивность предприятия. Как показало обследование [4], наиболее адаптивны и конкурентоспособны организации с централизацией в системе управления кадрами и децентрализацией в информационной структуре.

- *Создание зоны стабильности* неопределенной среды, в частности, с помощью *горизонтальной или вертикальной интеграции* и других *методов снижения рисков и уменьшения транзакционных издержек. Конкурсный механизм заказов на разработку продукции* и заключение контрактов также создают систему гарантий и поддерживают развитие наиболее эффективных и конкурентоспособных предприятий.

• **Диверсификация производства** – важнейший способ снижения **неопределенности и риска** за счет расширения рынка или ассортимента продукции, синергизма от экспорта или обмена активами, чаще всего, торговой маркой [1; 14].

• **Адекватная оценка изменений функциональной среды и мониторинг её воздействия** на поведение предприятия, осуществляемые в процессе выбора стратегического направления его развития, реализуют его стратегическую активность в динамичной среде, а упреждающие воздействия на окружение повышают конкурентоспособность. Принятие долгосрочных решений в режиме реального времени на основе стратегического анализа функциональной среды улучшает обоснованность стратегии и обеспечивает адаптивность поведения объекта.

• **Контролирование части внешней среды**, например, ценообразования, формирования спроса – на основе активной рыночной стратегии и завоевания рыночной власти путем управления соотношениями: цены, прибыли и средних издержек [9].

Основные принципы формирования адаптивной стратегии предприятия

Два противоположных основных подхода: «стратегического видения» (Strategic VISION) [1] и «стратегического оппортунизма» (инкрементализма)[38] определяют **сущностные различия в принципах построения конкурентоспособной стратегии** развития предприятия (табл.).

Оба подхода реализуют принципы адаптации, но разными методами и с разных позиций: один – в долгосрочной перспективе, другой – в краткосрочном периоде; также они предполагают совершенно разные организационные системы, культурные основания и стили управления. Сочетание тех и других принципов возможно в стратегии диверсификации производства, однако противоположность требований к организационной структу-

ре предприятия не позволяет совмещать эти подходы в процессе формирования стратегии. Представляется перспективным **третий, синтетический путь** принятия стратегических решений, который можно назвать **«динамическим видением»**, который применяется в компании Microsoft. В его основе два базисных принципа: а) **стратегические намерения** [24]: стремление к победе, руководящая идея (финансовые результаты не самое главное!), постепенное накопление конкурентных преимуществ, разнообразие инноваций; б) **стратегическая гибкость** — способность коррекции, в зависимости от внутренних и внешних изменений: различные рынки и технологии, резервы в ресурсах, в организационной структуре и корпоративной культуре.

Несмотря на различие подходов к механизмам формирования конкурентоспособной стратегии развития предприятия, практических способов, приемов и правил принятия стратегических решений, их обобщение и анализ опыта стратегического планирования и управления на ведущих отечественных и зарубежных предприятиях позволяет сформулировать **основные принципы построения стратегии на основе адаптации**:

1. Применение системных методов исследования объекта как элемента функциональной среды в их динамичном взаимодействии.

2. Системная парадигма: сочетание неоклассического, неоинституционального и эволюционного подходов к выбору стратегии развития предприятия [19].

3. Стратегический анализ функциональной среды: наиболее значимых факторов и тенденций их изменения, потенциала предприятия, его адаптационных возможностей, способностей к самоорганизации и нововведениям — исходный пункт и условие обоснованного выбора перспектив развития.

4. Идентификация, оценка и творческое использование устойчивых конкурентных преимуществ и адаптивных свойств объекта как основных детерминант его стратегии.

Таблица

Фрагмент различия двух подходов к построению стратегии развития предприятия

Принципы стратегии	«Стратегическое видение» (Strategic VISION)	«Стратегический оппортунизм» (инкрементализм)
Фирмы	IBM, SONY, XEROX	HEWLETT PACKART, NIKE
Временной горизонт (ориентир)	Долгосрочная перспектива	Ближайшее будущее
	Ориентация на будущие преимущества	Использование текущих возможностей
	Наибольшая значимость долгосрочных целей	Наибольшая значимость настоящего
Строгость решений	Четкость стратегии	Возможность корректировки
Степень детализации	Планирование распределения – ресурсов, активов и компетенций	Реактивность в принятии решений – в зависимости от изменения среды
Последовательность стратегии	Методичность реализации стратегии	Готовность к переменам
	Точное следование стратегии	Гибкость, адаптивность, оперативность
Организация данных	Информационные системы, прогнозирование	Мониторинг в режиме реального времени
Стратегическая позиция	Качество, технологическое лидерство	Диверсификация, широта ассортимента
	Технологические инновации	Захват рыночных сегментов
Стратегические ловушки	Ошибочность «видения»	«Сюрпризы» тенденций
	Копирование нововведений конкурентами	Неподготовленность технических заделов

Источник: составлено автором

5. Принцип опережающего мышления – умение предвидеть, предупредить изменения и тенденции и искусно обратить потенциальные возможности в будущие преимущества.

6. Активность стратегии предприятия, направленная на анализ и изменение среды в своих интересах.

7. Принятие стратегических решений в режиме реального времени.

8. Согласование стратегических решений и организационной структуры предприятия; стратегии и корпоративной культуры.

9. Учет и согласование интересов основных стейкхолдеров на стадии постановки целей и при выборе стратегических решений.

10. Использование всех источников информации, привлечение к разработке стратегии экспертов и специалистов всех подразделений предприятия и уровней управления.

11. Применение всего арсенала современных средств, инструментов и методов исследования из различных областей науки и техники: микроэкономики, менеджмента, теории организаций, математического и финансового анализа и других дисциплин.

12. Поиск нетривиальных, творческих стратегических решений.

Таким образом, процесс формирования конкурентоспособной стратегии развития предприятия представляет собой итеративный процесс воплощения искусства и науки. В силу того, что инновации обеспечивают и умножают устойчивые конкурентные преимущества предприятия на долгосрочный период и определяют лидерство в обостряющемся соперничестве за технологичные сегменты рынка, выбор адекватной инновационной стратегии расширяет адаптивные возможности экономических объектов. Это требует создания

инструментов оценки, обоснования и выбора инновационных решений в рамках формирования комплексной стратегии предприятия на основе использования и повышения его адаптивных свойств как мощных конкурентных преимуществ в динамичной и неустойчивой среде.

Литература

1. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление. – 7-е изд. – СПб.: Питер, 2006.
2. Айрапетян М.С. Консервативная модернизация как процесс адаптации к циклическим колебаниям в экономике. – М.: МАОН, 2010 (Серия «Доклады МАОН»).
3. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб.: Питер Ком, 1999.
4. Аоки М. Фирма в японской экономике. – СПб.: Лениздат, 1994.
5. Багриновский К.А. Принципы экономического мышления в стратегическом управлении производством / К.А. Багриновский, А.А. Никонова // Стратегическое планирование и развитие предприятий: тезисы докладов и сообщений V Всерос. симпозиума. Секция 1. – М.: ЦЭМИ РАН, 2004.
6. Беме Г. Теория и практика делегирования полномочий и ответственности в рамках компании / Г. Беме, С. Календжян. – М.: Бад-Гарцбург, 2002.
7. Берталанфи Л. Общая теория систем — критический обзор // Исследования по общей теории систем: сб. переводов / общ. ред. и вст. ст. В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82.
8. Братухин А.Г. Диверсификация российского авиационного промышленного комплекса / А.Г. Братухин [и др.]. – М.: МАИ, 1999.
9. Варшавский Л.Е. Проблемы формирования инвестиционных стратегий доминирующих фирм // Концепции. – 2006. – № 1 (17).
10. Виноградов В.А., Авдулов А.Н., Зинченко В.П. (ред.) Современные информационные технологии и общество / В.А. Виноградов [и др.]. – М.: ИНИОН РАН, 2002.
11. Виханский О.С. Стратегическое управление. – М.: Гардарики, 1996.
12. Вумек Дж. Р., Джонс Д.Т. Бережливое производство: как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании: пер. с англ. / Дж. Р. Вумек, Д.Т. Джонс. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
13. Гаврилец Ю.Н. К синтезу теории систем и кибернетики в экономике. – М.: МАОН, 2009.
14. Гурков И.Б. Стратегия и структура корпорации: учеб. пособие. – М.: Дело, 2006.
15. Дементьев В.Е. Квазиинтеграция в фокусе институциональной теории // Вестник ГУУ. – 2001. – № 1 (2). – (Сер. «Институциональная экономика»).
16. Занг Б.-В. Синергетическая экономика. Время и перемены в нелинейной экономической теории: пер с англ. – М.: Мир, 1999.
17. Клейнер Г.Б. Современная экономика России как «экономика физических лиц» // Вопросы экономики. – 1996. – № 6.
18. Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность / Г.Б. Клейнер. – М.: Экономика, 1997.
19. Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия / Г.Б. Клейнер. – М.: Дело, 2008.
20. Лютенс Ф. Организационное поведение. – М.: 1999.
21. Минцберг Г. Стратегический процесс / Г. Минцберг [и др.]. – СПб.: Питер, 2001.
22. Насиковский И.А. Россия должна быть и будет неоиндустриальной // Экономист. – 2003. – № 12.
23. Никонова А.А. О применении методов экономического мышления к решению некоторых задач организации производства // Теория и практика эффективного функционирования российских предприятий. Вып. 2. – М.: ЦЭМИ РАН, 2004.
24. Прахалад К. Стержневые намерения / К. Прахалад, Г. Хэмел // Стратегический процесс / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал. – СПб.: Питер, 2001.
25. Тамбовцев В.Л. Предприятие в условиях неопределенности / В.Л. Тамбовцев, Г.Б. Клейнер // Человек и труд. – 1993. – № 2.
26. Тис Д.Дж. Динамические способности фирмы и стратегическое управление / Д.Дж. Тис, Г. Пизано, Э. Шуен // Вестник С-Петербургского ун-та. – 2003. – № 4. – С. 133–183. (Серия Менеджмент)

27. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент /А.А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд. – М.: ЮНИТИ, 1998.
28. Тренев Н.Н. Стратегическое управление. – М.: Приор, 2000.
29. Тренев Н.Н. Методология стратегического управления предприятием на основе самоорганизации // Аудит и финансовый анализ, – 2001. – № 4.
30. Хакен Г. Синергетика. – М.: Мир, 1985.
31. Хэнди Ч. Время безрассудства. – СПб.: Питер, 2001.
32. Хэнди Ч. По ту сторону уверенности. – СПб.: Питер, 2002.
33. Andrews K.R. The Concept of Corporate Strategy. Dow Jones -Irvin: Homewood, IL, 1971.
34. Hamel G. Strategy as Revolution //Harvard Business Review, July-August 1996.
35. Kao J. Jamming: The Art and Discipline of Business Creativity. N.Y.: Harper Busines, 1996.
36. Porter M.E. Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. – New York: The Free Press, 1985.
37. Prahalad C.K. and Hamel G. The Core Competence of the Corporation // Harvard Business Review, May-June 1990.
38. Quinn J. Strategic Change: “Logical Incrementalism” //Sloan Management Review, Fall 1978
39. Senge P. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. N.Y.: Doubleday, 1990;
40. Womack J.P., Jones D.T. Lean Thinking; Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. – N.Y.: 1996.

Т. Kramin,
Doctor of Economic Sciences, professor,
head of Institute of Economics, Management
and Law Financial Management department
(Kazan)
M. Kramin, (Kazan)

Т. Крамин,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансового
менеджмента Института экономики,
управления и права (г.Казань),
М. Крамин, г.Казань

Модернизация системы корпоративного управления в процессе формирования и развития внутрифирменных институтов¹

В условиях институциональной экономики управление компаний, в том числе управление человеческими ресурсами, аналогично управлению мини-государством, в котором в рамках общих институтов действуют свои внутренние институты (правила и механизмы контроля их выполнения). Изучение институциональной среды компании, представляющей собой систему внешних и внутрифирменных институтов, открывает новые горизонты оценки и совершенствования ее деятельности.

В современных рыночных условиях, а также в условиях институциональной экономики корпоративное управление во многом определяется институциональной средой, представляющей собой систему внешних и внутрифирменных институтов.

Целью настоящей работы является выявление и систематизация внутрифирменных институтов корпоративного управления. Кроме того, в работе особое внимание уделено внутрифирменным институтам, связанным с управлением рыночными (потребительскими) и инфраструктурными активами корпорации.

Внутрифирменные институты – это правила поведения сотрудников фирмы и механизмы соблюдения этих правил. Они проникают во все сферы деятельности компании и определяют эффективность управленческих решений на всех уровнях. К внутрифирменным институтам относятся, например, организационная культура компании, процесс кадровых назначений, договорной процесс, управление информационными потоками.

Американский экономист П.Дойль в своем исследовании отмечает, что в настоящее время в рыночной стоимости многих крупных компаний материальные активы составляют

небольшую долю [2]. Более того, в эпоху экономики знаний эта доля постоянно снижается. Доминирующую роль в стоимости компании начинают играть нематериальные активы, главным из которых является человеческий капитал. Ключевая роль человеческого капитала заключается в его способности развивать внутрифирменные институты в целях повышения стоимостного потенциала компании.

Реализация всех функциональных стратегий фирмы осуществляется в общем внутрифирменном институциональном поле. Систематизация стратегического управления фирмы в таком аспекте позволяет менеджменту компании выработать единые подходы в управлении стоимостью для всех ее функциональных подразделений. Кроме того, учет эволюционного развития внутрифирменных институтов вооружает менеджеров эффективными рычагами прогнозирования и корректировки траектории развития компании.

Экономические процессы постоянно ускоряются. В эпоху экономики знаний ключевую роль начинают играть инновации, без которых фирма не способна конкурировать на рынке. Данный процесс сопровождается ростом трансакционных издержек, связанных с ростом специфичности активов и повышением роли человеческого капитала. С другой стороны, инновации в информационной сфере дают компаниям возможность снижать трансакционные издержки агентских отношений, а также повышать прозрачность отношений с партнерами и инвесторами. Следовательно, роль внутрифирменных институтов еще более возрастает. Например, важнейшим инструментом управления стоимостью в условиях институциональной экономики является использование межфункциональных команд и рабочих групп.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках исследовательского проекта 10-02-00079а.

Таким образом, в условиях институциональной экономики управление стоимостью осуществляется не только на основе выявления и эффективного использования факторов стоимости. Особое место в этом процессе занимает формирование, использование и развитие внутрифирменных институтов, так или иначе определяющих управленческие решения компании, их эффективность и оперативность. Более того, конкурентоспособность

существующими методами и моделями [1], [4]:

- 1) рыночные (потребительские) активы,
- 2) человеческие активы,
- 3) инновационные активы,
- 4) инфраструктурные активы,
- 5) взаимодополняющие базовые активы.

На основе данной структуры построим группировку внутрифирменных институтов (см. таблицу 1).

Таблица 1

Группировка внутрифирменных институтов

Структурный элемент ИК	Внутрифирменные институты
1.Рыночные (потребительские) активы	Группа №1. Правила, схемы, модели анализа конъюнктуры рынка; правила оперативного реагирования на ее изменение; правила и механизмы повышения рыночной доли компании, лояльности потребителей и контроля в этой сфере; правила сегментирования рынка и система дифференциации обслуживания клиентов разных рыночных сегментов; стратегические и тактические маркетинговые модели на основе сценарного анализа.
2.Инфраструктурные активы	Группа №2. Институты информационного взаимодействия компании с внешними организациями, с рынком, со своими акционерами и внутри фирмы; институты формирования взаимоотношений с партнерами; институт формирования организационной структуры фирмы и внутрифирменного взаимодействия (например, работа в межфункциональных командах), системы стимулирования и наказания.
3.Инновационные активы	Группа №3. Институт стимулирования, выявления, систематизации, выбора и реализации новых идей и инноваций; институт управления объектами интеллектуальной собственности.
4.Человеческие активы	Группа №4. Институты, определяющие организационную культуру компании; правила поведения сотрудников, обеспечивающие полное удовлетворение потребителя, и методы контроля за их соблюдением; институты подбора и профессиональной подготовки кадров, институт управления персоналом, включающий оптимальное позиционирование сотрудников, правила и принципы их продвижения и перемещения; институты выявления, развития и использования индивидуальных знаний, способностей и творческого потенциала сотрудников, а также коллективного опыта.
5.Базовые взаимодополняющие активы	Группа №5. Функциональные институты (в производстве, распределении, сбыте, финансовой деятельности)

фирмы зависит от развития внутрифирменных институтов, подавляющее число которых в эпоху экономики знаний формируются в рамках управления интеллектуальным капиталом (ИК).

В результате проведения сравнительного анализа характеристик ИК, предложенных ранее, автором выбрана структура ИК, совместимая в какой-то степени со многими уже

В таблице 1 указаны институты, на основе которых проводится управление стоимостью компании. Институциональная среда затрагивает все элементы системы управления стоимостью, начиная с факторов стоимости и заканчивая управленческими решениями. Таким образом, эффективная реализация как корпоративной стратегии компании, так и ее функциональных стратегий в целях роста стоимо-

сти компании во многом зависит от развития внутрифирменной институциональной среды, формирование которой представляет собой непрерывный процесс становления, развития, взаимного сопряжения, замены внутрифирменных институтов, в том числе института управления стоимостью компании.

Рассмотрим некоторые внутрифирменные институты, необходимые для функционирования системы управления стоимостью.

Важнейшим институтом компании является институт формирования и реализации критериев принятия маркетинговых управленческих решений. Любое управленческое решение в области маркетинга должно приниматься на основании сценарного анализа. Решение следует принимать только в случае, если в результате будет создана дополнительная стоимость для компании. В сценарном анализе должны использоваться обоснованные допущения, сделанные на основе анализа развития рынка в прошлом, а также на основе сравнительного анализа аналогичных регионов. Учет рисков в сценарном анализе осуществляется путем обоснования пессимистического сценария развития ситуации. Еженедельно на совещаниях коммерческого департамента компании должны представляться результаты анализа деятельности компании на рынке, его конкурентная позиция с указанием преимуществ и рекомендаций по их усилению, а также недостатков и мер по их устранению (например, снижение лояльности дилеров в пользу основных конкурентов и мероприятия по восстановлению лояльности).

Обязательным институтом любой компании, работающей на массовом высококонкурентном рынке, является институт управления лояльностью потребителей и персонала.

Приоритетность задач компании определяется на основе критерия максимизации ее стоимости, которая, в свою очередь, достигается за счет повышения эффективности и качества выполнения всех процессов стоимостной цепочки, в том числе – наиболее полного удовлетворения потребностей клиентов (ключевое конкурентное преимущество в конкурентной борьбе на современном этапе развития рынка).

Стратегия компании должна строиться на

основе постоянного мониторинга рынка путем опросов и обзвонів, а также четкого и оперативного наблюдения за динамикой ключевых финансовых и операционных показателей. Практика показывает тесную связь оценок деятельности компании потребителями и ее операционных результатов.

В процессе работы регулярно отслеживается динамика ключевых показателей, таких как доля рынка компании, прирост клиентской базы, доход от одного клиента по рыночным сегментам (по районам республики, по группам потребителей и т.д.).

Конкурентоспособность фирмы обеспечивается внедрением стратегического подхода во всех сферах управления.

Одной из основных функциональных стратегий компании является ее маркетинговая стратегия. В неоклассике делается предположение о достижении некоторого стационарного рыночного равновесия экономической системы под действием рыночных сил. Институциональный подход, как было отмечено ранее, основан на допущении эволюционного развития экономических систем. Более того, фирмы способны в той или иной мере влиять на этот процесс. Ключевую роль здесь играют инновации компаний, обеспеченные их ключевыми сферами компетенции, их интеллектуальным капиталом.

В моделировании рынка выделяют шесть основных факторов, которые определяют характер и уровень конкуренции на рынке. Они систематично и полно охарактеризованы в монографии М. Скотта [6]:

1. Стадия жизненного цикла продукта или услуги.
2. Угроза появления на рынке новых конкурентов и смены собственников.
3. Интенсивность нововведений.
4. Влиятельность покупателя и поставщика.
5. Промышленная политика государства.
6. Макроэкономическая среда.

Оценка вклада каждого из этих факторов позволяет определить, сумеет ли фирма добиться устойчивых конкурентных преимуществ в сложившихся условиях.

Институциональный подход значительно расширяет данную модель, которая дополняет

ется еще тремя факторами:

1. Уровень развития внешней институциональной среды.

2. Потенциал и динамика институциональных преобразований в стране.

3. Уровень внутрифирменного институционального развития.

Данные характеристики общественного развития оказывают непосредственное влияние на стоимость компании, как обсуждалось в первой и второй главах данной работы. Кроме того, указанные выше шесть факторов подвержены значительному влиянию со стороны институциональной среды.

Развитие институциональной среды способствует повышению информационной эффективности рынка, снижает уровень транзакционных издержек при входе и выходе на данный рынок. Таким образом, повышается инвестиционная привлекательность рынка. Кроме того, рост угроз со стороны конкурентов и угроз поглощений в условиях информационной прозрачности заставляет менеджмент компаний повышать их конкурентоспособность за счет интенсивных нововведений, повышения эффективности управления и др. Как следствие указанных процессов, сокращается жизненный цикл товара.

Жизненные циклы большинства товаров и услуг за последние годы значительно сократились. Жизненный цикл отрасли складывается из множества жизненных циклов, сменяющих друг друга: один цикл начинается, другой заканчивается. Таким образом, происходит кругооборот новых продуктов и услуг. Если фирма не способна поставлять на рынок товары и услуги, жизненный цикл которых на рынке не закончился, непрерывно осуществляя нововведения, она не выдержит конкуренции. Следовательно, значительный вклад в создание стоимости компании вносит внутрифирменный институт управления ассортиментом продукции на основе инноваций и оптимизации загрузки производственных мощностей в соответствии с развитием рыночной конъюнктуры. Данный институт включает правила изучения динамики рыночной среды, включающие методики прогнозирования, схему своевременного реагирования на сигналы внешней среды, систему внутрикорпоративного взаимодействия, центры ответственности за реали-

зацию утвержденных мероприятий.

Новые игроки входят на рынок двумя основными способами: поглощая другие фирмы или инвестируя средства в создание новых компаний. Для компании, выходящей на рынок, ключевую роль в выборе между данными альтернативами будут играть транзакционные издержки. В первом случае они будут выражаться в издержках, связанных с асимметричностью информации при заключении сделки купли-продажи. Во втором, кроме непосредственных затрат на «строительство» бизнеса, необходимо учесть затраты на формирование интеллектуального капитала, структурные элементы которого подробно обсуждаются в первой главе. Кроме того, создание бизнеса с нуля требует определенного времени. Временной фактор в условиях постоянного сокращения жизненных циклов товаров становится все более актуальным. Для минимизации времени выхода на рынок в данном случае требуется привлечение высокопрофессиональной команды, что приводит к существенным вложениям в человеческий капитал. Агентские затраты в различных сценариях также могут возрасти по-разному.

На основании сравнительного анализа всех рассмотренных сценариев по методике проект-менеджмента определяется стратегия, максимизирующая стоимость бизнеса как для компании, выходящей на рынок, так и компании, перед которой стоит вопрос о добровольном согласии или отказе быть поглощенной.

Эффективность маркетинговых мероприятий зависит от комплексного системного подхода к взаимодействию с потребителями. Основными этапами данного взаимодействия, создающими больше всего добавленной стоимости, являются маркетинг, продажи и послепродажное обслуживание.

Маркетинг, продажи и клиентское обслуживание являются звеньями одной цепочки по привлечению и поддержанию клиентской базы. В рыночных отношениях роль каждого из этих звеньев в процессе создания стоимости усиливается. Функционирование только одного из этих инструментов не позволит фирме добиться успеха. Нужно наладить эффективное взаимодействие этих рычагов.

Маркетинг, по мнению М. Скотта [6], — «это сфера, определяющая прямое влияние на

восприятие потребителями товаров или услуг». Данное определение наиболее точно отражает ключевую роль маркетинга в современных условиях.

М. Скотт выделяет два фактора эффективности маркетинга:

1. Осведомленность о своих потребителях, их группах и позиционирование этих групп.

2. Степень лояльности соответствующих групп потребителей и способность компании повысить лояльность наиболее важных для нее групп.

Фактически это прямой выход на позиции институционального подхода в маркетинге. Указанные факторы основаны на информационной эффективности рынка и на социально-психологических характеристиках спроса на рынке.

Хотя привлечение новых клиентов требует дополнительных расходов, расширение клиентской базы играет важную роль как форма инвестиций в будущие доходы компании, в сохранение ее рыночной доли и конкурентных позиций. Поэтому фирмы должны стремиться к тому, чтобы темпы (или объемы) привлечения ими новых потребителей были выше, чем у конкурентов. Однако данные усилия будут неэффективны в случае значительного оттока прежних постоянных клиентов и снижения лояльности.

Таким образом, маркетинг можно определить как комплексное управление ресурсами для достижения лояльности покупателей. Это определение выходит за рамки классических определений маркетинга. Следовательно, маркетинговую функцию необходимо сосредоточить не в рамках отдельного подразделения, а привлечь к участию в ней широкий круг специалистов.

Реализацию маркетинговой стратегии должны осуществлять межфункциональные команды, состоящие из сотрудников разных функциональных подразделений компании. Таким образом, основу маркетинга составляет командная работа, ориентированная на потребителя, реализуемая на основе внутрифирменных институтов второй группы. При условии эффективной командной работы производственники при усовершенствовании технологий будут учитывать изменения предпочтений

потребителей. Директор по продажам, работая в контакте с менеджерами по рекламе, наладит наиболее эффективный информационный обмен с потребителями. Это особенно важно при изменениях в ценовой политике. Менеджеры высшего звена установят критерии успешной деятельности, которые непосредственно отражают степень удовлетворенности потребителей продукцией и услугами фирмы. Все это свидетельствует о снижении транзакционных издержек внутри фирмы.

Транзакционные затраты покупателей товаров и услуг, производимых фирмой, также необходимо снижать в высококонкурентной среде. В настоящее время фирмы стараются снизить асимметричность информации, снабжая клиентов оперативной информацией об изменении ценовой политики и расширении спектра оказываемых услуг, предоставляя им возможность возврата купленных товаров, открывая телефонные линии для бесплатных консультаций, приема предложений и жалоб, предлагая различные гарантии. Здесь вновь используются институты первой группы.

После анализа потребителей фирме необходимо оказать благоприятное влияние на поведение потребителей с помощью стратегии ценообразования. Маркетинговая стратегия в области цен не может не учитывать ценовые эластичности спроса. Для тех товарных групп, где эластичность невысока, производитель может намного дольше сохранять высокие цены без ощутимого снижения доли рынка, чем в других отраслях. В тех же группах, где ценовая эластичность спроса высока, небольшого снижения цен у конкурентов будет достаточно, чтобы рыночная доля фирмы сократилась. Согласно классическому определению, цена формируется на основе равновесия спроса и предложения. Однако фирма способна влиять на динамику цен с помощью различных рычагов, включая использование торговой марки и значительное обновление характеристик продукта. Потенциал такого влияния фирмы определяется ее интеллектуальным потенциалом, наличием конкурентоспособных ключевых сфер компетенции. Инвестиции в развитие торговой марки обычно позволяют фирме удерживать цены на более высоком уровне, чем у конкурентов. Кроме того, ука-

занные меры позволяют снизить ценовую эластичность. На конкурентном рынке это выгодно фирме, так как большая чувствительность рынка к ценам приводит к большим вложениям фирмы в поддержание ценовых различий с конкурентами. Такие процессы возможно рассмотреть только в условиях институциональной экономики.

Высокая эластичность вынуждает большинство фирм конкурировать на основе низких издержек. Поэтому степень эластичности спроса по ценам является одним из основных факторов формирования стратегии ценообразования. Кроме того, эластичность влияет на окупаемость инвестиций в поддержание торговой марки благодаря ценовой премии, оправдывающей затраты на поддержание торговой марки. Таким образом, оценка эластичности спроса на рынке, методика проведения которой предложена в пятой главе, играет ключевое значение в формировании маркетинговой стратегии системы корпоративного управления.

Положения «раннего» институционализма, основанные на утверждении необходимости учета социально-психологических факторов при формировании рыночного равновесия, находят все большее подтверждение в современных условиях. Более того, они часто становятся базой оперативной ценовой политики компании. Сейчас компании используют множество оперативных мероприятий, нередко учитывающих психологический аспект в восприятии товара или услуги потребителем. Компания, не снижая в реальности цен и норму прибыли, может создать у потребителей внешнее впечатление, что ее цены снижены. Способность компании изменить «внешнюю» цену без снижения фактической цены – один из самых мощных рычагов ценообразования, реализация которого требует наличия специального внутрифирменного института ценообразования. Аналогично, в настоящее время эффективными являются институты по продаже дорогих товаров в кредит или с отсрочкой платежа, по предоставлению скидок при покупке нескольких единиц продукта и др. Ценовые скидки целесообразны для компании, если связанное с ними снижение прибыли в расчете на единицу проданного товара перекрывается ростом объема продаж.

Фактор модности играет существенную роль во многих отраслях. Многие потребители стремятся покупать самые новые товары.

Рассмотрим внутрифирменные институты, необходимые для повышения эффективности управления инфраструктурными активами. Важнейшим внутрифирменным институтом такого рода является использование системного подхода в управлении. Принцип максимизации стоимости бизнеса применяется системно, на всех уровнях управления, во всех функциональных подразделениях. Любое управленческое решение рассматривается как инвестиционный проект и принимается на основе окупаемости соответствующего инвестиционного проекта. Такая практика имеет место при решении вопросов маркетинговой политики, развития дистрибьюторской сети, развития технической базы, использования финансовых ресурсов.

Управление стоимостью не может быть эффективно без комплексного подхода к управлению. Ключевые процессы формируются в рамках стоимостной цепочки, а также системы управления стоимостью в целом. Например, следует осуществить комплексное управление основными процессами взаимодействия с потребителями: маркетингом, продажами, послепродажным обслуживанием. В процессе анализа оценивается вклад каждого процесса для достижения наиболее полного удовлетворения потребителя и создания стоимости на основе методики проектного менеджмента.

Даже одно звено в цепочке создания стоимости может свести на нет все усилия компании. Так, например, снижение лояльности потребителей в результате неверной маркетинговой политики может поставить вопрос о существовании фирмы в целом на высококонкурентном рынке. Поэтому управление стоимостью – это высокоинтегрированный комплексный процесс, основанный на высоком качестве управления во всех сферах.

Важно отметить институты функционирования информационной системы, обеспечивающие регулярность, оперативность, полноту, надежность и точность информационных потоков внутри компании. Эти институты обеспечивают регулярное составление оперативных отчетов для руководства, содержащих

статистику практически по всем показателям деятельности компании (операционным, финансовым, и т.д.). Проводится оперативный и комплексный анализ динамики всех показателей: начислений, размера и прироста клиентской базы, структуры продаж и т.д. На основе анализа реализуется прогнозирование динамики ключевых показателей деятельности: прироста клиентской базы, доли на рынке услуг сотовой связи.

Информационная стратегия компании также направлена на повышение эффективности ее деятельности. Практически по всем операционным и финансовым показателям должен вестись периодический учет, результаты которого должны еженедельно представляться и обсуждаться на совещаниях коммерческого департамента. Результаты обсуждения и принятые решения следует представлять всем ответственным менеджерам для исполнения или внесения предложений. Актуальность информации поддерживается за счет достижения достаточного уровня оперативности ее получения и анализа благодаря высокой эффективности информационной системы. Целостность и сохранность информации достигается путем сосредоточения информации в едином межфункциональном аналитическом центре, в работе которого принимают участие, при необходимости, сотрудники всех отделов.

В эпоху экономики знаний информационная среда оказывает ключевое влияние на стоимость компании. Информационная среда пронизывает все уровни управления стоимостью, от собственников до рядовых сотрудников.

Одним из утверждений «защитной оболочки» неоклассики является абсолютная информационная эффективность рынка, обеспеченная допущениями об отсутствии издержек на получение информации и о том, что все индивиды обладают всей информацией о сделке. Неинституционализм снимает данное методологическое ограничение. Такое направление теоретического развития более чем оправданно в рамках приближения теоретических моделей к практике. В первой и второй главах обсуждаются эффекты асимметричности информации в деятельности компании. Практически все транзакционные издержки имеют

информационную природу. В теории организации показано, что интегрированные организации (иерархии) создаются, в том числе, с целью снижения транзакционных издержек. В такой постановке организация эффективного информационного взаимодействия компании является естественным и мощным источником создания стоимости.

В рамках институционального подхода обосновывается необходимость построения эффективной информационной системы на уровне владельцев компании. Ключевым критерием эффективности информационной системы является ее оперативность, особенно на корпоративном уровне.

Рычагами информационной системы являются информационные технологии (ИТ). В настоящее время роль ИТ значительно усилилась. Они превратились в эффективный инструмент всех основных бизнес-процессов компании. Они во многом определяют рост производительности труда и эффективности бизнеса в целом, что неизбежно положительно влияет на рыночную оценку стоимости бизнеса. Информационная эффективность важна, в том числе, для привлечения внешних инвесторов, так как она снижает транзакционные издержки их участия в бизнесе.

ИТ обеспечивают быстрый доступ персонала к накопленным организацией интеллектуальным ресурсам, который ускоряет и упрощает процесс обмена знаниями. На смену управленческим системам, базирующимся в основном на опыте и интуиции высших руководителей, приходят системы, основанные на строгом и многостороннем анализе конъюнктуры рынка и внешней социально-экономической среды (институты первой группы). Подобно резко возросшей потребности в маркетологах в России в период бурного развития рыночных отношений особую актуальность приобретает деятельность по комплексному анализу внешней и внутренней среды предприятия. На прогрессивных и успешных предприятиях особо ценятся сотрудники, способные формулировать и анализировать накопленные данные и находить применение коллективному знанию, доступ к которому обеспечивают внутрифирменные информационные системы (а также институты

второй группы).

ИТ не только расширяют возможности всех подразделений и сотрудников на всех уровнях управления, которые способствуют предоставлению структурным единицам самых широких полномочий, но и позволяют наладить жесткий контроль над ними. Информационные потоки движутся как сверху вниз, так и снизу вверх. Кроме того, расширение географического охвата и выхода на новые рынки и рыночные ниши возможно в результате реализации коммуникационной функции ИТ.

Информационные системы обеспечивают развитие интеграции внутрикорпоративной цепочки создания стоимости. Благодаря информационным сетям межфункциональные команды по решению оперативных задач могут состоять из представителей разных функциональных подразделений компании. Их предложения будут реализованы быстро и эффективно.

Кроме того, информационные системы обеспечивают процесс интеграции внешних элементов цепочки создания стоимости, затрагивающий взаимоотношения компании с поставщиками и потребителями, позволяя жестко согласовать производственные циклы покупателей и поставщиков. В результате появляется возможность снизить уровень запасов, необходимый для бесперебойного функционирования предприятия, сокращаются затраты на хранение запасов, повышается эффективность использования оборудования. В идеальном случае при высокой информационной эффективности взаимоотношений участников создания стоимости продукта они превращаются в единую, с информационной точки зрения, компанию для предоставления потребителю некоторого продукта или услуги.

Таким образом, сбор, анализ информации, формулирование выводов и принятие на их основе управленческих решений являются важными факторами конкурентоспособности компании.

Литература

1. Андриссен Д. Невесомое богатство. Определите стоимость вашей компании в экономике нематериальных активов; пер. с англ. / Д. Андриссен, Р. Тиссен. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 304 с.

2. Дойль П. Маркетинг, ориентированный на стоимость: пер. с англ. / П. Дойль; под ред. Каптуреского Ю.Н. – СПб: Питер, 2001. – 480 с.

3. Крамин Т.В. Институциональный подход как основа системы управления стоимостью компании / Т.В. Крамин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – №1. – С.69–74

4. Пузыня Н.Ю. Оценка интеллектуальной собственности и нематериальных активов / Н.Ю. Пузыня. – СПб.: Питер, 2005. – 352 с.

5. Сафиуллин Л.Н. Особенности информации как фактора производства / Л.Н.Сафиуллин, Д.В. Улесов// Актуальные проблемы экономики и права. –2008. –№ 1. – С. 33–37.

6. Скотт М.К. Факторы стоимости: Руководство для менеджеров по выявлению рычагов создания стоимости: пер. с англ. / М.К. Скотт.– М.: Олимп-Бизнес, 2001. – 432 с.

L. Voronova,
Candidate of Economic Sciences, Institute of
Economics, Management and Law Innovative
development prorector (Kazan)

I. Fukin,
Candidate of Physico-mathematical Sciences,
the branch of Kazan (Volga region) federal university
in Naberezhnye Chelny

Л. Воронцова,
кандидат экономических наук, доцент, проректор по
инновационному развитию Института экономики,
управления и права (г.Казань)

И. Фукин,
кандидат физико-математических наук, доцент,
филиал Казанского (Приволжского) федерального
университета в г. Набережные Челны

Построение модели информационной системы инновационного управления образовательным учреждением¹

Современные реалии ставят перед образовательными заведениями спектр задач, реализовать которые они могут с помощью расширенных информационных систем управления. Необходимость внедрения *ERP*-системы в практику управления крупным вузом в настоящее время уже ни у кого не вызывает сомнения. Элементы автоматизированной информационной системы управления присутствуют практически в каждом учебном заведении, однако экономическая эффективность внедрения в большинстве случаев остается невысокой. Если раньше информационные системы в образовании достигали, как правило, локальных целей (отдельные обучающие программы по различным направлениям, бухгалтерский учет, бюджетирование, кадровый учет и т.д.), то в настоящее время, учитывая динамику социально-экономического развития учреждений, несущих образовательную функцию, обозначены столь широкие цели, что позволить себе сосредоточить усилия отдельных рабочих групп по разным направлениям становится роскошью. Консолидация усилий разных структурных подразделений образовательного учреждения даст более высокий результат, как с точки зрения эффективности использования экономических ресурсов, так и с позиции повышения качества управления образовательным процессом.

В настоящее время на рынке программного обеспечения представлено довольно много автоматизированных моделей информационных систем управления образовательным учреждением. Однако для отдельно взятого вуза или ссуза, взявшего курс на автоматиза-

цию учебной деятельности, проблема выбора подходящей модели только усложнилась. Многообразие платформ, реализованных моделей обучения, названий незнакомых разработчиков сбивает с толку даже опытных руководителей информационных служб, принимающих решения о внедрении. Более того, специфика образовательной деятельности предполагает определенную автономию учреждений образования и, в особенности, вузов. Требуется система, заточенная под специфические потребности руководства. Это значительно усложняет разработку тиражируемой информационной системы и удорожает ее внедрение и настройку для конкретного вуза, ссуза, школы.

В работе представлен опыт проектирования, разработки и внедрения информационной системы управления быстроразвивающегося вуза, имеющего сеть крупных устойчивых филиалов, с высокой степенью централизации управленческих функций, предложены пути решения возникающих при этом проблем.

Определены цели разработки и внедрения системы:

1. Оптимизация труда сотрудников, обеспечивающих организацию учебного процесса (учебная часть, деканаты, приемная комиссия, учебно-методическое управление, кафедры).

2. Учет рабочего времени преподавателей и использование этих данных при детальном калькулировании затрат на учебный процесс.

3. Планирование и прогнозирование нагрузки преподавателя по каждой дисциплине.

4. Принятие своевременных управленческих решений (кадровая политика, ценообразование, планирование финансовых результатов) на каждом уровне.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках исследовательского проекта 11-02-00427а.

5. Повышение эффективности информационной и коммуникационной подсистем управления образовательным учреждением.

6. Выявление, учет и минимизация транзакционных издержек.

Исследование авторами рынка программного обеспечения показало, что к настоящему моменту не существует *ERP*-систем для вуза, удовлетворяющих одновременно требованиям универсальности, простоты обслуживания и экономической целесообразности. Продукты западных производителей либо не адаптированы к российскому законодательству, либо требуют затрат на внедрение более 4% валового дохода организации на протяжении 3-х лет, в то время как в мировой практике считается оптимальным тратить 3% на поддержку и развитие всей ИТ-инфраструктуры, включая техническое обеспечение и обслуживание. И это при условии обоснования отдачи от каждой закупки. В России подобный показатель, как правило, намного ниже: 0,5% – 1,5%.

Российские разработки, приемлемые по цене, либо не дотягивают до класса *ERP*-систем, либо требуют существенной доработки для автоматизации бизнес-процессов вуза. В связи с этим многие российские вузы оказались перед дилеммой: какое из меньших зол выбрать? Либо приобретение иностранного продукта, с четко поставленной процедурой внедрения, осязаемым результатом, но большими затратами и полной зависимостью от разработчиков (каждое изменение законодательства требует внесение изменений в систему), либо российского, недорогого, простого в обслуживании, но с опасностью через 2–3 года столкнуться с проблемой несоответствия результата ожиданиям или, того хуже, невозможностью продукта реализовать определенную задачу.

В связи с этим в Институте экономики, управления и права (г.Казань) в мае 2006 года было принято решение о создании собственной информационной системы, удовлетворяющей всем необходимым требованиям. Географическая удаленность подразделений института (7 учебных корпусов и 2 административных в головном вузе в Казани, 7 филиалов в Татарстане и Чувашской Республике) обусловила архитектуру информационной систе-

мы управления (ИСУ) Института. Она имеет веб-ориентированный интерфейс и основана на технологиях 1С и J2EE. Наличие единой с филиалами сети передачи данных и высокое качество связи позволило использовать один сервер для доступа к ресурсам системы.

Как показала практика, такая система не может быть создана по классической схеме обследование-проектирование-разработка-внедрение-сопровождение, так как весь этот цикл, по самым скромным нашим оценкам не может закончиться раньше чем через 3 года. К этому времени сам проект может устареть. Применяемая нами методика содержит ту же последовательность, но является многослойной, то есть вначале жестко заданы лишь общие принципы и «логика» системы, а включение в проект многочисленных деталей и далее по спирали разработка-внедрение-сопровождение происходят сразу после окончания успешного тестирования того блока системы, выход которого служит входом для нового блока (рис.1). Такой подход позволил внедрять систему постепенно, не теряя контроль над общим процессом разработки. Например, блок «приемная комиссия» внедрялся в тот момент, когда учет успеваемости студентов еще только разрабатывался. К настоящему моменту закончена разработка всего учебного процесса, учет расписания еще не внедрен, а в системе уже имеются данные по студентам 1-го и 2-го курсов всех филиалов.

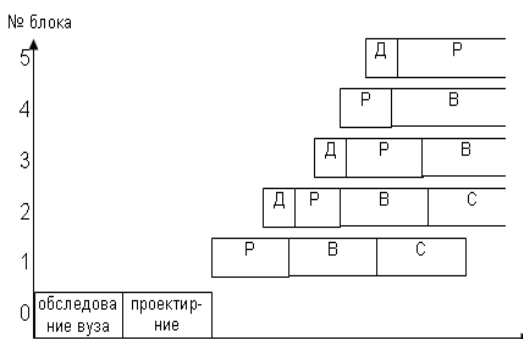


Рис. 1. Схема создания информационной системы. Этапы: Д – доработка деталей проекта, Р – разработка, В – внедрение, С – сопровождение.

Естественно, управление ресурсами предприятия предполагает учет всех ресурсов. Высшее учебное заведение является довольно специфической организацией по оказанию услуг. По нашим оценкам, затраты на оплату труда профессорско-преподавательского и административно-управленческого состава вместе с налогами составляют около 70% от стоимости обучения студента. Поэтому именно для этой статьи затрат необходимо наладить строгий учет. Современные системы бухгалтерского учета позволяют успешно учесть и спланировать все расходы, не связанные напрямую с учебным процессом. Поэтому требование взаимодействия ИСУ и автоматизированных систем бухгалтерского учета является, на наш взгляд, необходимым.

Определено два подхода к решению этой задачи. Во-первых, можно автоматизировать учет нагрузки через составление расписания непосредственно в системе бухгалтерского учета. Во-вторых, возможно создать программную «надстройку», используя иные средства. В ИЭУП задача была решена вначале первым, а затем и вторым путем. Для реализации второго способа использовалась технология J2EE, так как имелось требование удаленной работы и неограниченного масштабирования.

В настоящее время осуществляется систематическая выгрузка актуальных данных по контингенту студентов и обработанной нагрузке из ИСУ в систему бухгалтерского учета, а данных по кадровому составу – обратно. В перспективе планируется использование сервера изменений для синхронизации обеих систем.

В качестве конечного результата планируется создать наиболее универсальную систему. Это довольно сложная задача, так как решение о создании собственной системы принималось, в том числе, и из соображения наибольшего соответствия бизнес-процессам именно нашего вуза. Универсальность в смысле применимости для решения задач других учебных заведений достигается за счет максимального смягчения ограничений системы и использования системы наиболее общих допущений по условиям функционирования.

В результате работы сделан главный вывод: самостоятельная разработка и внедрение ИСУ вузом может быть оправданна только при выполнении следующих условий:

- имеется команда опытных проектировщиков, программистов, системных аналитиков, специалистов по внедрению и обучению персонала;
- вуз так быстро развивается, что традиционные способы управления оказываются неэффективными;
- вуз активно использует инновации и имеет ноу-хау в управлении сотрудниками, в работе со студентами, в различных видах учета, поэтому имеющиеся на рынке разработки не могут «подстроиться» под изменения в самом вузе;
- администрация вуза всех уровней должна быть заинтересована в результате и полностью отдавать себе отчет в сложности работы.

Отличительными особенностями процесса разработки и внедрения формируемой модели информационной системы учебного заведения являются следующие черты:

- интеграция с типовыми решениями автоматизированных систем бухгалтерского учета; система представляет собой отдельную конфигурацию и имеет открытый код с подробным описанием и возможностью доработки под требования пользователя самим пользователем или третьей организацией;
- привлечение к ее разработке широкого круга специалистов: не только программистов и системных аналитиков, но и преподавателей, заведующих кафедрами, проректоров вузов, что позволяет наиболее качественно и полно

отразить все нюансы учебного процесса учебных заведений различного уровня, разных форм собственности, технологий обучения в реализации модели информационной системы;

- непрерывный учет, использование и адаптация многих новых информационных технологий в образовании, в особенности при работе над новой системой в корреспонденции с системами бухгалтерского учета; например, в модели осуществлен переход от понятия "семестр" к параметру "период обучения", что повышает гибкость создаваемой

модели при ее использовании в школе с учебными "четвертями"; также в модель закладывается гибкий формат шкалы оценок успеваемости, который возможно настраивать пользователям в соответствии с положениями, принятыми в заведении. Таким образом, повышается универсальность и привлекательность системы для пользователя;

- полнота и иерархический характер модели; модель системы содержит все необходимые для управления учебным процессом блоки: приемная комиссия, студенческие кадры и ППС, распределение нагрузки, составление расписания, выполнение нагрузки, оплата за обучение; все остальные блоки так или иначе являются составными частями перечисленных модулей, сгруппированными в различных отчетах; такая простая, на первый взгляд, структура системы содержит в себе многовариантность доработки и позволяет учесть при внедрении всевозможные пожелания пользователей.

Первый опыт внедрения элементов модели информационной системы показывает, что она:

-снижает административные расходы по организации информационных потоков и документообороту, затраты на осуществление контроля за процессами и обеспечение коммуникационных функций;

- значительно увеличивает влияние обратной связи со стороны потребителей образовательных услуг на администрацию образовательного учреждения;

- стимулирует его руководство и персонал к постоянной доработке функционала системы под требования ее клиентов – учащихся. Этот факт положительно сказывается на их лояльности к учебному заведению, способствует улучшению посещаемости и успеваемости;

- повышает открытость информации для учеников и студентов и приводит к более дисциплинированной и слаженной работе всех структурных подразделений учебного заведения, так как любая ошибка становится видна другим пользователям системы и компетентность допустившего ее работника может быть поставлена под сомнение.

Таким образом, возникают предпосылки для существенного снижения транзакционных издержек учреждения. Более того, предло-

женная архитектура модели информационной системы, включающей в себя автоматизированную систему бухгалтерского учета, позволяет своевременно выявить, оценить и минимизировать его транзакционные издержки. Деятельность по снижению транзакционных издержек, следовательно, возможно оценить в стоимостном выражении.

В дальнейшем предполагается продолжить работу по развитию комплексной модели информационной системы образовательного учреждения. В этом процессе необходимо объединять усилия вузов для создания наиболее качественного и универсального продукта, а также его совместного использования и модернизации.

Литература

1. Воронцова Л.В. Сущностная характеристика транзакционных издержек в образовании / Л.В. Воронцова, М.В. Крамин, Т.В. Крамин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2011. – №3. – С.82–86.

2. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под общ.ред. А.А. Аузана. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 416 с.

3. Институциональная экономика: учебник / под общ.ред. А.Н.Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 704 с.

4. Крамин Т.В. Роль и значение транзакционных издержек и агентских отношений в процессе функционирования системы управления стоимостью компании / Т.В. Крамин // Экономические науки. – 2007. – №30. – С.100–104.

5. Крамин Т.В. Управление транзакционными издержками в системе управления стоимостью компании / Т.В. Крамин // Экономические науки. – 2007. – №31. – С.140–146.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

N. Ivanov,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor, Chair of Land Management,
State University of Land Use Planning,
the dean of faculty of a city cadastre, Moscow

Н. Иванов,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры землеустройства Государственного
университета по землеустройству,
декан факультета городского кадастра, г. Москва

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2004 году Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации предложена новая концепция федеральных законов о планировании развития территорий, зонирования территорий и о строительной деятельности, в результате чего 1 января 2005 года вступил в силу Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

Согласно кодексу, территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий [1].

Определение территориального планирования ставит перед собой соответствующие цели. К основным из них следует отнести:

- *экономическую цель*, связанную с повышением эффективности региональной и муниципальной экономик, как форм производства и расселения их конкурентоспособности при минимизации затрат в производственную и социальную сферы;

- *социальную цель*, заключающуюся в развитии человеческого потенциала, обеспечении конституционных, социальных прав, гарантий с использованием социальных стандартов и норм;

- *цель формирования среды обитания*, то есть улучшение застройки и планировки поселений и межселенного пространства, рациональная прокладка инженерных и транспортных коммуникаций, охрана и улучшение окружающей среды, инженерная защита поселений и коммуникаций от природно-техногенных процессов;

- *цель рационального природопользования* – комплексное использование земельных, водных, лесных и минерально-сырьевых ресурсов.

Каждая из целей достигается путем решения определенных задач. Взаимосвязи целей и задач землеустройства и территориального планирования приведены на рисунке 1 [2].

Система территориального планирования базируется на таких блоках, как:

- нормативно-правовое регулирование;
- порядок территориального планирования с соответствующей процедурой;
- утвержденный перечень (виды) документации;
- органы исполнительной власти в области планирования и организации рационального использования земель и их охраны ;
- участники территориального планирования;
- организация и финансирование;
- организация научных исследований.

Нормативно-правовое регулирование основывается на Градостроительном кодексе Российской Федерации, постановлениях правительства РФ, реализующих положения данного закона, законах субъектов РФ о территориальном планировании и на постановлениях правительства субъектов РФ, реализующих положения данных законов.

Одной из отличительных особенностей данной концепции законов стало то положение, что установлен контрольный срок (в настоящее время 1 января 2012 года), после которого при отсутствии документов территориального планирования субъектов Российской Федерации не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений

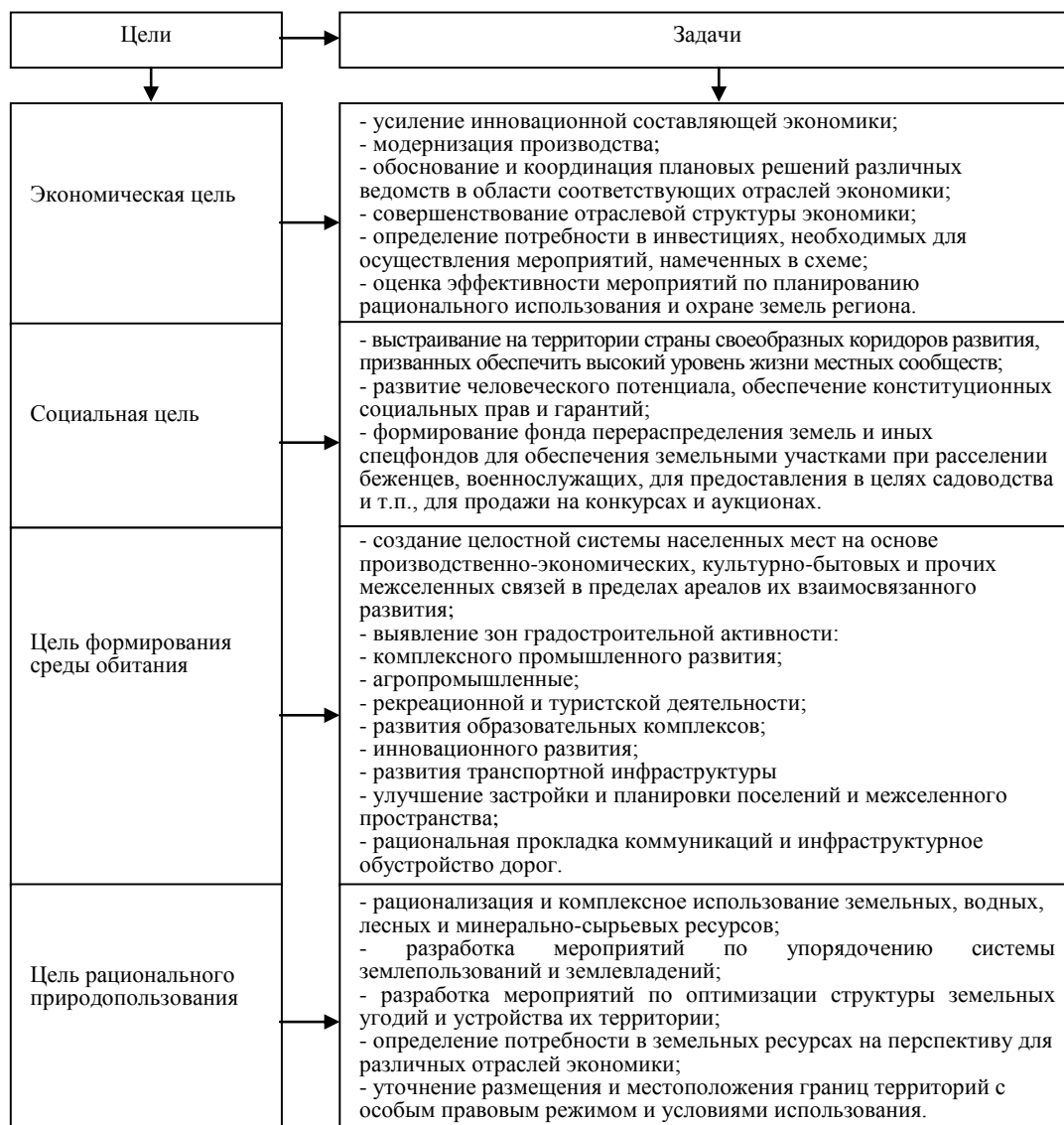


Рис. 1. Взаимосвязи целей и задач территориального планирования

о резервировании земель, об изъятии (в том числе путем выкупа) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую. С 1 января 2012 года также не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии документов территориального планирования. После этих контрольных сроков прокуратура вправе опротестовывать принятые решения.

Процесс территориального планирования состоит из следующих этапов:

- принятие решения о подготовке документов территориального планирования;
- подготовка документов территориального планирования;
- публикация документов территориального планирования;
- согласование документов территориального планирования;

- утверждение документов территориального планирования.

Решение о подготовке документов территориального планирования некоторого административно-территориального образования принимается главой администрации соответствующего административно-территориального образования на основании утвержденного задания на разработку документов территориального планирования, подготовленного уполномоченными органами местного самоуправления в области градостроительной деятельности, выступающего и в качестве заказчика в процессе территориального планирования.

Задание на разработку документов территориального планирования до его утверждения подлежит согласованию с уполномоченным исполнительным органом государственной власти более высокого административного порядка в области градостроительной деятельности.

Основными документами территориального планирования следует считать схемы территориального планирования соответствующего административного уровня. На федеральном уровне выделяют схемы территориального планирования Российской Федерации в различных областях федерального значения; на уровне субъекта РФ – разрабатывают схемы территориального планирования субъектов РФ, на муниципальном уровне – схемы территориального планирования муниципальных

районов.

Документы территориального планирования каждого из административных уровней могут осуществляться применительно как к отдельным частям административно-территориального образования, так и ко всей его территории.

Объектами территориального планирования являются:

1) территории муниципальных образований, областей, краев, республик – административный аспект;

2) зоны размещения отраслей экономики – отраслевой аспект;

3) природные территории и территориальные зоны с ограничениями в использовании: водосборах, районах водной и ветровой эрозии или добычи минерального сырья и топлива, бассейнах рек и озер – территориальный аспект;

4) территории национальных сообществ – национально-территориальный аспект.

Субъектами территориального планирования выступают органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, юридические лица, физические лица. Все они могут быть регуляторами при проведении работ по территориальному планированию. Помимо этого, органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления также могут выступать и в роли заказчиков проведе-

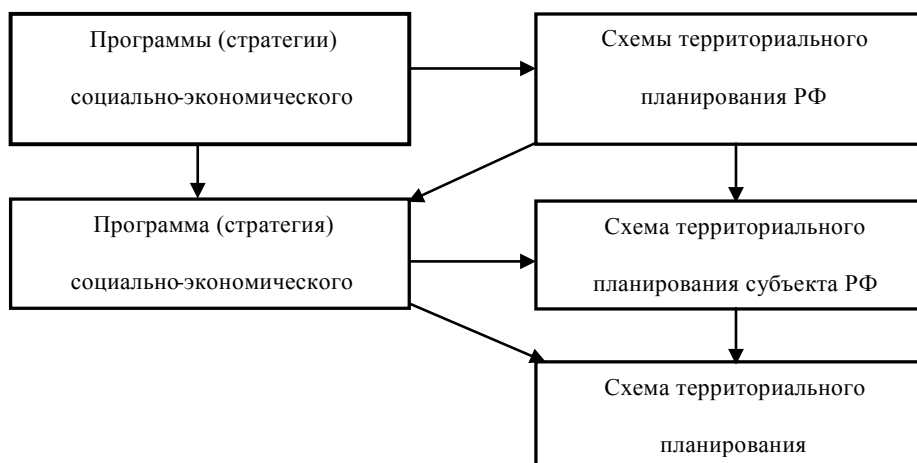


Рис.2. Взаимосвязь документации по территориальному планированию с программами социально-экономического развития

ния территориального планирования.

Организация эффективного стратегического территориального планирования невозможна без соответствующего учета особенностей и современных тенденций развития социально-экономических систем различного уровня и общества в целом. Поэтому содержание схем территориального планирования теснейшим образом связано с приоритетами, обозначенными в программах социально-экономического развития федерального и регионального значения.

Эта взаимосвязь показана на рисунке 2.

В настоящее время основные направления развития страны задает стратегия развития России до 2020 года, которая выражена в концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, также на федеральном и региональном уровне утверждены и реализуются программы и стратегии развития по большинству основных направлений. Приняты «Стратегия развития оборонно-промышленного комплекса страны», «Стратегия развития сферы транспорта», «Энергетическая стратегия России» и другие.

Основным препятствием для полноценного территориального планирования на региональном и местном уровнях является отсутствие схем территориального планирования федерального значения. Сегодня фактически не заданы ориентиры пространственного развития территорий федерального подчинения, что значительно осложняет разработку схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных районов.

Поэтому, прежде всего, требуется разработка стратегических направлений в сфере пространственного развития страны в целом и отдельных регионов. Также необходимо совершенствование правовых механизмов разработки и реализации схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, опыт формирования и реализации схем территориального планирования и стратегий социально-экономического развития субъектов РФ показал, что большинство из них разработаны без учета федеральных документов в этой сфере.

Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст] : [принят Гос.думой 22 дек. 2004 г.] – М.: Гросс-Медиа, 2008. – 112 с.

2. Об утверждении Схемы территориального планирования Республики Карелия [Электронный ресурс] : постановление правительства РК №102-П от 6 июля 2007 г. – Режимдоступа: <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Build/Plan/>.

3. Положение о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_136083.html.

A. Gruzkov,
Candidate of Economic Sciences,
Moscow

А. Грузков,
кандидат экономических наук, доцент,
г. Москва

Организационно-методические основы использования программно-целевого метода в территориальном управлении

Важнейшим аспектом государственного управления социально-экономическим развитием таких стран как Россия служит обеспечение развития их регионов. Такое развитие может быть осуществлено только на основе комплексного подхода, затрагивающего весь круг проблем, связанных с развитием экономики и социальной сферы соответствующих территорий. Наиболее широко используемым при этом методом, как показывает мировая практика, является программно-проектный, объединяющий разработку общей комплексной программы социально-экономического развития региона и входящих в неё частных проектов, направленных на решение относительно обособленных задач. В годы социалистического периода данный метод в нашей стране был господствующим и не имел альтернативы. Однако с переводом экономического развития на рыночные рельсы и с приданием регионам большей самостоятельности, при значительном уменьшении степени опеки со стороны федерального центра, ситуация в значительной мере изменилась, выявив новые, специфические черты и сформировав двойственное отношение к федеральным программам решения региональных проблем.

С одной стороны, имеющийся опыт разработки и реализации таких программ выявил их типичные недостатки, в том числе игнорирование базовых принципов результативного программного управления, размытость целей и неконкретность задач, отсутствие приоритетов и конкурсных процедур отбора программных мероприятий, отсутствие ответственности за исполнение программ и т.п. Хроническое недофинансирование программ в значительной степени является следствием, а не причиной этих недостатков. До настоящего времени ни одна федеральная программа полностью не выполнена, и это не может не породить весьма скептическое к ним отношение.

С другой – сам факт одобрения конкретной программы правительством РФ и включение

её в перечень программ, финансируемых из федерального бюджета, является немалым стимулом для появления все новых предложений о разработке и утверждении указанных программ; при этом учитываются как потенциальные возможности использования программных механизмов для эффективного решения региональных проблем, так и сопутствующие выгоды ресурсного, политического и иного характера.

В программировании развития «каждого региона отражаются стремления к устойчивому развитию, преодолению перекосов в триаде «человек – природа – экономика»¹. Однако большинство российских и зарубежных специалистов считают, что практика разработки и реализации рассматриваемых программ должна быть существенно обновлена. По нашему мнению, процесс этого обновления должен начаться с уточнения ряда принципиальных методических позиций, с упорядочения тех немногих вопросов, которые являются важными для решения проблемы в целом. К числу этих вопросов относятся:

- уточнение места программ в разработке и реализации региональной политики;
- формулирование обязательных требований к программам как к важнейшему инструменту региональной политики;
- установление предмета, целей и задач программ (в первую очередь, поддержки «точек роста» и реабилитация депрессивных территорий);
- необходимость вариантной разработки программных мероприятий в условиях ресурсной неопределенности;
- оценка программных возможностей реализации приоритетов региональной политики и обоснование целесообразности конкурсного отбора программ;

¹ Стратегия макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – С. 24.

- организация контроля за ходом выполнения, результативностью и эффективностью программ;
- повышение и персонификация ответственности за реализацию программ;
- организация межпрограммной координации;
- развитие нормативно-правового обеспечения разработки и реализации программ и основных положений соответствующего федерального закона;
- место программ в разработке и реализации региональной политики.

В общекризисных условиях и при весьма большой продолжительности переходного периода государственная региональная политика может быть только соединением принципиальных направлений (концепции) решения региональных проблем и предельно конкретизированных мер государственно организуемого регулирования территориального развития. При хронической нехватке бюджетных средств и малой экономической самодостаточности населения практически во всех регионах указанные регулятивные меры должны осуществляться по наиболее приоритетным поводам, причем только в такой организационной форме, которая обеспечивает постановку конкретной цели, отбор наиболее результативных первоочередных действий, возможность контроля за использованием средств и результативностью каждого действия и т.п. Поэтому конструктивная часть региональной политики переходного периода в кризисных условиях может осуществляться только в программной форме. Иначе говоря, каждый компонент этой политики должен предполагать наличие специально разработанной целевой программы.

Считается, что главное препятствие для реализации государственной политики состоит в крайне слабой финансовой базе. Не меньшей проблемой является отсутствие настоящих программных разработок по приоритетным проблемам каждого региона и муниципального образования.

Считается, что такие программы выгодно иметь только в том случае, если по ним можно получить какие-то средства из федерального бюджета. По нашему мнению, более суще-

ственным является сам факт специально организованной работы на перспективу, а также формирования вариантно обоснованного перечня конкретных действий по решению конкретных проблем. Отсутствие программ в большинстве регионов и муниципальных образований является одним из свидетельств отсутствия и региональной политики как таковой, поскольку она может разрабатываться и осуществляться только на базе всесторонней оценки региональных ситуаций, выявления и ранжирования региональных проблем, нахождения путей их решения при различных вариантах ресурсного обеспечения, при ясности в вопросе о том, кто и в какие сроки может выполнить соответствующие действия и т.п. Все это, повторим, возможно реализовать только в форме программ.

В этой связи программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики в целом, так и её реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения. Для этого программы должны отвечать ряду обязательных требований.

Здесь и ниже под программой как инструментом региональной политики понимается специально разработанный перечень заданий (мер, действий), ориентированных на полное или частичное решение конкретной социально-экономической проблемы регионального характера. Такой перечень может рассматриваться в качестве инструмента региональной политики только при соблюдении ряда обязательных требований (условий).

К ним относятся:

- легитимность, что предполагает разработку и реализацию программ в соответствии с действующим законодательством и исключает создание ситуаций, противоречащих этому законодательству;
- нормативность программ любого уровня (федеральный, муниципальный), что предполагает их утверждение соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами;
- реальность, что предполагает принципиальную достижимость поставленной цели,

наличие соответствующих ресурсов, готовность сторон к выполнению заданий;

- вариантность, что предполагает наличие нескольких вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного обеспечения;

- конкретность целей и задач, что предполагает постановку только таких целей и задач, которые могут быть выражены в параметрах, поддающихся учету и контролю, и по которым может быть дана однозначная оценка их достижения и решения;

- контролируемость, что предполагает наличие условий для постоянного отслеживания хода результативности и эффективности выполнения программных заданий;

- ответственность, что предполагает установление прямой и полной ответственности конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение отдельных заданий и программы в целом.

Повышение результативности и эффективности программ как инструмента региональной политики во многом зависит от предмета программного регулирования, целеполагания и постановки задач; сейчас это одно из самых слабых звеньев разработки и реализации программ.

Предметом целевых комплексных программ должны стать конкретные и приоритетные региональные проблемы, а не «регионы» или их «социально-экономическое развитие» (как в настоящее время). Следует отметить, что это предусматривается и главным нормативным актом, регулирующим разработку программ: «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденном правительственным постановлением № 594 от 26 июня 1995 г. (с дополнениями и уточнениями 1997 г.). В нем указывается, что отбор проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне должен исходить: а) из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и

рационального природопользования; б) из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов; в) из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Таким образом, принципиально установлено, что именно приоритетность проблемы делает её предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Наши рекомендации по упорядочению целеполагания как важнейшего компонента разработки и реализации программ исходят из того, что предельно четкое и конкретное формулирование каждой из таких проблем означает создание первичной основы всей программы.

Это позволит обеспечить поддержку «точек роста» и создаст предпосылки для концентрации сил и средств на решении принципиально решаемых (а не политически декларируемых) задач в конкретно определенные сроки. Вот почему столь важно при характеристике проблемы, претендующей на «программный статус», ответить на следующие вопросы: уникальна ли эта проблема, или есть некие её аналоги (какие)? Почему она может быть квалифицирована как «чрезвычайная» или «особая» на общем ситуационном фоне развития региона? Каков характер данной проблемы (она отраслевая, межотраслевая, региональная, межрегиональная)? Поддается ли она вообще решению и если да, то в какой степени? Требуется ли на стадии постановки проблемы дополнительное её изучение, и если да, то в каких аспектах?

Существенным организационным условием результативности программ следует считать ориентацию всех разработчиков на строго целевой отбор программных мероприятий и заданий. Во-первых, необходимо обеспечить максимальное соответствие каждого предлагаемого мероприятия поставленной цели и только ей; нельзя «засорять» целевую программу всем относящимся к «региону», «социально-экономическому развитию» и т.п.,

как это делается в настоящее время. Во-вторых, требуется жесткое выделение событий, фиксирующих начало и окончание выполнения каждого задания; при этом завершающее событие должно максимально соответствовать целям программы.

Поскольку программы (как и другие используемые в Российской Федерации методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов) пока еще не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных депрессивных территорий, на которых отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего, самостоятельного выхода из депрессии), а также таких территорий, где это имеется и нужна лишь целевая поддержка будущих «точек опережающего роста». Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

Формирование такого перечня (которое целесообразно включить в состав функций Минфедерации), естественно, не означало бы обязательности выделения средств федерального бюджета для решения каждой включенной в этот перечень проблемы. Однако по каждой из них могла бы появиться соответствующая программная разработка, цели которой следовало бы формулировать исходя из вышеуказанных рекомендаций. Перечень соответствующих разработок и мог бы стать информационной базой для периодического гласного отбора проблем (а следовательно, и регионов) для приоритетного программного решения на федеральном уровне.

Современные программы никогда не финансировались в полном объеме, что служило и поводом, и оправданием невыполнения программ. В то же время недофинансирование настолько предсказуемо, что при разработке каждой программы это следовало бы учитывать как вполне вероятное условие.

Для этого необходимо изменить технологию разработки программ, формируя варианты достижения цели при разных объемах финансирования. Иначе говоря, целесообразно оценить, как, например, изменится структура и набор программных заданий, их приоритетность и количественные параметры, коль скоро программа будет профинансирована на 90, 80, 50 и менее процентов. Понятно, что в каких-то исключительных ситуациях придется прибегать к простому пропорциональному сокращению всех расходов по программе, но в большинстве случаев потребуются более сложный пересмотр комплекса программных мероприятий (изменение набора и последовательности их проведения, корректировка содержания и сроков реализации соответствующих задач и т.п.). Такого рода очевидные вариации не сложны и вполне выполнимы на стадии разработки программ.

Важным аспектом реализации программного подхода к стратегическому управлению регионами, позволяющему повысить эффективность его использования, служит конкурсный отбор программ.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований – решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, при отсутствии общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, при отсутствии государственно выраженного интереса к их объективной оценке, российскую региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную. Однако в том случае, когда речь идет о необходимости наиболее эффективного распределения весьма небольших средств на реализацию однотипных мер государственной поддержки регионов (в первую очередь, программ), ранжирование решаемых проблем и конкурсный отбор предложений о разработке и реализации соответствующих программ представляются необходимыми.

Для этого могут быть предложены следующие меры:

- разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем – по-

тенциальных объектов программ. Конкретные, поддающиеся решению проблемы (а не регионы и их социально-экономическое развитие) должны стать объектом программ;

- установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;

- организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений о разработке, начале реализации и продолжении федеральных программ в будущем финансовом году; отбор должен быть организован гласно и открыто;

- установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год; обязательность представления в Государственную думу материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезных трудностей, а дополнительные незначительные затраты могут сразу же окупиться за счет исключения малоэффективных программ. В то же время это позволит если и не полностью, то хотя бы в определенной части (в зоне действия программ) впервые ориентировать региональную политику на конкурсно выявленные приоритеты.

Использование программного метода в обязательном порядке должно предусматривать реализацию такой функции как контроль за ходом выполнения, результативностью и эффективностью программ. Рекомендуемые меры при этом исходят из того, что расходование государственно значимых бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует контроля не только со стороны государственного заказчика за работой исполнителей, но и государственного контроля за работой самого заказчика. В настоящее время это одно из самых слабых мест государственной системы разработки и реализации целевых программ. Действующий нормативный порядок лишь устанавливает, что Госкомстат РФ должен организовать ежеквартальную статистическую отчетность о реализации утвержденных целевых программ по перечню пока-

зателей, согласованных с Минэкономки РФ. Это министерство, в свою очередь, с участием Минфина РФ, государственных заказчиков, заинтересованных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов федерации должно организовывать экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. Такие проверки иногда осуществляются, но их результаты еще ни разу не стали поводом для корректировки или «отмены» программ и, тем более, поводом для привлечения к ответственности тех, кто плохо организовал выполнение программы, нецелевым образом использовал выделенные средства и т.д. По сути дела, весь современный контроль нацелен только на отслеживание действительного расхода финансовых ресурсов на утвержденные программные мероприятия.

Проконтролировать целесообразность утверждения организации исполнения каждой целевой программы можно лишь в том случае, если корректно обозначен ожидаемый результат и правильно рассчитана цена его достижения. Региональная проблематика в связи со своей социально-экономической направленностью имеет специфику в выражении «результата» и «цены», в связи с чем разработчики программ часто вообще считают невозможным (да и ненужным) давать какие-либо определенные оценки, кроме «улучшения», «обеспечения» и т.п.

В этой ситуации предлагается ввести порядок раздельной оценки эффективности и оценки результативности программ. Речь идет о необходимости выявлять, с одной стороны, меру оправданности затрат, а с другой – то, насколько реализация программных мероприятий будет обеспечивать достижение ожидаемых результатов.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий, иначе говоря, следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов. Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономиче-

скую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот). Было бы полезно также оценивать эффект (или экономию) затрат на решение поставленной проблемы в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться (то есть оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы).

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия её ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие её параметры экономического развития. При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующих её задач. Это должно быть делом самих разработчиков программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из федерального бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не должна замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы – достижение результатов и обеспечение эффективности каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать и деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Непосредственное руководство осуществлением программ в значительной мере обуславливается соблюдением принципа ответственности за их реализацию. В настоящее время никакой реальной ответственности за реализацию программ никто не несет. При общей неисполняемости программ оправданием этого всегда служит их недофинансирование из федерального бюджета. Однако причин неисполнения программ значительно больше. Первая из них связана с включением в программы заведомо неисполнимых (из-за нехватки ресурсов) заданий, и ответственность

за это лежит на тех, кто предлагает и лоббирует утверждение конкретных программ. Многие задания не исполняются в связи с расходованием выделенных средств на непрограммные цели, и ответственность за это лежит на распорядителях бюджетных средств в субъектах федерации. И т.д.

В этой связи рекомендуется ряд мер по обеспечению большей ответственности за разработку и реализацию программы.

Прежде всего, необходима полная персонафикация всех участников разработки и реализации программ. По каждой программе должен быть составлен исчерпывающий «Перечень лиц, ответственных за разработку и реализацию программы», с указанием конкретного лица, представляющего государственного заказчика, конкретных лиц, отвечающих за выделение средств федерального бюджета на данную программу, за получение этих средств, за доведение их до исполнителей, за достижение установленных результатов на федеральном, региональном и местном уровнях. Должны быть установлены меры административной и иной ответственности этих лиц за выполнение указанных функций.

В связи с тем, что практически все рассматриваемые программы реализуются в порядке софинансирования (федеральный, региональный и местный бюджеты, средства различных инвесторов и т.д.), целесообразно организовать наблюдательные советы из числа представителей финансирующих структур. Главной задачей этих советов могла бы стать подготовка решений, упреждающих неисполнение программ, прекращающих действие программ и т.п. Такие решения могли бы стать дополнительным стимулом к более ответственной реализации программ.

Значительную роль в повышении этой ответственности могла бы сыграть Счетная палата, в функции которой следовало бы включить систематический контроль за расходованием средств федерального бюджета, поступающих по различным каналам (в первую очередь, по каналам финансирования целевых программ) на территорию соответствующих субъектов федерации.

Широкое использование программного управления обусловило в последние годы необходимость соблюдения принципа органи-

зации межпрограммной координации. Собственно федеральные программы решения региональных проблем составляют лишь небольшую часть всех федеральных программ и по количеству (менее 5%), и по объему финансирования (около 6%).

В то же время почти все федеральные программы имели и имеют региональную ориентацию. Так, федеральная адресная инвестиционная программа «представляет адресные задания по строительству социально значимых объектов» в конкретных городах России. Таковы же блоки программ «Жилище», «Неотложные вопросы социальной сферы» и другие. Таким образом, на территории субъектов федерации, где реализуются программы, отнесенные к собственно региональным, одновременно и по тем же основаниям финансируются близкие по проблематике задания других программ.

В этой связи целесообразно при разработке и реализации каждой региональной программы осуществлять меры по межпрограммной координации. Для этого на стадии разработки каждой программы должны быть: а) сформированы предложения по уточнению заданий других федеральных программ по смежным вопросам; б) введен особый «отсылочный» блок заданий, которые имеют шанс с наибольшей эффективностью и результативностью реализоваться в составе других программ; в) осуществлена выборка заданий других программ, которые имеют непосредственное отношение к поставленной проблеме, выполняются независимо от данной программы и для которых стоит предусмотреть лишь особые меры контроля за их результатами и использованием для достижения целей настоящей программы. В этой связи в числе программных заданий, рекомендуемых к утверждению на федеральном уровне, желательно выделить отдельные группы предложений, которые можно назвать «рекомендуемые задания для включения в состав других федеральных и межгосударственных программ» и «задания других федеральных и межгосударственных программ, выполнение которых представляет особый интерес для данной программы».

Поскольку выполнение этих рекоменда-

ций предполагает детальное знакомство разработчиков (а впоследствии и государственного заказчика) со всем массивом реализуемых и подготовленных федеральных программ, необходимо создание соответствующего информационного обеспечения с техническими возможностями целевого поиска интересных позиций любых программ.

Не менее важна межпрограммная координация и на стадии реализации программ, когда появилась бы возможность кооперации и интегрирования конкретных программных заданий.

Общие выгоды рекомендуемой межпрограммной координации определяются исключением дублирования, укрупнением ряда заданий за счет объединения ресурсов, выделенных на выполнение смежных действий, экономией затрат и выигрышем во времени. Функции межпрограммного координатора могли бы взять на себя, например, Минфедерации, Минэкономики России или специально созданный ими координационный центр. Было бы полезным проводить в период подготовки федерального бюджета на очередной год общее координационное совещание государственных заказчиков всех реализуемых федеральных программ.

Возможности повышения результативности и снижения затрат на разработку программ могли быть существенно расширены при вовлечении в процесс межпрограммной координации массива программ, самостоятельно разрабатываемых в субъектах федерации.

Другим важным методическим аспектом разработки программ служит развитие нормативно-правового обеспечения данного процесса.

Исходное состояние и содержание рекомендаций по совершенствованию организации разработки и реализации федеральных целевых программ решения региональных проблем определяют необходимость в системном и комплексном подходе к этому совершенствованию. Отдельные разрозненные действия могут оказать некоторое позитивное воздействие на организацию программного регулирования территориального развития, но общий результат таких нововведений будет незначи-

тельным. В этих условиях наиболее результативным следует признать пересмотр и кардинальное обновление нормативно-правовой базы разработки и реализации программ.

Учитывая, что федеральные программы призваны быть государственными регуляторами решения наиболее острых, приоритетных проблем регионального развития и что в этих целях используются ресурсы федерального бюджета, целесообразно зафиксировать основные положения этой обновленной нормативной базы разработки и реализации программ в форме специального федерального закона. Необходимость такого закона подтверждается тем, что последний включался в перспективные планы законотворческой деятельности Государственной думы целых четыре года, то есть в 1996, 1997, 1998 и 1999 годах.

Рекомендуемый перечень положений проекта федерального закона «О разработке и реализации федеральных целевых программ решения региональных проблем» включает:

- уточнение места и роли федеральных целевых программ в общей системе государственного регулирования регионального развития;

- уточнение понятия «программы» как совокупности государственно организуемых мер, способных полностью или частично решить предельно конкретную региональную проблему;

- закрепление обязанности формулирования цели каждой программы в количественно выраженных параметрах, характеризующих сущность конкретной региональной проблемы;

- установление порядка формирования ежегодно обновляемого перечня наиболее острых региональных проблем как потенциальных объектов программного решения (закрепление этой функции за Минфедерацией);

- установление принципов, критериев и методов отбора из вышеуказанного перечня проблем ограниченного числа наиболее приоритетных, для реализации которых имеются (гарантированы) бюджетные ресурсы;

- обеспечение гласности и открытости программного решения на федеральном уровне;

- отбор проблем для установления порядка прохождения программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год;

- закрепление условия обязательного софинансирования программ (консолидации ресурсов) со стороны федерального, региональных и местных бюджетов;

- закрепление условия персонафицированной ответственности за финансирование, целевое использование финансовых средств и выполнение программных заданий;

- установление общего порядка разработки и реализации программ, а также контроля за его выполнением (модернизация действующего порядка, утвержденного правительством РФ, с учетом предыдущих рекомендаций);

- закрепление единых методов оценки эффективности программ;

- установление порядка межпрограммной координации, форм и методов её организации.

Все эти рекомендации вписываются в действующую систему конституционных и законоустановленных норм государственного регулирования социально-экономического развития и в этой связи их сведение в единый законопроект представляется вполне реальным.

В последнее десятилетие важной проблемой российской власти как на федеральном, так и на местном уровнях, стал отход от реализации значительной части государственных функций, в частности, функции долгосрочного стратегического планирования. Как следствие, в стране практически прекратилась разработка системных программных концепций развития субъектов федерации и отраслей. Недостаточное использование одного из основных инструментов власти – контроля за долгосрочным планированием развития территории, отрасли и др., приводит к тому, что горизонт планирования ограничивается несколькими годами, а сама «программа» превращается в бессистемный перечень сиюминутных бед и многочисленных мелких мероприятий по «латанию дыр». Все существующие на сегодня имитации подобных программ, особенно включающие в качестве базовой основы экспортную составляющую, фактически игнорируют то обстоятельство, что их разработка

требует системного учета условий реализации и так называемых «человеческого фактора».

Накопленный в советский период опыт и методология так называемых программно-целевого планирования регионального развития применимы лишь условно: в основе программ того времени лежал внеэкономический директивный подход; соответственно, задача формирования принципиально нового – сбалансированного, социально направленного бюджета не ставилась, а социальная и экологическая направленность программ в значительной степени лишь декларировалась (вспомним, например, многочисленные программы развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и результаты их реализации).

Особенный драматизм приобретает эта ситуация в районах с так называемыми экстремальными условиями проживания – в сложных природно-климатических условиях, с неразвитой производственной и социальной инфраструктурой и др. Как правило, в таких регионах системообразующим началом социально-экономического развития являются природные богатства территорий – нефть, газ, уголь, полезные ископаемые. В этих условиях особенно остро стоит задача системной проработки программ, учитывающих отдаленные во времени последствия предлагаемых решений. Отсюда, в частности, вытекает требование охвата такими программами временного периода, существенно превышающего продолжительность интенсивного развития бюджетообразующих составляющих региона.

К числу регионов с экстремальными условиями проживания следует отнести (полностью или частично) такие субъекты федерации, как Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа, Камчатку, Сахалин, а также север Тюменской области, Красноярского края, Иркутской области. Ряд других регионов с суровыми природно-климатическими условиями – Архангельская, Мурманская области, Приморский край могут быть отнесены к этим районам лишь частично, поскольку обладают относительно развитой производственной и социальной инфраструктурой.

Рассмотрим в связи с этим основные осо-

бенности исходного состояния субъектов планирования, условия жизни и деятельности в которых можно определить как экстремальные и учет которых весьма важен с методической точки зрения при разработке целевых комплексных программ. В их числе можно отметить следующие особенности:

1. Экстремальные условия проживания позволяют с высокой степенью эффективности эксплуатировать только отдельные виды уникальных и остродефицитных природных богатств, в том числе пользующихся большим спросом на мировом рынке – в первую очередь, углеводородное сырье, в перспективе – разнообразные полезные ископаемые. Все остальные отрасли и сферы хозяйства в силу экстремальности условий жизнедеятельности заведомо требуют не просто повышенных, а очень высоких затрат, и являются, как правило, убыточными.

2. На территории проживает коренное население, основное традиционное занятие которых, как правило, – оленеводство, рыболовство, охота. Эти малочисленные народности представляют огромную национальную ценность, как этническую и культурную, так и генетическую.

3. Среда обитания относительно чиста, отличается хрупким биоценозом и удивительной красотой. Она насыщена разнообразной живностью, богатейшими местами гнездования и линьки водоплавающих птиц, обширной системой нагульных озер и рек для ценных пород рыб. Чистая красивая территория с многообразной флорой и фауной – это такое же богатство, как и подземное углеводородное сырье.

4. Сегодняшние высокие мировые цены на углеводородное сырье резко активизировали деятельность компаний по разработке и созданию необходимой инфраструктуры его добычи: трубопроводы, дороги, поселки и др.

5. Век активной, наиболее продуктивной фазы извлечения углеводородного сырья и природных ископаемых, являющихся так называемых невозпроизводимыми ресурсами, недолог. И как показывает опыт, после этапа «снятия сливок» наступает естественный затяжной спад, что обусловлено как выработкой месторождений, так и переоценкой (на стадии

разведки) потенциальных объемов извлекаемых запасов.

С учетом указанных основных обстоятельств, прежде чем приступить к разработке программы социально-экономического развития, необходимо определить в рамках стратегической концепции, что будет с регионом в течение планируемого периода, а лучше – на более отдаленный период. Другими словами, необходимо определить, каким станет регион на стадии завершения или после завершения активной разработки его природных богатств.

В основу данного целеполагания можно заложить аспекты, предлагаемые Г. Григорьевым, как наиболее полно характеризующие развитие экономического потенциала региона не только для условий нормальной деятельности, но и с учетом функционирования в условиях ЧС. В их числе он выделяет¹:

- развитие промышленности;
- обеспеченность хозяйства всеми видами стратегического сырья;
- развитие сельского хозяйства;
- транспорт;
- финансовая система;
- наука и техника.

Реализация программ развития предполагает создание мощных инфраструктурных объектов – дорог, жилья, инженерных сооружений, а также реализации инновационных проектов – информационных, телемедицинских, образовательных и др. Должны быть приняты жесткие нормативные акты, минимизирующие экологические риски в период активного извлечения природных богатств. Должно быть предусмотрено значительное увеличение капитальных вложений в охрану окружающей среды.

По мере реализации программы (мегапроекта) представляется уникальная возможность коренной перестройки инфраструктуры населенных пунктов с учетом последних градостроительных достижений.

Определенные резервы развития могут быть реализованы за счет создания системы поддержки местных промыслов – традиционных, новых, а также развития специального

туризма.

Наконец, в развитие программы должна быть разработана система целевых программ, направленная на «расширку» наиболее проблемных и актуальных вопросов социально-экономического развития региона.

Таким образом, стратегической задачей планирования регионального развития должна стать увязка воедино сложнейших разнонаправленных явлений и тенденций: сохранение изначальной чистоты окружающей среды и неизбежные антропогенные воздействия промышленности; сохранение, а во многом и реабилитация национального этноса и удовлетворение потребностей страны в сырьевых ресурсах. Самое же главное состоит в том, что решать эту проблему нужно, учитывая горький опыт прошлых лет освоения территории.

¹ Григорьев Б.Г. Экономический и моральный потенциал в современной войне.– М.: Военное изд-во Мин-ва обороны СССР, 1970.– С. 29.

V. Leonov,
Doctor al candidate of Institute of Economics,
Management and Law Financial Management
department (Kazan)

В. Леонов,
соискатель кафедры финансового
менеджмента Института экономики,
управления и права (г.Казань)

Направления повышения инвестиционной привлекательности региона

Перспективы социально-экономического развития страны (или отдельного ее региона) во многом определяются ее (или его) потенциалом привлечения инвестиций. Оценка инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности отдельных экономических субъектов проводится уже продолжительное время. Настоящая работа посвящена изучению факторов инвестиционной привлекательности региона, а также обоснованию современных механизмов ее повышения.

Способы и критерии оценки инвестиционной привлекательности и инвестиционного климата региона и страны в целом многочисленны и разнообразны. Среди наиболее ранних исследований, посвященных оценке инвестиционного климата различных стран, заслуживает внимания работа специалистов Гарвардской школы бизнеса, проведенной в 1969 г. [7]. Основой сравнения была выбрана экспертная шкала, включавшая: политическую ситуацию, возможность вывоза капитала, законодательные условия для иностранных и национальных инвесторов, уровень инфляции, устойчивость национальной валюты, возможность использования национального капитала. В современных условиях такой подход является ограниченным и, более того, субъективным, так как все критерии указанного подхода формировались на основе экспертных оценок. Со временем при проведении подобных исследований стали применяться также статистические методы и количественные критерии оценки. Факторный анализ был дополнен некоторыми макроэкономическими показателями, такими как объем и структура валового национального продукта; кроме того, объектом учета стали показатели развития инфраструктуры, обеспеченность природными ресурсами, степень участия и активность государства в экономике, условия развития и уро-

вень внешней торговли. Дальнейшему усложнению и углублению подходов к оценке инвестиционного климата способствовал процесс возникновения государств с переходной экономикой в конце 80-х гг. В частности, при оценке инвестиционного климата стали учитывать состояние и перспективы проводимых реформ, близость страны к мировым экономическим центрам, качество трудовых ресурсов, масштабы институциональных преобразований.

Оценка инвестиционной привлекательности проводится не только на макроэкономическом уровне, то есть для страны в целом. Для больших государств с разветвленной федеративной структурой имеют место значительный разброс социально-экономических показателей. Следовательно, для таких стран, к которым относится и Россия, необходимо оценивать инвестиционную привлекательность регионов отдельно.

В последнее время был предпринят ряд инициатив в сфере оценки инвестиционной привлекательности регионов России, как отечественными, так и зарубежными организациями. Самым распространенным подходом, используемым в таких исследованиях, является составление рейтинга регионов, на основе которого осуществляется классификация регионов по уровню инвестиционной привлекательности.

Оценка инвестиционной привлекательности, в конечном счете, необходима для принятия инвестиционных решений. Следовательно, она должна быть основана на многофакторной и многовариантной оценке ряда явлений и процессов.

Существует множество трактовок понятия инвестиционного климата региона. Некоторые из них учитывают широкий спектр факторов, которые определяют инвестиционный климат. Согласно одному из них инвестиционный климат – совокупность финансовых, социально-экономических, политических, социокультурных, географических и организационно-правовых факторов, присущих той или иной

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект №10-02-00079а

стране, привлекающих или отталкивающих инвесторов.

При указанной трактовке инвестиционного климата для его оценки учитываются: 1) экономические условия, развитие макроэкономической среды, динамика ВВП, национального дохода, темпы инфляции, индексы роста объемов производства промышленной продукции, темпы развития высокотехнологичных и наукоемких производств, ситуация на рынке труда, состояние финансовой системы и т.п.; 2) государственная инвестиционная политика, отражающая степень государственной поддержки иностранных инвестиций, возможность национализации иностранного имущества, устойчивость государственных институтов, участие государства в международных проектах, соблюдение соглашений, преемственности политической власти; 3) институциональная среда инвестиционного процесса: статус и качество регламентирующих документов, порядок их изменения, условия ввода и вывода инвестиций из региона, налоговое, валютное регулирование, порядок регистрации, деятельности, слияния, отчетности и ликвидации фирм, меры регулирования и контроля их деятельности, арбитражное законодательство.

Другие трактовки делают акцент на системах отношений участников рынка. Так, с этой точки зрения, инвестиционный климат региона – это «система отношений, формирующихся под воздействием широкого круга взаимосвязанных процессов и совокупности условий инвестиционной деятельности политического, социально-психологического, финансово-экономического, законодательного, нормативно-правового, экологического, криминального, ресурсно-сырьевого, производственного, инновационного, трудового, инфраструктурного, потребительского и институционального характера и подразделяющихся на свои макро-, микро- и собственно региональные уровни управления, отражающие как объективные возможности региона к развитию и расширению инвестиционной деятельности, характеризующие его инвестиционный потенциал, так и условия деятельности инвесторов (инвестиционный риск), создающие предпосылки для появления устойчивого побуждения к инвестированию, оказывающего существен-

ное влияние на доходность инвестиций и уровень инвестиционных рисков и определяющего целесообразность и эффективность инвестиций» [1].

Еще в конце двадцатого века инвестиционный климат можно было рассматривать как сравнительно статичную и инерционную характеристику региона. Однако процессы глобализации, ускорение рыночных процессов изменили ситуацию: инвестиционный климат подвержен стремительным изменениям и колебаниям. Стабилизация инвестиционного климата региона становится в современных условиях актуальной и важной задачей региональных властей.

Рассматривая инвестиционный климат как совокупность факторов и систему отношений, следует отметить его сложность и комплексность. В частности, он характеризуется иерархичной структурой, в которой выделяют макро- и микро-среду. На макроуровне изучение инвестиционного климата включает показатели экономической, политической и институциональной среды.

Микросреда, характеризующая инвестиционный климат, оценивается посредством анализа системы взаимоотношений стейкхолдеров (заинтересованных лиц) отдельной компании, среди которых ее собственники, потенциальные инвесторы, менеджмент, государственные органы, партнеры, поставщики, покупатели, кредиторы, сотрудники и их объединения.

Макро- и микроуровень инвестиционного климата взаимно дополняют друг друга и в совокупности дают полную картину инвестиционного климата региона.

В рамках анализа инвестиционного климата на уровне региона его определяют как сочетание двух его проявлений – инвестиционной активности и инвестиционной привлекательности. Последняя, в свою очередь, оценивается на основе анализа регионального инвестиционного потенциала и уровня совокупного инвестиционного риска региона.

Инвестиционная активность характеризуется интенсивностью и масштабом инвестиционной деятельности в регионе. Под инвестиционной привлекательностью понимают интегральную характеристику потенциала отдельных предприятий, отраслей, регионов ге-

нерировать доход на вложенные инвестиции с учетом уровня инвестиционных рисков. Следовательно, инвестиционная привлекательность определяется одновременным воздействием двух групп факторов, факторов инвестиционного потенциала и факторов инвестиционных рисков.

Для оценки инвестиционного потенциала необходимо учитывать макроэкономические показатели, наличие и доступность факторов производства, потребительский спрос населения и другие параметры. Инвестиционный риск отражает вероятность потери инвестиционных вложений и дохода от них.

Понятие «инвестиционный потенциал» имеет множество трактовок. Однако, обобщающим для них является отражение того факта, что он представляет собой способность региональной экономической системы обеспечить максимально возможную отдачу инвестора на вложенный капитал.

Некоторые авторы полагают, что инвестиционный потенциал региона – это способность к получению максимально возможного объема инвестиционной составляющей ВРП, реализуемой посредством использования инвестиционных факторов экономического роста [6]. Тумусов Ф.С. определяет его как совокупность инвестиционных ресурсов, составляющих ту часть накопленного капитала, которая представлена на инвестиционном рынке в форме потенциального инвестиционного спроса, способного и имеющего возможность превратиться в реальный инвестиционный спрос, обеспечивающий удовлетворение материальных, финансовых и интеллектуальных потребностей воспроизводства капитала [5]. Другие авторы отмечают, что инвестиционный потенциал есть не простое сочетание, а упорядоченная система инвестиционных ресурсов, позволяющая добиться синергетического эффекта их использования [2].

Инвестиционный потенциал региона может быть также охарактеризован с точки зрения способности региона осваивать инвестиционный капитал, которая для каждого региона имеет свою планку.

В профессиональной литературе формируют структурсовокупного инвестиционного потенциала региона, которая включает [3]:

1. Производственный потенциал, рассматриваемый как совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе.

2. Финансовый потенциал, определяемый общей суммой налоговых и иных денежных поступлений в бюджетную систему.

3. Ресурсно-сырьевой потенциал, рассчитываемый на основе средневзвешенной обеспеченности территории региона балансовыми запасами основных видов природных ресурсов.

4. Инфраструктурный потенциал, в основе расчета которого положена оценка экономико-географического положения региона и уровня развития его инфраструктуры.

5. Потребительский потенциал, определяемый как совокупная покупательная способность населения региона.

6. Трудовой потенциал, получаемый на основе данных о численности экономической активной населения и его образовательном уровне.

7. Инновационный потенциал, оцениваемый посредством анализа результативности инновационной и научно-технической деятельности в регионе.

8. Институциональный потенциал, оцениваемый как уровень развития институтов рыночной экономики и институциональной среды в регионе.

Вторым элементом инвестиционной привлекательности является совокупный инвестиционный риск.

Риск характеризует вероятность потери средств, вложенных потенциальным инвестором, или недополучения прибыли от инвестиций. Инвестиционный риск может также отражать возможность снижения стоимости капитальных вложений. Инвестиционный риск зависит от политических, экономических, институциональных, экологических и других региональных условий инвестирования.

На уровне региона можно выделить следующие виды риска [3]:

1. Политический риск, зависящий от устойчивости региональной власти и политической поляризации населения.

2. Экономический риск, связанный с динамикой экономических процессов в регионе.

3. Социальный риск, характеризующийся уровнем социальной напряженности.

4. Криминальный риск, зависящий от уровня преступности с учетом тяжести преступлений.

5. Экологический риск, рассчитанный как интегральный уровень загрязнения окружающей среды.

6. Финансовый риск, отражающий напряженность региональных бюджетов и совокупные финансовые результаты деятельности предприятий регионов.

7. Законодательный риск – совокупность правовых норм, регулирующих экономические отношения на территории: местные налоги, льготы, ограничения и т.п.

Среди инвестиционных рисков выделяют специфический (коммерческий) и неспецифический (некоммерческий) риски.

Специфические риски характеризуют отдельные инвестиционные проекты. Неспецифические риски обуславливают предпринимательскую деятельность в целом, они связаны с воздействием внешних условий политического, экономического институционального и экологического характера, как на уровне страны, так и на уровне регионов.

Региональные некоммерческие риски определяются большим количеством частных факторов. Совокупность некоммерческих региональных инвестиционных рисков формируется из восьми важнейших частных показателей, к которым относятся [3]:

- уровень безработицы;
- степень благоприятности регионального законодательства для инвестиций в основной капитал;
- уровень политической стабильности;
- отношение населения к рыночным реформам;
- уровень преступности;
- уровень экологической безопасности и природные климатические условия;
- отношение региональных органов власти к формированию рыночной среды;
- степень дифференциации доходов населения.

В настоящее время инвестиционная привлекательность региона определяет степень его конкурентоспособности. Приток инвестиций в регион создает предпосылки для роста

производительности труда и качества жизни его населения. Вместе с тем стабильность благоприятных условий для инвестирования является важнейшим фактором инвестиционной привлекательности. Возможность вмешательства региональных органов власти в инвестиционные процессы в виде формирования искусственных барьеров входа в регион; навязывания оптимальных, с их точки зрения, моделей регионального бизнеса; определения приоритетных отраслей развития и масштабов бизнеса, размещенного на территории региона, может негативно сказаться на инвестиционной привлекательности региона. В этом случае часто нарушаются интересы одного из основных участников инвестиционного процесса – бизнеса, инвестирующего в регион.

Для поддержания высокого уровня инвестиционной привлекательности региона необходимо:

- поддерживать благоприятный инвестиционный климат региона в долгосрочной перспективе (пять – десять лет);
- ограничивать государственное регулирование инвестиционного процесса региона; основной акцент в этой связи следует сделать на развитии инфраструктуры, создании условий для интеграции бизнеса и его развития, прямые меры вмешательства и регулирования бизнеса по возможности исключить;
- строить отношения бизнеса и власти на принципах партнерства: доходный и процветающий бизнес формирует бюджетные доходы и положительные социальные эффекты, власть, в свою очередь, должна содействовать привлечению и развитию всех видов бизнеса в виде политики стимулирования и преференций как для крупного, так и для малого и среднего бизнеса; особое внимание в современных условиях необходимо уделить развитию форм и методам государственно-частного партнерства;
- разработать формы и механизмы эффективной интеграции бизнеса, в том числе на основе кластерного подхода.

В кластерном подходе, в отличие от отраслевого, рассматривается не отрасль вообще, а территориально обособленное образование. Конкурентные преимущества и благоприятное территориальное местоположение увеличивают производительность труда и конку-

рентоспособность участников кластера. Кроме того, имеет место гармоничное развитие базовых поддерживающих отраслей.

Одновременно сочетая в себе и сотрудничество, и конкуренцию, кластерные образования имеют значительные преимущества в конкурентной борьбе.

Таким образом, инвестиционная привлекательность региона определяется комплексом региональных условий и является результатом деятельности и взаимодействия всех участников и заинтересованных лиц инвестиционного процесса, включая бизнес, региональные власти, население и др. Важную роль в процессе повышения инвестиционной привлекательности региона играют интеграционные механизмы и партнерские отношения. Ключевым фактором инвестиционной привлекательности является институциональная среда региона.

Литература

1. Дерябина Я. Сравнительный анализ подходов к оценке инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности регионов // Инвестиции в России. – 2003. – №8. – С.13.
2. Иголина Л.Л. Инвестиции. – М.: Экономист, 2004. – 478с.
3. Исследование инвестиционного климата регионов России: проблемы и результаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.raexpert.ru/researches/regions/investclimate>
4. Крамин Т.В. Учет влияния институциональной среды институциональных преобразований на процесс формирования современной модели корпоративного управления в России / Т.В. Крамин, М.В. Крамин, Е.А. Петрова, Л.В. Воронцова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 3. – С. 43-52.
5. Тумусов Ф.С. Инвестиционный потенциал региона: Теория. Проблемы. Практика. – М.: Экономика, 1999.
6. Хмыз О.В. Привлечение иностранных инвестиций в Россию. Особенности. – М.: Книга-сервис, 2002.
7. *Robert B. Stobaugh* How to Analyze Foreign Investment Climates. - Harvard Business Review, September - October 1969.

ОТВЕТЫ ГОРОДОВ НА ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ

Вводное слово редакции: Исследователи урбанистики, активно ведут поиск ответов на ключевые вопросы перспектив городского развития. Вопросы, рассматриваемые ими, довольно широки и охватывают проблемы расселения, экологии, образования, экономики, транспорта и ряда других насущных проблем обеспечения жизнедеятельности города. В данном разделе мы приводим статью «Город XXI века в поисках ответа на вызовы современности» ведущего эксперта в области урбанистики, профессора Блера Рубела, а также хартии, которые подписали города, для определения направления своего развития и выявления возможных угроз. Отметим, что города ЕС, США и некоторых других стран разрабатывают и подписывают хартии, которые являются своего рода базовым документом для обеспечения городского развития и встроены в систему муниципального управления. Интересен процесс эволюции проблематики современных хартий от определения элементарных принципов самоуправления (1985 г.) до раскрытия принципов демократии и культурной самобытности в условиях глобализации (2008 г.).

В. Ruble,
Director of the Kennan Institute of the Woodrow
Wilson Center in Washington

Б. Рубл,
профессор, доктор и магистр политических наук,
директор Института Кеннана, руководитель
Проекта сравнительных урбанистических
исследований при Международном центре имени
Вудро Вильсона (Вашингтон, США)

ГОРОД XXI ВЕКА В ПОИСКАХ ОТВЕТА НА ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ

Мы живем в мире, который разительно отличается от мира наших предков. Одним из важнейших отличий является то, что впервые в истории более половины населения Земли сосредоточено в городах. Согласно данным ООН, в 2008 году число городских жителей в мире достигло 3,3 млрд человек, что составляет больше половины населения планеты¹. В прошлом веке в городах проживало 13% от общего числа жителей, а столетием раньше их доля составляла всего 3%². Ожидается, что, по крайней мере, в первой половине XXI века городское население будет стремительно расти, что приведет к увеличению числа крупных городов. Наряду с такими гигантами, как Дели, Дакка, Джакарта и Мехико, которые еще больше «разбухнут» и абсорбируют 20-30 и более млн человек (грозя превзойти по численности населения просторную Канаду), в последующие десятилетия появится более 500 городов, население которых пре-

высит миллионный рубеж³. Так менее чем за 100 лет человек превратился из сельского обитателя в городского. В последующие два десятилетия особенно значительный прирост населения будет происходить в урбанизированных центрах развивающихся стран, которые примут более 2 млрд новых жителей⁴. Другими словами, 100 млн человек (количество, равное населению Мексики) будут ежегодно переселяться из сельской местности в города⁵. Города не только растут, но и производят все большую долю мирового богатства. Экономическая деятельность городов в странах с низким уровнем доходов составляет 55 ВВП, в странах среднего уровня – 73, а в высокоразвитых странах – 85⁶. Канадские географы Марк Роузленд (Mark Roseland) и Лена Сутс (Lena Soots) в докладе «State of the World

³Ibid.

⁴ UNFPA, State of World Population, 2007.

⁵Ibid.

⁶ UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Urban Population, Development, and Environment. New York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2007.

¹ UNFPA, State of World Population, 2007. New York: United Nations Population Fund, 2007.

² The World Goes to Town // The Economist. 2007. May 5.

2007», подготовленном World-watchInstitute, отмечают: «Население высокоурбанизированных стран имеет более высокие доходы, более стабильную экономику, более мощные социальные институты и больше возможностей противостоять изменениям в мировой экономике. Во всем мире города играют все более заметную роль в создании национального богатства, в социальном развитии стран, в процессе привлечения инвестиций и мобилизации людских и технических ресурсов, что в свою очередь ведет к беспрецедентному развитию производства и повышению конкурентоспособности»¹. В эпоху глобализации стала особенно заметна тесная связь между экономическими достижениями и процессом урбанизации, ведь сама история показывает, что города невероятно выигрывают от открытого обмена товарами и идеями². В то же время везде в мире наблюдается увеличение числа малоимущих, что также является отличительной особенностью жизни городов. В 2002 году 746 млн городских жителей получали два, а то и меньше долларов в день³. В последние 20 лет процесс увеличения абсолютного числа бедняков в городах шел быстрее, чем в сельской местности. Хотя проблемы трущоб, обитатели которых строят свое жилье из чего придется, характерны для многих стран мира, то, что происходит в субсахарной Африке, поистине ни с чем не сравнимо: там в трущобах ютятся 72% городского населения⁴. Нищету городских жителей и существование трущоб предпочитают относить к разряду местных проблем, несмотря на то, что они приобрели глобальный масштаб и требуют столь же глобальных решений. Глубокие демографические и экономические перемены сопровождаются географическими изменениями, которые, учитывая глобальное изменение климата, не ме-

нее важны. Города расползаются, захватывая без разбору все большие участки пахотных и непахотных земель. На основе фотографий, полученных со спутника, Совет городов Всемирного банка пришел к выводу, что за последние 50 лет плотность городского населения Земли увеличилась на две трети⁵. Этого следовало ожидать, поскольку огромное количество людей переселилось в города, и городские «агломерации» еще больше расползлись вширь. Благодаря новому стилю жизни и новым технологиям в мире ширится процесс субурбанизации, некогда считавшийся отличительной чертой развития городов в Соединенных Штатах⁶. Очевидно, что сама концепция современного города нуждается в пересмотре, и сегодня можно представить его в виде многочисленных ковров, которые устилают сотни километров во всех направлениях, уничтожая окрестные ландшафты⁷. К этому следует добавить и то, что, несмотря на вероятность повышения уровня моря, все большее количество горожан живет на побережье или вблизи него, включая жителей 40 городов с населением более миллиона человек и жителей 15 из 24 мегагородов с населением более 10 млн человек⁸. Говоря о демографических изменениях, следует помнить, что мы живем в один из самых интенсивных миграционных периодов в истории человечества. По данным ООН Хабитат, в мире насчитывается около 175 млн официальных международных мигрантов, не считая тех, у кого нет всех необходимых документов⁹. В рамках одной из наиболее активно функционирующих мировых миграционных систем центрами притяжения мигрантов стали нефтедобывающие страны Персидского залива¹⁰. Так, в 2000 году в

¹ Roseland M., Soots L. Strengthening Local Economies // State of the World: Our Urban Future. The World Watch Institute, 2007. New York: W.W. Norton & Company, 2007. – P. 152-169: 152.

² The World Goes to Town // The Economist. – 2007. – May 5.

³ Ravallion M. Urban Poverty // Finance and Development. – 2007. – Vol. 44. – No. 3.

⁴ UN% HABITAT, State of the World's Cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda. London: Earthscan for UN% Habitat, 2006.

⁵ Angel S., Sheppard S., Civco D. The Dynamics of Global Urban Expansion. Washington, D.C.: Cities Alliance, 2005.

⁶ Bruegmann R. Sprawl. A Compact History. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

⁷ Sudjic D. The 100 Mile City. New York: Harcourt Brace, 1992.

⁸ The World Goes to Town // The Economist. 2007. May 5.

⁹ UNHABITAT, State of the World's Cities 2004/5. Globalization and Urban Culture. London: Earthscan for UNHabitat, 2004.

¹⁰ Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaui A., Pellegrino A., Taylor J.E. Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium. New York: Guildford Press, 2003. – P. 1–59.

этих странах работало более 5 млн рабочих из Азии¹. Межрегиональные миграционные системы возникли в Южной Америке, где люди из менее обеспеченных стран переселяются в соседнюю Бразилию, а также в страны Южного конуса, такие как Аргентина и Чили. Аналогичный процесс наблюдается в Азии, где люди кочуют из страны в страну². Так, около 200 млн китайцев собираются в ближайшие 10-20 лет переехать из деревень или других сельских населенных пунктов в растущие города, расположенные на побережье. Результаты исследования китайской диаспоры в Москве свидетельствуют о том, что прибывающие в Москву мигранты – это люди, которые не сумели обосноваться в Шанхае и были вынуждены двигаться дальше³. Эти тенденции приобретают глобальный характер и свидетельствуют о том, что «городская эпоха» не заканчивается, а, напротив, лишь начинается. Во всем мире города растут, становятся более «пестрыми» по своему составу, более мобильными и менее управляемыми. Города не просто растут, но растут беспорядочно, причем происходит это повсеместно и говорит о том, что «города» в его прежнем понимании больше не существует. Традиционный город, пристрастившись к стероидам, превратился в хаотически разросшийся урбанизированный регион. Те, кто отвечает за будущее городов, помимо привычных проблем, таких как контроль за инфраструктурой, транспортом, телекоммуникациями, уровнем бедности, здравоохранением и образованием, сталкиваются с проблемами, порожденными беспрецедентным ростом численности населения урбанизированных центров и увеличивающимся многообразием их жителей. Скажу больше, эта новая реальность формируется на фоне набирающего размах международного терроризма; единодушного согласия неоллибералов с тем, что правительства не должны брать на себя ответственность за смягчение социальных проблем; а также взрывных технологических изменений, оказывающих огромное воздействие на повседневную жизнь. В современном

мире успешное развитие стран зависит от того, насколько эффективно они используют свои урбанизированные зоны и их трудовые ресурсы. Напряженность в обществе, вызванная урбанизацией и миграцией, усугубляется социальным неравенством, особенно обострившимся в последнее время в условиях глобализации. Жизнь городов и стран напрямую зависит от развития мировой экономики, поэтому увеличился разрыв между победителями в конкурентной гонке и теми, кто безнадежно отстал. В тех урбанизированных системах, которые преодолевают изоляцию и экономическую автаркию, открытие рынков и снижение государственного контроля за экономикой ведет к вымыванию городского среднего класса. Процесс глобализации и сопутствующие ему изменения на рынке рабочей силы приводят к обеднению большей части городских рабочих. В итоге меняется состав городских малоимущих, куда наряду с бедными сельскими мигрантами, стремящимися вскочить на лестницу, ведущую к успеху, теперь входят те, кому раньше было гарантировано место на производстве, и те, кто считался представителями среднего класса в силу своей профессиональной принадлежности⁴. Проблемы, которые породила урбанизация в XXI веке, поистине беспрецедентны. Однако в период развития промышленных метрополий в XIX веке аналитики и горожане были не менее напуганы скоростью и легкостью, с которыми осуществлялись коммуникация и перемены, подвижностью городской жизни. Это ее качество ставит под сомнение значение границ и соответствующих контактов и означает, что любое политическое или деловое решение со временем утрачивает свою силу. Нет ничего неизбежного и вечного⁵. Историк Тристам Хант (Tristram Hunt) отмечал, что проблемы городов стали обсуждаться западными мыслителями с момента появления на севере Англии промышленного города. При этом суть споров о характере городской среды не слишком-то изменилась со времен Томаса Карлайла

¹ Castles S., Miller M.J. The Age of Migration. New York: The Guilford Press, 2003. – P. 159–160.

² Ibid. P. 144–152.

³ Зайончковская Ж. Неопубликованная рукопись. 2002.

⁴ Hanley L.M., Ruble B.A., Tulchin J.S. (eds.) Becoming Global and the New Poverty of Cities. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2005.

⁵ Berman M. All That is Solid Melt's Into Air... The Experience of Modernity. New York: Simon & Schuster, 1982.

(ThomasCarlyle) и Джереми Бентама (JeremyBentham), расходившихся во мнении по поводу того, что есть социальное благо в эпоху индустриализации¹. Бентам был, пожалуй, в наивысшей степени прагматик. Один из вождей школы утилитаризма, он проповедовал то, что он называл «принципом наивысшего счастья», следуя идее, что человечеством руководят «два верховных властителя – страдание и удовольствие». «Им одним, – писал он, – дано указывать нам, что мы должны делать, и определять, что мы сможем сделать». Следуя этой теории, Бентам заключил, что удовольствиями и страданиями можно придать разные ценности и что их можно ранжировать в поисках оптимальных условий для развития экономики благосостояния. Бентам предложил ряд прагматических мер в отношении социальных «перегибов», спровоцированных промышленной революцией, стремительно набравшей обороты на протяжении жизни философа (1748–1832). Он был поборником индивидуальной и экономической свободы, отделения церкви от государства, свободы высказываний, отмены рабства, свободы торговли и равноправия женщин. По большому счету, Бентам думал о социальной реформе, осуществленной по эконометрическому образцу, когда реальность сводится к абстракции, выраженной в виде математических формул. Бентам был своего рода первым «эволюционным экономистом», которого заинтересовали социальные вопросы города-гиганта. Однако если с этих позиций рассматривать сложности городской жизни эпохи модерна и постмодерна, то это чревато сведением на нет существующих сложностей, а в итоге мы приходим к бесславному афоризму Маргарет Тэтчер, что такого понятия, как общество, не существует. Карлайл, живший несколько позже (1795–1881), был свидетелем полномасштабной трансформации английского общества, вызванной индустриализацией – явлением, которое для людей того времени было столь же радикальным и мучительным, как повсеместное появление мегагородов для нашего поколения. Он порицал дегуманизацию общества и

говорил о том, что необходимо мобилизовать духовную энергию людей для достижения большего общественного блага. Карлайл опасался, что общественные ценности рухнут под напором безудержного индивидуализма, выпущенного на волю свободным (laissezfaire) капитализмом. Он озвучил реакцию общества, черпавшего силы из сельской жизни, на мрачный факт существования больших городов.

Решения проблем урбанизации, предложенные Карлайлом, грешили ограниченностью, но это была ограниченность совсем иного рода, чем у Бентама. Заблуждения Карлайла объяснялись его излишней приверженностью жизни определенного сообщества. Сообщество отличалось своей нетерпимостью ко всем, кто в них не входит, поэтому труды Карлайла «подпорчены» тем, что их автор выступал в поддержку репрессивных методов и уродливых проявлений расизма.

К сожалению, до сих пор споры относительно урбанистской политики не выходят за рамки «инь» и «янь», некогда установленных Бентамом и Карлайлом. Политики и ученые шарахаются из крайности в крайность, призывая, с одной стороны, экономить и отрицать существование общества, а с другой – романтизировать его. Их не устраивает ограниченность теорий обоих мыслителей. Особенно сейчас, когда местные и региональные проблемы приобретают глобальный характер. Те потрясения, которые испытали жители северной Англии в конце XIX века, испытывают сотни миллионов людей в начале XXI века.

Управление городами должно быть таким же динамичным, как жизнь в этих городах, то есть нельзя руководствоваться какой-то одной интеллектуальной парадигмой, надо мыслить шире. Города должны предоставлять возможность различным жителям, с одной стороны, жить независимо друг от друга, а с другой – находиться под прикрытием одного огромного общего «зонта», именуемого «гражданской ответственностью». Как отмечал ПепСубирос (PepSubiros), философ из Барселоны, город не может быть как однородным, так и не имеющим точек пересечения, общего пространства и общезначимых представлений². «Город-

¹Замечанияоснованына: Hunt T. Building Jerusalem: The Rise and Fall of the Victorian City. New York: MetropolitanBooks, 2005.

²Этотдодполучилдальнейшееразвитиев: Subiros P. Barcelona: Cultural Strategies and Urban Renewal, 1979-1997 //

ской» не обязательно значит «общественный», совмещение понятий происходит лишь тогда, когда городские жители начинают относиться друг к другу в соответствии с принятыми правилами общежития, т. е. поднимаются над сугубо индивидуальными потребностями и собственным «я». Важно отметить, что в отчете Консультационной комиссии Квебека за 2008 год, посвященном политике размещения жителей в зависимости от их культурных различий, отмечалось, что «право на равноправие и свободу религии не обязательно ведет к униформизму и однородности»¹. Вместе с тем председатели Жерар Бушар (GerardBouchard) и Чарльз Тейлор (CharlesTaylor) совместно с другими членами комиссии отметили, что в последние десятилетия люди стали более чувствительны к проблемам прав человека и национальных меньшинств, что привело к тому, что уважение к разнообразным элементам общества превратилось в один из важнейших рычагов эффективного сосуществования различных культур². Таким образом, новый юридический принцип «разумного размещения» призван бороться с дискриминацией, смягчая строгие нормы, противоречащие праву граждан на равноправие³. Другими словами, по мнению Субираса, неизбежная напряженность, возникающая при сосуществовании различных культур, должна сниматься путем воспитания гражданской ответственности. Людей, ответственных за будущее городов, должны беспокоить не только меры по увеличению экономического роста, но и такой важный фактор, как воспитание человеческого достоинства, что помогает определить цену и значимость людей, относящихся к определенному сообществу, и тех, кто находится за его пределами. Как отметила Лорен Ландау (LorenLandau) из Университета Витватерсранд (UniversityofWitwatersrand), если возникшие

проблемы остаются нерешенными вследствие неэффективности и неуместности предлагаемых мер, это может привести к «экономическим потерям, угрозе безопасности и здоровью, низкому уровню социального капитала и, в конечном счете, к тому, что города станут менее пригодными для жизни»⁴.

Урбанизм XXI века настоятельно требует пересмотреть критерии успешности проводимой политики. Как доказала СюзанПарнелл (SusanParnell) из Кейптаунского университета, единственным показателем успешности существования городского сообщества или программы развития города является то, хотя бы жители, чтобы их дети жили, учились или работали в данном сообществе⁵. Пришло время соединить философские предвидения Бентама с философскими идеями Карлайла, а не противопоставлять их друг другу. Ответить на подобные вызовы современности способны только органы управления, причем настоящего – того, которое пишется с большой буквы. Можно ли распространить такие понятия, как отчетность, прозрачность и предсказуемость, на социальный ландшафт города, не явится ли масштабность территории преградой для получения конкретного результата? Как добиться того, чтобы функции управления поручались тому правительственному звену, которое сможет эффективно с ними справляться? Возможно, математические расчеты эффективности, предложенные Бентамом, помогут найти ответ на эти вопросы.

В свою очередь, стоит обратить внимание на высказывание Карлайла, признававшего, что поведение рядовых граждан свидетельствует об их глубокой приверженности к общественным нормам и ценностям и лишней раз подчеркивает способность отдельного человека изменять жизнь сообщества, в котором

Czaplicka J.J., Ruble B.A., Crabtree L (eds.) *Composing Urban History and the Constitution of CivicIdentities*. Baltimore/Washington: The Johns Hopkins University and Woodrow Wilson Center Presses, 2003. – P.291–320.

¹Commission de Consultation sur les Pratiquesd'AccommodementRelees aux Differences Culturelles, *Building the Future.A Time for Reconciliation* [Abridged English Language Report]. Quebec City: Gouvernement du Quebec, 2008. – P. 25.

²Ibid. P. 23.

³Ibid. P. 24.

⁴Landau L.B., with contributions from Singh G. *Decentralization, Migration and Development in South Africa's Primary Cities* // Aurelia WaKabewSegatti, in collaboration with Loren Landau (eds.). *Migration in PostApartheid South Africa.Challenges and Questions to PolicyMakers*. Johannesburg: Research Department AgenceFrancaise de Developpement/French Institute of South Africa, 2008. P. 163-211:167.

⁵Parnell S. *Managing Urban Growth* (Remarks at the Woodrow Wilson Center conference on Global Urban Poverty). Washington, D.C. 2007. September 28.

он существует. Как подобные «микроскопические» действия могут соединиться в нечто большее, подобно пресловутым песчинкам, которые превращаются в песчаный берег? Каким образом отношения отдельных людей и их индивидуальные достижения включаются в более широкий социальный контекст, благодаря чему каждый горожанин чувствует свою неотделимость от города? Как воспитать у горожан чувство гражданской ответственности, помогающее им с уважением относиться и к отдельному человеку, и к городу в целом? Вспомним, как Сьюзан Парнелл задавалась вопросом, что надо сделать, чтобы превратить город в место, которое люди считали бы привлекательным для жизни, учебы и работы своих детей.

Толчком к эффективному решению этой проблемы является понимание новых тенденций городской жизни, характерных для данного исторического момента. Во-первых, следует признать, что при всей серьезности проблемы сельского населения большая часть населения Земли проживает в городах и в значительной степени состоит из малоимущих. Во-вторых, все больший процент всемирного богатства производится в городах. В-третьих, города разрастаются вширь, поглощая все большие участки земли, при том что плотность застройки уменьшается. В-четвертых, мы живем в один из наиболее интенсивных миграционных периодов в истории человечества. В-пятых, непостоянство современного мира неизбежно означает, что управление города должно заботиться о совершенствовании общества, предоставляя ему возможности непрерывного повышения уровня своих знаний, а не подсовывая горожанам готовые решения. Другими словами, города – и составляющие их сообщества – должны проявлять гибкость, пытаться искать ответы на вызовы современности, а не заикливаться на готовых решениях и удовлетворяться спешным «латанием» возникших проблем. Гибкость и устойчивость сообщества – это процесс, действие, а не нечто данное, не объект и не статистические показатели в матрице.

Переменчивость жизни современного города означает, что ни одна социальная, экономическая или этническая группа не способна

занять доминирующее положение в местной политике. Город перестал быть обособленным историческим фактором, даже если таковым и являлся. Скорее следует согласиться с мнением Энтони Сатклиффа (Anthony Sutcliffe) о том, что «его (города) огромное совокупное богатство поделено между многочисленными собственниками. В результате возникает разнообразие»¹. Как отмечал Питер Холл (Peter Hall) в своем монументальном труде по истории городской цивилизации, озаглавленном «Города и цивилизация», проблема не в размерах больших городов. Суть в том, что размер подразумевает сложность. Большие города, согласно Холлу, не только отличаются большим количеством жителей, но и «вмещают множество людей, различающихся по месту рождения, расе, классовой принадлежности и уровню дохода, т. е. по всем признакам, которые отличают людей друг от друга»². Социальные группы вынуждены с большой осторожностью утверждать свои позиции, защищая свои интересы только в тех случаях, когда от этого зависит жизнь или благосостояние их членов. Таким образом, именно в городской политике и управлении находит отражение борьба частных интересов, причем банальный выбор «или-или» уже не устраивает, и необходимо предоставлять более богатый ассортимент вариантов. Перестройку любого, даже самого скверно функционирующего городского сообщества следует начинать постепенно – дом за домом, бизнес за бизнесом, квартал за кварталом, район за районом. При этом управленческие структуры должны быть готовы к тому, что конфликты неизбежны. В большинстве городов мира растет несоответствие между деятельностью формальных структур власти, зачастую слишком элитарных, и реальным устройством повседневной жизни горожан. Очевидно, что чем больше конфликтов и разногласий возникает в обществе, тем больше возможностей найти плюралистический вариант их ула-

¹ Sutcliffe A. Introduction: The Giant City as a Historical Phenomenon // Barker T., Sutcliffe A. (eds.) *Megalopolis: The Giant City in History*. London: St. Martin's, 1993. – P. 1-13: 3.

² Hall P. *Cities in Civilization*. New York: Pantheon, 1998. – P. 612.

живания, несмотря на то, что многие группы официально не имеют доступа к власти. Вместо того чтобы предлагать готовый набор прямолинейных решений, современная городская политика должна искать самые эффективные способы управления противоположными интересами в целях общего блага и дальнейшего прогресса¹. Власть должна заниматься решением конкретных вопросов, зачастую требующих быстрого реагирования и приводящих к возникновению как временных, так и более устойчивых коалиций заинтересованных групп и отдельных граждан.

Формальное устройство органов управления и администрирования должно отражать всю сложность организации местной жизни. Необходимо способствовать тому, чтобы отдельные граждане и группы людей с прагматических позиций подходили к плюрализму городской жизни, извлекая выгоду от контактов с теми индивидами или группами, которые при иных обстоятельствах ничего кроме неприязни у них бы не вызвали. Все жители города и заинтересованные группы должны стараться уходить от игры с нулевой суммой, тщательно выстраивая свои взаимоотношения с «другими» и придерживаясь инклюзивных стратегий, помогающих находить возможных союзников по любому возникающему вопросу. Источник успешного развития города – необходимость выжить в обстановке, которую Льюис Мамфорд (Lewis Mumford) проницательно охарактеризовал «нарочитой социальной сложностью городской жизни»².

Сама природа городской жизни способствует возникновению столь сложных по составу обществ с большой плотностью населения, что разным людям из-за такого близкого проживания друг с другом волей-неволей приходится взаимодействовать с непохожими на них соседями. Подобное сосуществование далеко не всегда является «приятным». Отдельные группы, независимо от их влиятель-

ности, редко выигрывают каждую битву за власть, богатство и ресурсы. Приходится делать выбор, что не просто. Хотя редко это выбор одной из двух возможностей. В крупных городах выбор намного богаче. Они формируют пространство, в котором неизбежны взаимные уступки и компромиссы, поскольку разные люди живут в тесном соседстве друг с другом. Официальные органы управления должны овладеть теми механизмами, существующими в обществе, которые помогают людям выбирать из множества возможностей, а не сводить все к варианту «или/или». Другими словами, современные города сталкиваются с множеством проблем, решить которые можно только при условии достижения «социальной устойчивости городов». Для Ричарда Стрена (Richard Stren) из Торонто и Марио Полиза (Mario Polese) из Монреаля «социальная устойчивость» – это «политика и институты, обеспечивающие интеграцию различных групп и культур в соответствии с принципами разума и справедливости»³. Более высокого уровня социальной устойчивости достигают те городские сообщества, которым удается расширить «репертуар» справедливых ответов на существующее разнообразие и таким образом увеличить социальный капитал разнообразия⁴. В заключение хочется сказать, что мы живем в такое время, когда в поисках решения проблем, встающих перед городами, приходится думать о них по-иному, не ограничиваясь традиционными противопоставлениями типа «сельская жизнь – городская жизнь», «качественные показатели – количественные показатели» и тому подобное. Новое время выдвигает на повестку дня новые вопросы, которые необходимо учитывать, когда речь идет о городах:

- как учесть городскую специфику XXI столетия, принимая во внимание то, что

¹Авторразвивает эти идеи в книге: Ruble B.A. Second Metropolis. Pragmatic Pluralism in Gilded Age Chicago, Silver Age Moscow, and Meiji Osaka. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

² Mumford L. What Is a City? // Miller D.L. (ed.) The Lewis Mumford Reader. New York: Pantheon, 1986. – P. 104-107.

³Stren R., Polese M. Understanding the New Sociocultural Dynamics of Cities: Comparative Urban Policy in a Global Context // Stren R., Polese M. (eds.) The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change. Toronto: University of Toronto Press, 2000. – P. 3-38:3.

⁴Феномен «социально-капиталаразнообразия» исследуется автором в книге: Ruble B.A. Creating Diversity Capital. Transnational Migrants in Montreal, Washington, and Kyiv. Baltimore/Washington: The Johns Hopkins University and Woodrow Wilson Center Presses, 2005.

большая часть человечества сосредоточена в городах?

- Как содействовать осуществлению эффективного городского управления, если процесс разрастания городов приобретает практически всемирный и безостановочный характер, приток новых жителей не иссякает, а в обществе преобладает мнение, что чем меньше управления, тем лучше?

- И, наконец, как поощрять такие нормы социального поведения, политические институты и даже способы экономической деятельности, которые способствуют большей «социальной устойчивости городов»? Короче говоря, как развить в людях чувство истинной гражданской ответственности, на основе которого жители больших и малых городов могли бы создать свою общую, государственную гражданскую идентичность, служащую им и их соседям точкой опоры, как в индивидуальной, так и в общественной деятельности? И как добиться того, чтобы в конечном итоге люди получили доступ к общественному богатству и развили в себе чувство большего человеческого достоинства?

На такие вопросы нельзя ответить однозначно. Здесь необходима особая чуткость, которая поможет найти множество ответов. Всем представителям различных интересов в городском сообществе, которые будут отвечать на эти вопросы, стоит помнить о предостережении историка Эдварда Кантовича (Edward Kan-towicz), занимавшегося проблемами социальной политики Чикаго прошлого века. «Политика равновесия, – отмечает Кантович, – возможно, звучит скучно и воспринимается как порождение рассудительно здравого консерватизма. Однако это совсем не так. На самом деле соблюдение политического баланса в быстро растущем, раздробленном городе – крайне динамичный, можно даже сказать, дерзкий процесс». Залог успешного развития – скорость и гибкость плюс особый политический ресурс прагматического плюрализма¹.

¹ Концепт «прагматического плюрализма» в том значении, в котором он используется здесь, исследуется автором в книге: Ruble B.A. Second Metropolis. Pragmatic Pluralism in Gilded Age Chicago, Silver Age Moscow, and Meiji Osaka.

Federico Zannoni,

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Scienze dell'Educazione

Education and religion: the debate on faith schools in Scotland

«Freedom education should be more desirable than religious education»¹ declared the Spanish movie director Pedro Almodovar. Faith schools play an important role in the school systems of many European countries. In these schools, pupils are educated according the values of a particular faith. Which effects can this kind of education bring in the dynamics of our multicultural and multi-religious societies? Can freedom education and religious education coexist and act together to strength social cohesion? The theme is wide and complex. In this article I'm reporting the main findings of a qualitative research about faith schools in Scotland.

Scotland has 377 state-funded faith schools: 373 Catholic, one Jewish and three Episcopalian. In total, there are in Scotland 2.722 public schools². The debate about the presence of faith school in the public system is often in the pages of the newspapers and in the middle of the political agenda. It involves the deeper phenomena of the sectarianism. In popular understanding, the word "sectarianism" describes the religious conflict and prejudice between Catholics and Protestants and it is directly connected with the events in Northern Ireland, but it doesn't involve the mainstream of Protestant and Catholic churches. Steve Bruce defines sectarianism «a widespread and shared culture of improperly treating people in terms of their religion»³. With the word "Catholics", we don't mean the whole people who believe in Catholic religion, but we usually mean the Irish Catholic immigrants and their descendants, even if the reality shows that few of them attend the church. Examining the history of sectarianism can help us to have a deeper understanding of the roots of sectarianism and its actual presence and rule in daily life.

There had always been seasonal traffic between the north-east of Ireland and Scotland, but in the middle of the nineteenth century the economic hardship in Ireland, the potato famine of 1849 and

the opportunity in the industries, in the mines or in the fields turned mobility into permanent migration.

Irish immigrants used to face many difficulties to integrate themselves inside a hostile and sometimes violent society. Although not all the Irish were Catholic and not all were poor, the first immigrants put themselves in a community clearly demarcated by their shared religion and as self-sufficient as they could do, sustained by the Church and by an array of ancillary organisations that provided social welfare, church-approved social and sporting activities, to build and celebrate a shared identity. According to Gallagher, «the Irish side of the ghetto frontier may even have been patrolled more vigorously from the inside than the outside»⁴.

The Protestant ruling class wished the Catholic community to improve its conditions and it didn't oppose Catholic schooling. At the beginning, poor funding was the main problem of Catholic schools because they were funded by the government in a small part, and by the churches, families and association in a bigger part. In most cases, Irish Catholic families weren't as rich as Protestants families, so Catholic schools didn't have as much resources as the other schools, the quality was lower and many children dropped out very soon to find a job. In 1872 the government realised that a church-based school system couldn't serve the needs of a modern industrial urban country and enacted the Education Act, which meant that schooling management and religious education were assigned to popularly elected school boards. Catholic elites didn't accept this kind of state school system and rejected the Education Act. The consequence was that Catholic schools didn't receive funds and the gap of efficiency was widening. Churches elites understood that Catholic schools could no longer survive outside the public educational system and, in 1918, they signed a new Education Act. Catholic schools entered into the state system and the Church maintained powers and autonomy in teach-

¹<http://www.apoftegma.it/aforismi/Pedro-Almodovar.asp>

²<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Schools/FAQs>

³ S. Bruce, T. Glendinning, I. Paterson, M. Rose, *Sectarianism in Scotland*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004, p. 4.

⁴ T. Gallagher, *Glasgow: The Uneasy Peace*, Manchester University Press, Manchester, 1987, p. 19.

ing recruitment and religious degrees. This kind of more competitive Catholic school became very important to the growth of a Catholic middle class, but criticisms towards the Education Act have been growing up from many positions and they don't stop to exist and to be loud¹.

«My personal view, and not my view as a bishop, my personal view is that I don't think it's a good idea to have two different schools. It doesn't help because it's a kind of separation, I suppose it's not healthy».

This is the point of view of the current bishop of the Scottish Episcopal Church in Glasgow. He's the leader of a minority denomination in the city, which has less influence and a smaller number of fold, and his opinion reflect his ideas as a religious man that has spent his life in Glasgow. Moving myself through parishes, educational services, associations, administrations and universities, I have collected the point of views of different people who, in their daily work, have to face the themes of sectarianism and faith schools in Scotland².

It would be interesting to go deeper in the analysis through the extreme points of view of two persons involved in non academic and explicitly sided organisations, such as the Harp Community Project and the Grand Orange Lodge of Scotland.

«I think that Catholic schools help people to express their culture, or a particular faith. They aren't against the other faiths, they don't suggest anti-religious actions. Catholicism gives identity».

These are the words of the manager of the Harp Community Project in Glasgow; it's the point of view of a Catholic and Irish young man, that workson the themes of the Irish pride to support and to improve the condition of life of the Irish community in the city. At the opposite side, we have the straight opinions of a member of the executive board of the Grand Orange Lodge of Scotland:

«We are quite clear. We have in Scotland a group of bigot people. We have serious rooted bigotry or sectarianism in Scotland, and we must tackle it through education. We have to start to educate

young people; everyone has the right to have his own religion, and we have to educate young people to respect this right. But the problem that we have in Scotland is that we separate young people at the age of five. We think it's wrong. Children go together to pre-schools and nursery schools at three and four years old, and then they become five and "sorry, you are going in different schools". We feel that's wrong. And we feel that everyone in Scotland should be educated in a state school system. We don't see the need for two separate schools. I just think that we are in the modern age, in Scotland the Education Act was signed in 1912 and it has never been resented, and now we are in 2011, people have to stay together, I think that it's wrong to discriminate people because of the religion. But the Catholics don't want to change».

The Loyal Orange Order was founded in Northern Ireland in 1795 to defend Protestants against the aggressive actions by the Catholic secret societies. The organisation was based on a hierarchical structure of lodges and the inter/intra-cohesion was enhanced by an elaborate system of grips, passwords and signs which developed a sense of collective brotherhood. In a few time the Order became hugely popular and many new lodges spread across Ulster and in Scotland, above all in the areas where Irish Protestants were more numerous³.

In its website, the Orange order introduce itself as «the oldest and biggest Protestant fraternity in Scotland. We are an organisation of people bonded together to promote the great ideals of Protestantism and Liberty. Now in our third century, we were an established part of Scottish life and culture long before the formation of so many other organisations, like the Labour Party or the SNP»⁴. Every year, in July, they organise a big march through the Glasgow city centre, to celebrate the Protestant pride; during the march, police has to work hard to guarantee the public order.

Formed in 1990, as Scotland's national ecumenical instrument, Action of Churches Together in Scotland (ACTS) brings together nine Christian denominations; «it encourages and resources encounters between them in which each participant learns from the other, where difference is explored

¹ S. Bruce, T. Glendinning, I. Paterson, M. Rose, *Sectarianism in Scotland*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004.

² The interviews have been done in Glasgow in May 2011 by the author of this article (Federico Zannoni), with the supervision of Stephen McKinney, Senior Lecturer at the University of Glasgow, Faculty of Education.

³ T. M. Devine, *The Scottish nation 1700-2000*, Allen Lane The Penguin press, London, 1999.

⁴ www.orangeorderscotland.com

and respected and where division is healed»¹.

In a different way compared to the former points of view, the Catholic General Secretary focuses on the religious identity:

«Catholic schools in Scotland is a false argument against the religious identity. There are Catholic schools in every country in the world where you are allowed to have schools, the only ones that don't allow Catholic schools tend to be totalitarian. One of the difficulties that the people bring up now is that the state of Scotland pays for the entirety of Catholic education where there is a need. So, the Catholic community in Scotland doesn't pay, that's unique in the world. I think that unfortunately people see the schools as a cause of sectarianism or a continuation of sectarianism: I don't recognize that. There are other questions going on there, other issues, about fear of difference. There is no doubt, despite Catholic teaching in Catholic schools, most of the children don't go to church, but most of the children have a concept of what Christian values are».

Catholic teaching is considered as a privileged way to achieve a better understanding of the major values of the whole universe of Christianity: it should be the starting point to go closer and to dialogue with the other big faiths, Islam at first. Religion is seen as the field for the inclusion, as a place where people from different traditions and cultures can meet each other and build friendship and common understanding on deep values and ethical skills.

To be ready to play an active role in the dialogue, it would be necessary to have a deep understanding of the own individual and group identities. Can Catholic schools provide positive dialogue skills? And do Catholic schools really want to dialogue with the other faiths? The Ecumenical Officer of Glasgow Churches Together² is sceptical:

«Catholic schools aren't ready for the dialogue. I would like to promote the dialogue between the Catholics and the others, but in Catholic schools this kind of dialogue is not so common. Several times I have tried to involve Catholic schools to organise interfaith events and meetings, but they haven't been so collaborative. We have to change people mentality. It's easier in the schools

to talk about the big faiths in the world, about Buddhism, Hinduism, Islam, than to talk about the different denominations inside Christianity. It's difficult to build a clear understanding that such denominations live together in the same big family».

Sense Over Sectarianism is a partnership with funding from the Scottish Executive to give grants to individuals and community groups setting up projects that challenge sectarianism and bigotry. The Social Inclusion Officer that leads this program suggests that the theme of sectarianism and religious divides has to be faced in a wide range of contexts and by many agents. Schools play an important role, but they can't have the whole solution:

«Catholic schools are inside the Education Act, and until the law changes they will continue to exist. Lots of people point to Catholic schools, and lots of people point at the football, and blame the schools and football³ for perpetuating sectarianism. My argument is that what people do to distance themselves from the argument and not take responsibilities on things. I think that it's really easy to blame on something outside, rather than to take responsibilities in the society».

The debate about faith schools in Scotland and in the whole United Kingdom is wide and complex. The schools as institutions are in the middle of the debate, but many actors (politicians, stakeholders, administrators, educational and social officers, teachers, researchers, volunteers, leaders of communities) in the society have to be involved in different levels of analysis, to try to find the best solutions in the direction of the social cohesion and of the mutual understanding.

The points of view reported in the article are different and each one can be agreeable or disagreeable, but it's important to give to everybody the possibility to be listened, to share experiences, opinions, also mistakes, and try to find together the direction we all aim.

¹ <http://www.acts-scotland.org>

² <http://glasgowchurches.org.uk>

³ There are in Glasgow two main football teams: Glasgow Ranger and Celtics. The first one is supported mainly by Protestant people and it is supposed to reflect their values; the second one plays the same role for Catholic people.

Международная хартия по охране исторических городов (ВАШИНГТОНСКАЯ ХАРТИЯ/ ОЛЬБОРГСКАЯ ХАРТИЯ).

Документ принят на VIII Генеральной ассамблее ИКОМОСа (Вашингтон, 1987[1])

ВВЕДЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Возникнув в результате более или менее стихийного развития или по продуманному плану, все города мира представляют собой материальное выражение различных общественных систем, существовавших на протяжении длительного исторического процесса, и поэтому все они являются историческими.

Настоящая хартия касается больших и малых городов, исторических центров или кварталов с их природным или созданным человеком окружением, которые, помимо присущего им качества исторического документа, выражают ценности, свойственные традиционным городским цивилизациям. Однако эти города находятся под угрозой деградации, разрушения и даже уничтожения под воздействием урбанизации, которая явилась порождением эпохи индустриализации и свойственна сегодня всем обществам. Перед лицом такой, часто драматической, ситуации, которая вызывает невосполнимые утраты культурного, социального и даже экономического характера, Международный совет по вопросам памятников и достопримечательных мест (ICOMOS / ИКОМОС) счел необходимым создать Международную хартию по охране исторических городов.

Дополняя «Международную хартию по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест» (Венеция, 1964), новый текст определяет принципы и цели, методы и способы деятельности, присущие делу охраны исторических городов, способствующие гармонии общественной и индивидуальной жизни, сохранению тех объектов культурной собственности, которые составляют память человечества, какими бы скромными по масштабу они ни были.

Так же, как и в тексте Рекомендации ЮНЕСКО, касающейся исторических или традиционных ансамблей и их роли в современной жизни (Варшава – Найроби, 1976), и в других международных документах, в данном тексте под «охраной исторических городов» понимаются меры, необходимые для их защи-

ты, консервации и реставрации, а также для непрерывного развития и гармоничной адаптации к современной жизни.

ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ

Статья 1. Сохранение исторических городов и кварталов, чтобы быть эффективным, должно быть неотъемлемой частью политики экономического и социального развития и учитываться в проектах районной и градостроительной планировки на всех уровнях.

Статья 2. Ценности, которые подлежат сохранению, включают в себя исторический характер города, совокупность материальных и духовных элементов, определяющих его образ, в частности:

- а) конфигурация плана города, определенная участком и уличной сеткой;
- б) соотношение между различными городскими пространствами: застроенными участками, свободными и занятыми зелеными насаждениями;
- в) форма и вид сооружений (внутренний и внешний), определенные их структурой, объемом, стилем, масштабом, материалами, цветом и декоративными элементами;
- г) соотношение между городом и его окружением, природным или созданным человеком;
- д) различные функции города, приобретенные им на протяжении исторического развития.

Всякое покушение на эти ценности подвергает опасности подлинность исторического города.

Статья 3. Участие и привлечение жителей всего города необходимы для успеха его сохранения. Оно должно осуществляться при любых обстоятельствах и содействовать осознанию важности этого дела всеми поколениями. Никогда нельзя забывать, что охрана исторических городов и кварталов, прежде всего, касается их обитателей.

Статья 4. Вмешательство в структуру исторического города или квартала должно осуществляться с осторожностью, методично и

точно, избегая всякого догматизма, но с учетом специфических проблем в каждом отдельном случае.

МЕТОДЫ И СРЕДСТВА

Статья 5. Планирование охраны исторических городов и кварталов должно предвзраться комплексной исследовательской работой. План охраны должен включать в себя анализ данных, а именно археологических, исторических, архитектурных, технических, социологических и экономических, а также четко определять главную направленность и методы действий, которые необходимо предпринять с юридической, административной и финансовой точек зрения.

План охраны должен ставить своей целью достижение гармоничного сочетания исторических кварталов с ансамблем всего города. В плане охраны должны быть определены здания или группы зданий, в отношении которых следует проявить особую заботу, здания, подлежащие сохранению при определенных условиях и, лишь в исключительных случаях, здания, подлежащие сносу. Их состояние до всякого вмешательства должно быть строго зафиксировано в документах. План должен осуществляться с согласия жителей.

Статья 6. В ожидании утверждения плана охраны, любые необходимые работы по консервации должны осуществляться при соблюдении принципов и методов настоящей хартии и Венецианской хартии.

Статья 7. Сохранение исторических городов и кварталов предполагает постоянный уход за сооружениями.

Статья 8. Новые функции и сеть инфраструктуры, необходимые для современной жизни, должны быть приспособлены к специфике исторических городов.

Статья 9. Улучшение состояния жилых зданий должно составлять одну из главных целей консервации.

Статья 10. В том случае, когда необходимо внести изменения в застройку или возвести новые здания, обязательно соблюдение существующей пространственной организации, главным образом ее структуры и масштаба, так как к этому обязывают качество и ценность ансамбля сооружений. Введение элементов современного характера, при условии

сохранения общей гармонии ансамбля, может способствовать его обогащению.

Статья 11. Важно содействовать лучшему ознакомлению с прошлым исторических городов, способствуя проведению исследований по археологическому наследию и соответствующей его демонстрации, не нанося при этом вреда общей структуре городской ткани.

Статья 12. Движение транспорта внутри исторических городов или кварталов должно быть четко регламентировано, а площадки автостоянок устроены таким образом, чтобы они не наносили вреда исторической ткани города и его окружению.

Статья 13. Сеть главных транспортных артерий, предусмотренная для благоустройства территории, не должна проникать внутрь исторических городов; её предназначение состоит в улучшении транспортного движения вблизи этих городов, тем самым облегчая доступ к ним.

Статья 14. Предупредительные меры против стихийных природных бедствий и любых вредных воздействий (в особенности, загрязнения окружающей среды и вибрации) должны быть приняты во благо исторических городов с целью обеспечения сохранности наследия, безопасности и благосостояния жителей. Способы, используемые для предупреждения или устранения последствий всех видов бедствий, должны быть приспособлены к специфическому характеру охраняемого наследия.

Статья 15. Для привлечения жителей к делу охраны следует использовать широкую информацию и различные формы, в том числе начиная со школьного возраста. Деятельность ассоциаций, содействующих сохранению наследия, должна поощряться. Необходимо принять меры финансового характера для обеспечения консервации и реставрации сооружений.

Статья 16. Для дела охраны требуется специальное образование, охватывающее все профессии, связанные с ней.

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)

Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована
Российской Федерацией федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ.
Статья 16. "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления"
ETS №122

Преамбула

Государства-члены Совета Европы, подпавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления, считая, что органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, считая, что право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы, полагая, что это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне, будучи убежденными, что наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление, сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти, утверждая, что это предполагает наличие местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, в каком это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Часть I

Статья 2

Конституционная и законодательная основа местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве, и там, где это практически целесообразно, в конституции государства.

Статья 3

Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Статья 4

Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий и компетенции для конкретных целей.

В РФ общие принципы организации местного самоуправления определены главой 8 Конституции РФ и федеральным законом от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

3. Публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации, насколько это возможно – заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5

Защита территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления

При изменении территориальной сферы полномочий органов местной власти проводятся предварительные консультации с соответствующими местными общинами, по возможности путем проведения референдума там, где это позволяет закон.

Статья 6

Соответствие административных структур и ресурсов задачам органов местного самоуправления

1. Без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структу-

ры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе.

Статья 7

Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Условия службы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими их функций.

2. Они должны предусматривать получение надлежащей денежной компенсации расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, где это целесообразно, компенсации за потерю заработка или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное страхование.

3. Любые функции и деятельность, несовместимые с занятием местной выборной должности, определяются законом или основополагающими принципами права.

Статья 8

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может, там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач.

3. Административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешатель-

ства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9

Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свобо-

де выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10

Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11

Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Часть II

Особые положения

Статья 12

Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов Части I Хартии, при этом по меньшей мере десять должны быть выбраны из нижеследующих пунктов:

статья 2

статья 3, пункты 1 и 2
статья 4, пункты 1, 2 и 4
статья 5
статья 7, пункт 1
статья 8, пункт 2
статья 9, пункты 1, 2 и 3
статья 10, пункт 1
статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты, либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу в первый день месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13

Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Сторон категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местного и регионального самоуправления.

Статья 14

Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

Часть III

Статья 15

Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами-членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты заявления четырьмя государствами-членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого Государства-члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступит в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ

Статья 16

Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии, любое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую террито-

рию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего за истечением шестимесячного срока после даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17 Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт Части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18 Уведомление

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета Европы:

- a. о любом подписании;
- b. о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении;
- c. о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;

d. о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;

e. о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;

f. о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и на французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который будет храниться в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из государств-членов Совета Европы.

Европейская хартия городов II

Манифест новой урбанистики

Принята Конгрессом в ходе его 15-й пленарной сессии
29 мая 2008 г. в Страсбурге

Преамбула

1. Первая Европейская хартия городов была принята конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в 1992 году. Эта инициатива стала новым шагом в данной области в Европе. С тех пор прошло пятнадцать лет, и наши общества, наши культуры и экономика претерпели значительные изменения.

2. Был преодолен глубокий разрыв в Европе между Востоком и Западом континента, который ознаменовал весь послевоенный период. Многие государства пошли дальше по пути масштабного сотрудничества в рамках Европейского Союза или Совета Европы.

3. В этот решающий период наши города стали той частью европейской территории, которая первая и наиболее сильно испытала на себе последствия глобализации, поскольку именно города стали главным местом адаптации Европы к новым технологическим, экологическим, экономическим и социальным условиям, возникшим в результате этой глобализации. Таким образом, наши города вольно или невольно вступили в эпоху глобализации и были вынуждены отвечать на ее основные вызовы.

4. Они осознали ту новую роль, которая была на них возложена, рассматривая себя как "коллективно действующее лицо", место для инициатив и творчества. Они явились привилегированной площадкой для возникновения новых форм образа жизни, иных социальных связей и новой социальной гибкости, часто характеризующейся нестабильностью в семейной и профессиональной жизни, а также мобильностью в выборе места проживания.

5. Одновременно города столкнулись с широкомасштабными социальными и экономическими изменениями: уменьшение роли рабочего класса и деиндустриализация территорий, углубление социальных различий и кризис народных кварталов, растущая мигра-

ция и старение населения, постоянное расширение площади городов и повсеместное использование автомобиля. Они должны были также ответить на вызовы, связанные с существующими угрозами для нашей окружающей среды.

6. На этом этапе ускоренного развития были приняты и другие основополагающие документы, посвященные городам. Некоторые из них были разработаны конгрессом местных и региональных властей Совета Европы¹. Другие подготовлены Комитетом министров Совета Европы², Европейским Союзом³, Организацией Объединенных Наций⁴ или же гражданским обществом и ассоциациями местных властей⁵.

7. Все эти базовые документы знаменуют собой постепенное осознание основополагающих изменений, произошедших за эти последние пятнадцать лет. Взятые вместе, они вписываются в процесс, начатый Хартией городов конгресса, и в большинстве своем приняты европейскими государствами. При изучении этих документов можно легко констатировать, что они свидетельствуют о глубоком осознании масштабов происходящих изменений и о коллективном стремлении учитывать эти изменения. Все эти документы, подготовленные разными организациями и изложенные в разной форме, подтверждают, тем не менее, право жителей на город, тем самым подчеркивая ключевую роль горожанина-гражданина в центре урбанистической политики.

8. Тем не менее, учитывая разнообразие этих международных базовых документов, посвященных развитию городов, конгресс счел необходимым по-новому сформулировать некоторые принципы Европейской хартии городов. И если в своем первоначальном варианте эта хартия сохраняет свою ценность как базовый документ, мы, тем не менее, сочли необходимым ее дополнить и актуализировать. В этом и состоит цель данного Манифеста, ко-

торый в начале этого века призван провозгласить новую форму урбанистики.

Достижения Европы в отношении городов и перспективы новой урбанистики

9. Принимая настоящую Европейскую хартию городов II после Хартии 1992 года, конгресс местных и региональных властей Совета Европы ставит цель выделить совокупность общих принципов и концепций, которые позволят городам ответить на современные вызовы урбанистических обществ и определить основных участников развития городов, и дать горожанам-гражданам Европы перспективу новой урбанистики, т.е. умение жить вместе, а также новую культуру жизни в городе.

10. Исходя из этого мы, выборные местные лица-члены конгресса, подтверждаем важность европейских достижений в области городов. Мы убеждены, что эти достижения, проистекающие как из опыта органов управления городами, так и анализа, докладов и деклараций, принятых основными участниками процессов городского развития, представляют собой первый фундамент принципов, на основе которых мы можем утвердить наш Манифест. В частности, мы считаем обоснованными следующие принципы:

11. Европейские города принадлежат своим горожанам-гражданам, являясь экономическим, социальным и культурным благом, которое призваны унаследовать грядущие поколения.

12. Европейские города перед лицом глобальных вызовов, с которыми мы сталкиваемся, являются предпочтительным местом достижения исторического компромисса между экономическими, социальными и экологическими требованиями.

13. Европейские города несут ответственность за построение такой системы управления городами, которая учитывала бы новые требования демократии, в частности в ее измерении, основанном на участии. Города являются важным фактором необходимого оживления демократии в наших обществах.

14. Европейские города представляют собой благоприятное поле для творческого многообразия, они полны мощных новаторских

сил. Эти города являются особым местом для расцвета личности и доступа к знаниям и информации. Они могут интегрировать и взаимно обогатить многочисленные типы самобытности и культур, которые в них находятся.

15. В наши дни европейские города стали двигателем процветания и серьезными участниками процесса глобализации. Они по определению являются местом оптимального развития экономики знаний, что представляет собой будущее для экономического развития Европы.

16. Мы, европейские местные выборные лица-члены конгресса, убеждены, что эти принципы и тот анализ, на котором они строятся, представляют собой фундамент для будущих изменений и политики, которую мы призваны осуществлять.

17. Города, которые мы хотим поместить в центр наших приоритетов, – это такие города, которые прежде всего существуют для своих горожан, призванных быть одновременно и гражданами.

18. Города, к которым мы стремимся, это города, основанные на устойчивом развитии, учитывающие важность защиты местной и глобальной окружающей среды.

19. Это солидарные города, стремящиеся развивать как можно более высокий уровень внутренней солидарности на своей территории и между территориями.

20. И, наконец, это города знаний и культуры, которым нужно знать свое прошлое и многообразное настоящее для того, чтобы быть устремленными в свое будущее.

Город горожан-граждан

21. Мы, европейские местные выборные лица, разделяем убежденность в том, что наши горожане не смогут в полной мере обеспечить жизнь своего города, если одновременно они не будут ответственными, активными и информированными гражданами.

22. В этой связи мы подтверждаем актуальность ценностей и принципов, содержащихся в нашей Европейской хартии местного самоуправления, разработанной в 1985 году, и в частности убеждение в том, что право граждан участвовать в управлении публичными

делами осуществляется в полной мере на местном уровне.

23. Мы считаем даже, что именно на данном уровне это право находит свое самое полное, самое прямое и наиболее эффективное воплощение.

24. Мы подтверждаем также принципы публичной этики, как они определены в Кодексе европейского поведения для местных и региональных выборных лиц.

25. Наконец, мы считаем, что с кризисом политической представительности, который переживает ряд наших стран и который проявляется, в частности, в виде высокого уровня абстенционизма среди граждан, наличия голосующих за экстремистские партии и сохраняющегося недоверия к политике в целом, можно и нужно бороться прежде всего на местном уровне.

26. Мы, европейские местные выборные лица, убеждены, что демократия в городах, после того как в течение длительного времени она была школой национальной демократии для многих политических руководителей, может возродить общественный дух и демократические настроения наших граждан.

27. Уже в 1985 году в Европейской хартии местного самоуправления предусматривалась возможность наличия, наряду с классическими механизмами демократии на основе представительства, также и практика демократии на основе участия.

28. Поэтому мы призываем, как это уже сделано в Хартии местного самоуправления, обращаться к собраниям граждан осуществлять практику проведения местных референдумов и использовать любые формы иного участия граждан.

29. Для реализации современной местной демократии мы предусматриваем, например, создание советов выборных лиц на разных уровнях для принятия решений в городах, которые при этом предлагали бы населению информационные структуры, проводили публичные обсуждения и устанавливали сотрудничество в рамках городского планирования.

30. В процессе вовлечения всего населения города в его жизнь, за мигрантами, которые вносят в различной форме свой вклад в жизнь всего сообщества, должны быть при-

знаны право голоса и право избираться в местные городские собрания.

31. Для обеспечения максимальной эффективности этих разных мер мы призываем города в полной мере использовать новые информационные технологии для улучшения консультаций с гражданами по градостроительным проектам. Мы полагаем, что интерактивный и высокоскоростной характер этой информации может обогатить процесс демократического участия и улучшить диалог между выборными лицами и гражданами.

32. Наши города должны работать над созданием мощной местной электронной демократии. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) – это не просто технологические новинки, они порождают новый потенциал демократической мобилизации, и было бы совершенно неправильно не использовать его в период разочарования в политике, свидетелями чему мы сейчас становимся.

33. Что касается полномочий и ответственности территориальных органов, то мы считаем, что соответствующее перераспределение полномочий является ключевым фактором в демократическом функционировании наших городов. В этой связи мы подтверждаем нашу приверженность принципу субсидиарности, который регулирует должное распределение полномочий между европейским, национальным и местным уровнем.

34. Однако принцип субсидиарности не должен зависеть в пространстве между государством и местным органом, а вдохновлять и распределение ответственности между разными уровнями территориальных органов, и внутри самих территорий.

35. Исходя из этого, мы полагаем, что общий принцип распределения полномочий в области публичного управления в наших городах должен основываться на постоянном стремлении обеспечить максимальную близость к горожанину-гражданину. Этот принцип должен применяться, например, как на широких городских надкоммунальных пространствах, так и на внутрикоммунальных территориях (кварталах, округах, районах), которые также должны иметь выборные собрания, бюджет и полномочия на местах.

36. Помимо этого, распределение территориальных полномочий и ответственности

должно сопровождаться на всех соответствующих уровнях выделением необходимых средств, прежде всего финансовых, для выполнения в полном объеме этих задач. И в этом случае мы рекомендуем обращаться к Европейской хартии местного самоуправления, в которой провозглашается, что города должны иметь возможность контролировать свои расходы.

37. Мы убеждены, что сложность осуществления этих полномочий в управлении большими городскими территориями требует ныне, чтобы органы управления городами были четко определены, выбирались демократическим путем и постоянно стремились к эффективному управлению городами.

38. Такое управление должно регулироваться эффективными механизмами контроля и подвергаться постоянной оценке. Оно должно обсуждаться политически и публично во время местных выборов таким образом, чтобы способствовать мобилизации граждан и обеспечению поддержки со стороны большинства горожан-граждан в отношении политического проекта и урбанистического комплекса. Выборная исполнительная власть в городе, мэр или эквивалентный ему руководитель должны, исходя из этого, играть роль двигателя развития территории, брать на себя задачу мобилизации граждан и сетей, которые структурируют город вокруг политического и коллективного проекта, понятного как можно большему числу людей.

39. Качество этого городского управления связано также с его возможностью организовываться в рамках соответствующих территорий, соблюдая при этом равновесие между размерами территориальных институтов и городского пространства, за развитие и управление которого они несут ответственность.

40. Помимо этого мы считаем, что некоторые вопросы не могут относиться исключительно к управлению на местах (градостроительное планирование, транспортная и информационная инфраструктура, право на жилье, защита окружающей среды и т.д.), поскольку действия публичных органов власти должны естественным образом вписываться в региональное, национальное и европейское

регулирование на основе сбалансированного и уважительного партнерства.

41. В этом отношении необходимое территориальное равенство вызывает необходимость того, чтобы города могли бы вносить свой вклад в перераспределение ресурсов. Такая система должна позволить снизить уровень неизбежного территориального неравенства.

42. Мы, европейские местные выборные лица, сознавая глубокие изменения, затрагивающие наши страны, в общем перераспределении полномочий между Европой, государством, региональным и местным уровнем, полагаем, что ослабление государственного надзора и связанная с этим большая степень свободы воли городов не может происходить в ущерб необходимой солидарности между территориями. Все большая автономизация городов не должна приводить к беспорядочной и безжалостной конкуренции между территориями.

43. Мы убеждены, что государство должно быть гарантом этой солидарности, призванной вписаться в перспективу сбалансированного обустройства территории на региональном, национальном и европейском уровнях.

Города в условиях устойчивого развития

44. Мы, европейские местные выборные лица, поддерживаем действия наших граждан и в целом всех тех, кто занимается развитием городов для того, чтобы их изменить и превратить в города устойчивого развития.

45. Мы разделяем растущее беспокойство наших граждан перед лицом все более явных проявлений того глобального экологического кризиса, который мы переживаем. В наши дни этот кризис затрагивает всю биосферу, проявляясь в снижении уровня биоразнообразия, разрушении почвы, истощении водных источников, загрязнении воздуха и водных бассейнов, распространении иных форм загрязнения и ущерба, а также в других аспектах, которые наносят урон нашему качеству жизни. Этот кризис, несомненно, связан с деятельностью человека и конкретно выражается в увеличении числа природных бедствий и стихийных

климатических явлений, которые вызвали беспокойство общественности и привели к мобилизации граждан.

46. Мы считаем, что этот всемирный экологический кризис имеет особое измерение в пространстве городов, он требует анализа и конкретного рассмотрения в рамках экологии городов.

47. Помимо самой защиты окружающей местной среды, которую должны обеспечить города для своих территорий и горожан в условиях усилившихся рисков, мы полагаем, что города призваны сыграть важнейшую роль в защите, восстановлении и управлении нашей глобальной окружающей средой.

48. Благодаря своей экономической деятельности, растущему числу городского населения в Европе, возможности разрабатывать эталонные модели поведения, наши города находятся на передовой линии борьбы за планету, более благоприятную для людей. И мы призваны усилить эту особую ответственность городов за будущее наших обществ.

49. Исходя из этого, мы берем на себя обязательство развивать городскую экологию, решительно став на путь устойчивого развития городов. Мы берем на себя обязательство снизить уровень экологического воздействия со стороны наших городов, сохранять их природные ресурсы, поддерживать и развивать биоразнообразие, организовать всеобщий доступ к общественным структурам и их сетям, ставя при этом энергоэффективность в центр нашей политики.

50. Для реализации этого проекта мы знаем, что мы должны организовать наше развитие вокруг другой формы урбанистики и модели мобильности.

51. Что касается форм урбанистики, то мы убеждены, что существующее распределение городских территорий вызывает беспокойство. Разбросанный и не сконцентрированный город, как правило, сопровождается функциональной и секторальной специализацией пространств между торговыми центрами, жилыми кварталами, местами проведения досуга, промышленной и ремесленной зоной и т.д., что резко подрывает экологический капитал наших городов. Такая модель разбитого на сектора города ведет к разбазариванию энергии и усиливает негативные последствия для

окружающей среды. У этой политики нет будущего.

52. Нам нужно планировать наши города вокруг компактных и плотных урбанистических форм, требующих минимума ресурсов для поддержания и позволяющих горожанам прямо по соседству иметь доступ к разным городским структурам и службам, а также к пространству для отдыха и охраняемым природным средам. Мы хотим видеть город как экономный в отношении своих ресурсов, своей почвы, перемещения людей и энергетики. Только координация и компактность наших городов позволят сделать городское пространство более легким, более доступным, более живым для всех горожан независимо от их социальных условий, возраста или состояния здоровья.

53. Мы хотим видеть города такими, чтобы они могли контролировать свой рост благодаря усиленному контролю над распределением земли.

54. Мобильность является еще одной из главных составляющих эффективного функционирования города и такого его развития, которое бы соблюдало требования защиты окружающей среды. Перемещение и мобильность в целом играют все большую роль в наших обществах, характеризующихся интенсивными коммуникациями. Это стало ключевым аспектом правильного использования города, фактором, определяющим качество жизни в городах.

55. Для того чтобы ответить на вызовы, связанные с организацией контролируемой и устойчивой мобильности, мы убеждены, что следует развивать эффективные альтернативные виды транспорта помимо автомобильного. Отрицательные последствия приоритетного развития автомобильного транспорта ныне хорошо известны. Загрязнение воздуха, шум, отсутствие безопасности на дорогах, дробление пространства в результате вторжения инфраструктур, ущерб городскому ландшафту – все заставляет нас решительно повернуться к более благоприятному развитию для граждан, в большей мере учитывая человеческое измерение наших городов. Мы должны освободиться от нашей слишком большой зависимости от автомобилей, сделав это быстро, с учетом наносимого ими ущерба, ибо те граждане,

которые не могут получить доступа к индивидуальному автомобильному транспорту, не могут и в полной мере пользоваться благами своего города.

56. Мы все, европейские местные выборные лица, призваны содействовать политике устойчивой мобильности, которая способствовала бы "традиционным" способам перемещения, таким как перемещения пешком или на велосипеде, а также всем формам общественного транспорта.

57. В этом отношении мы должны ориентировать наш выбор на политику развития общественного транспорта, при этом не ограничиваясь только самим общественным транспортом, но и организуя новое общественное распределение дорожной сети и общественного пространства, где найдут свое место все формы перемещения, но где и автомобили, и мотоциклы, и мопеды займут более скромное место, хотя при этом будет учитываться их социальная польза.

58. Именно в этом духе мы должны параллельно добиваться выполнения задач устойчивого развития, комфортности и улучшения потоков мобильности в наших городах, основываясь, в частности, на возможностях более широкого внедрения сочетания разных способов перемещения.

59. Мы исходим из того, что устойчивое измерение нашего городского развития (компактный город, добровольная и контролируемая мобильность, защита окружающей среды) является не просто одним из этапов улучшения нашего качества жизни, но и необходимым условием правильного развития наших территорий. Только осознанная необходимость обеспечения устойчивого развития придаст последовательность нашим проектам развития городов и создаст реальную перспективу успеха нашей политики.

Город, основанный на солидарности

60. Наши города существуют на более широких территориях, они развиваются в региональном, национальном и европейском пространстве. Они политически и экономически включены в эти пространства, и в них сосредоточены социально-экономические противоречия, в частности то глубокое социаль-

ное неравенство, которое существует в наших обществах.

61. Мы, как европейские местные выборные лица, убеждены, что устойчивое развитие городов должно сочетать экономическую деятельность городов и защиту нашей окружающей среды, и при этом призвано учитывать требование социального равенства. Мы стремимся сделать социальное измерение постоянным фактором нашей политики устойчивого развития. Это смысл того исторического компромисса, который мы хотели бы видеть на наших территориях, между экологическим, экономическим и социальным измерением. Совершенно необходимо проводить новую урбанистическую политику, отвечающую этим трем требованиям.

62. Мы хотим создать такой город, который был бы пространством высокого качества жизни для всех, обеспечивал доступ всем к городу и его службам, в частности в области образования, здравоохранения, культуры и жилья. Город призван также быть местом подлинного социального сосуществования, что отражает наше стремление построить в Европе сплоченное, открытое и диверсифицированное общество, основанное на высоких стандартах качества жизни.

63. Особое значение имеет вопрос жилья. Постоянное перемещение населения в последние годы привело к росту наших городов, вызвав в наших странах и наших городах жилищный кризис, который обострился в результате роста цен на недвижимость и землю. Несмотря на это, мы придерживаемся принципа права на жилье. Мы должны уделять особое внимание созданию разнообразного предложения жилья с целью поддержания в наших кварталах необходимого социального смешения. Мы должны иметь возможность предоставить во всех кварталах нашего города нашим горожанам возможность иметь жилье, отвечающее их потребностям и их доходам.

64. Такие цели требуют с нашей стороны сильной политической воли и проведения политики активной солидарности, основанной на демократической этике. Это нужно для содействия солидарности между поколениями, по отношению к лицам с низким уровнем дохода, инвалидам и всем тем, кто испытывает финан-

совые и социальные трудности. Конечная задача этой политики – бороться с социальным отчуждением и предоставлять каждому возможность пользоваться огромным потенциалом города.

65. При этом мы осознаем тот большой путь, который нам предстоит пройти для того, чтобы реализовать на деле эти цели создания города, основанного на солидарности. Мы констатируем тревожные явления пауперизации. Значительные слои нашего населения страдают от серьезного социально-территориального неравенства. Помимо глубоких социальных различий, которые разделяют наши кварталы, необходимо помнить об экологическом неравенстве, для того чтобы самые уязвимые люди из нашего населения не были сосредоточены на тех территориях, где качество окружающей среды находится на самом низком уровне, что вызвало бы драматическое сочетание разных форм неравенства. Мы весьма обеспокоены этими процессами территориального неравенства, которые выражаются в том, что некоторые городские районы превращаются в "привилегированные", в наших центрах городов наблюдается неконтролируемый всплеск цен на недвижимость, развиваются одновременно явления возникновения гетто в пригородных районах или то здесь, то там появляются частные зоны с высоким уровнем безопасности, а все это приводит к территориальной сегрегации, разрушающей наши города.

66. Мы торжественно подтверждаем, что главной целью политики городов является социальная и территориальная сплоченность. Наши города являются местом жизни и работы, местом обитания разных поколений, сосуществования разных культур и религий, в них постоянно бок о бок живут горожане из разных социальных слоев. Городское общество не может развиваться на справедливой основе, не обеспечивая взаимопомощь между горожанами, диалог между группами, в том числе межрелигиозный диалог, а также жизнь общественных организаций. Мы будем продолжать нашу борьбу против социальной уязвимости, изоляции и любых форм дискриминации, основанных на социальном положении, возрасте, культуре, религии, поле и инвалидности.

67. Кроме этого, необходимо ликвидировать в наших городах любые формы осуждения той или иной группы, так как это наносит серьезный ущерб чувству принадлежности к городскому сообществу и чаще всего является источником насилия в городах, антигражданского поведения и отсутствия безопасности, от чего страдают наши горожане, особенно самые уязвимые из них (пожилые люди, дети, изолированные лица, мигранты и бедные).

68. Наконец, мы полагаем, что солидарность, призванная выражаться в самом городском пространстве, должна также вдохновлять наши отношения с пригородными территориями, другими соседними городами и всем населением других территорий, на основании критериев и механизмов перераспределения, устанавливаемых на национальном уровне.

69. В этом же духе взаимопомощь между городами укрепляется на международном уровне, в частности в поддержку стран Юга. Эта солидарность, которая распространяется параллельно процессам глобализации, осуществляется в форме подлинной "дипломатии городов". Мы горячо приветствуем эти иные формы солидарности с развивающимися странами, которые способствуют созданию более сбалансированного и более солидарного мира.

70. И если наша концепция солидарности начинается с наших кварталов, она не может останавливаться у ворот наших городов.

Город знаний

71. Наши города являются перекрестками цивилизаций, сосредоточением знаний и культур, пространством для встреч и контактов. Мы, европейские местные выборные лица, рассматриваем наши города как место обменов, многонациональные центры, где можно свободно придерживаться различных взглядов и выражать их в условиях взаимного уважения.

72. Мы не желаем возникновения таких городов, где наши культурные различия переплывались бы в единую, глобальную, всемирную модель. Наши города разные и многообразные в области культуры и архитектуры, и они должны таковыми и оставаться. Мы внимательно относимся ко всем рискам стандартизации строительства и услуг и отрицательным последствиям урбанизации глобали-

стического типа, следующей только правилам глобального рынка, навязывающей везде одинаковые подходы.

73. Мы испытываем также уважение к культуре наших территорий, к их самобытности. Мы хотим развивать и распространять наши местные культуры, нашу территориальную память как важное преимущество в мире, который становится с каждым днем все более глобализованным. Мы берем на себя обязательства продолжать наши усилия по оказанию поддержки творчеству и высокому уровню культурной инфраструктуры наших городов.

74. Наши города всегда были местом концентрации сил перемен и инноваций, они создают возможности для прогресса и адаптации к изменениям. Мы убеждены, что наши города являются особыми территориальными полюсами экономики знаний, которые уже определяют и будут еще больше определять в будущем развитие наших обществ.

75. Мы полагаем, что наши города, вступающая в новое тысячелетие, должны еще более, чем когда бы то ни было, играть историческую роль в создании в Европе этой экономики знаний. Деиндустриализация наших территорий, распространение новых информационно-коммуникационных технологий, возникновение биотехнологий и в целом развитие нематериальной экономической деятельности создают новые формы нашего развития, и мы знаем, что наши территории могут сыграть важнейшую роль в этой сфере. Именно поэтому мы хотим сделать приоритетными знания и инновации, доступ к образованию, к научно-исследовательской деятельности и в целом к культурной и творческой деятельности, образующей плодотворную почву для этой новой экономики.

76. Исходя из этого, мы будем стремиться развивать наши коммуникационные и телекоммуникационные инфраструктуры, расширять доступ к Интернету, создавать "пространство знаний", распространять электронное управление. Мы хотим превратить наши города в пространство вездесущих сетей сотрудничества, которые могли бы способствовать обмену знаниями между системами образования и исследований и системой производ-

ства. Мы хотим построить цифровой город, что будет способствовать нашему развитию.

77. Мы сознаем, что эта цель – сделать наши города горнилом знаний, информации, культуры и искусств – не вызвала бы доверия, если бы мы не заботились об архитектурной красоте наших городов.

78. В этой связи мы сознаем, что наши городские ландшафты чаще всего были созданы в течение последних пятидесяти лет, при этом по-настоящему не учитывались требования высокого архитектурного качества, мы игнорировали значительную часть наших пригородных ландшафтов и мы дали распространиться в наших городах бездушной и нетворческой коммерческой урбанистики. Отныне мы в большей степени хотим учитывать архитектурное измерение планирования наших территорий и содействовать распространению среди руководителей и горожан живой архитектурной культуры.

79. Мы желаем гордиться нашими городами и их культурой, но также и их архитекторами.

Выводы

80. Мы, европейские местные выборные лица, сознаем, что нынешний этап развития наших городов несет в себе определенные угрозы, и что перед ними стоят вызовы невиданного масштаба: это проблемы экологии, проблемы демократии, проблемы культуры и социально-экономические проблемы.

81. В этом Манифесте нами движет дух доверия к нашим городам, мы решительно верим в то, что они являются уникальным преимуществом для наших обществ. Они вдохновляют наши территории и являются коллективными участниками политики, по отдельности или в сетях, они должны найти ответы на вызовы, существующие в наших обществах. Наши города способны внести свой вклад в процветание своих общин и их устойчивое развитие. Но такая перспектива не может быть исключительно местной. Осуществляя эти задачи процветания и устойчивого развития, наши города должны по-прежнему быть солидарны с другими территориями.

82. Мы знаем, что наши города имеют давнюю историю и вписываются в традиции

наших культур. Мы считаем, что это укоренение истории в нашей коллективной памяти также является преимуществом для того, чтобы ориентироваться на будущее, опираясь на сильную самобытность. Мы при этом не исходим из единой модели развития городов, поскольку у них есть собственная личность, они все разные, и их многообразие является преимуществом для Европы.

83. Многообразие городов, многообразие в самом городе – мы считаем, что возможность интеграции культурного разнообразия может развиваться благодаря спокойному восприятию нашей самобытности. Мы гордимся нашей самобытностью, но при этом мы без комплексов рассматриваем ее как фактор открытости по отношению к самобытности других.

84. Мы убеждены, что поощрение в наших городах большей демократии, более устойчивого развития, большей солидарности на территориях и между территориями, более высокого качества управления и большей эффективности – это важнейший фактор благого развития наших обществ.

85. Именно с этими оптимистическими словами при постановке новых целей и требований мы хотим обратиться к нашим гражданам и ко всем участникам процессов развития городов. Мы предлагаем эту Хартию как приглашение к строительству, на основе общих ценностей и обмена опытом, нового городского проекта для городов Европы, для того чтобы каждый из них был полностью самим собой и чтобы все они осуществляли общий европейский проект городов, соединяя в одно целое гуманистические ценности, индивидуальную свободу, экономическое процветание, социальную солидарность, уважение к планете и живую культуру.

¹Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992 год).

Пересмотренная Европейская хартия городов об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне (2003 год).

Пересмотренная Европейская хартия городов (докладчик Карлос Альберто ПИНТО, принятая Конгрессом в 2004 году, пересмотренная в 2005 году).

Рекомендация 188 (2006 год) об эффективном управлении в столичных городах Европы.

²Рекомендация (2001 год) 19 об участии граждан в общественной жизни на местном уровне.

Декларация, принятая в Валенсии "Об эффективном управлении на местном и региональном уровне – европейский вызов" (Конференция министров европейских стран, ответственных за местные и региональные органы власти, 2007 год).

³Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (2007 год).

Территориальная повестка дня Европейского Союза (2007 год).

⁴Резолюция S-25/2 – Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (2001), ООН.

Резолюция 21/3 о руководящих принципах децентрализации и укреплении местных органов власти (2007 год), ООН-ХАБИТАТ.

⁵Хартия европейских городов в поддержку устойчивого развития, так называемая Ольборгская хартия (1994 год) и обязательства, принятые в Ольборге (2004 год).