

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

МЕНЕДЖМЕНТ КОМПЕТЕНЦИЙ: СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ. МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛОГО СТОЛА» СОТРУДНИКОВ РОССИЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ДРУЖБЫ НАРОДОВ

Кафедра сравнительной политологии
Российский Университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

18 февраля 2008 года на факультете гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов был проведен «круглый стол»: «Менеджмент компетенций: стратегии управления человеческими ресурсами». Заседание «круглого стола» было подготовлено кафедрой сравнительной политологии РУДН.

ВЫСТУПЛЕНИЯ ДОКЛАДЧИКОВ

Ю.М. Почта

ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ НА УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ТРАДИЦИЮ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

В последнее десятилетие центр исследований в области социологии, экономики и политологии, как России, так и за рубежом, сместился в сторону изучения человеческих ресурсов и перспектив их развития. Страны, обеспечивающие высокое качество человеческих ресурсов, обеспечивают не только высокие темпы развития, но и высокий уровень жизни населения. Эффективное использование высокоуровневых человеческих ресурсов позволяет достигать не только экономических либо научных успехов. Политические решения, принятые и реализованные профессиональными, компетентными, мотивированными госслужащими и «управленцами», являются поразительно эффективными, оказывая мультипликативный эффект на все сферы общественной жизни. Уже давно доказано на примере ряда стран, что стратегическое развитие человеческих ресурсов и их эффективный менеджмент могут компенсировать нехватку иных модернизационных, политических или военных ресурсов. Представляется, что в современных условиях для России с особой остротой актуализируются

проблемы эффективности управления ресурсами и повышения качества управленческих решений. Россия столкнулась с все более увеличивающимся кризисным дефицитом большинства стратегических и модернизационных ресурсов, и только сверхэффективные управленческие решения и «прорывные» технологии (в том числе и в гуманитарной сфере) могут решить стоящие перед страной сверхсложные задачи. Это является жизненной необходимостью для развития и даже выживания всего общества. В политической культуре России постепенно осознается тот факт, что прежде считавшиеся практически неисчерпаемыми ресурсы, такие, как территория, вода или человеческие ресурсы отнюдь не являются безграничными. Не являются они и неизменной данностью. Хочется верить, что последовательное осознание этого факта заменит доминирующее эксплуататорское отношение к этим ресурсам на развивающее и берегающее.

В то же время еще одной специфической особенностью отечественной политической культуры применительно к стратегии развития человеческих ресурсов является отсутствие ограничителя, а также ее «маятниковость»: либо тоталитарное вмешательство в жизнь и судьбы людей, либо такая степень индифферентности власти, которую в наше время не может себе позволить даже самое либеральное из современных западных правительств. Еще одна особенность политической культуры — установка на мобилизационное развитие в экстремальном режиме существования общества. Однако, учитывая современное сокращение количественного и качественного потенциала человеческих ресурсов в России, для очередного мобилизационного рывка их может просто оказаться недостаточно.

В настоящее время сформировались и получили широкое распространение представления о «постиндустриальном обществе», об «обществе знаний», о менеджменте знаний как главной задаче управления корпорациями и более широко — управления социально-экономическими системами. В социологии управления утверждается новый подход, согласно которому успех организации в достижении ее целей определяется в первую очередь не доступом к финансовым или иным материальным ресурсам, но умением менеджмента использовать человеческий потенциал организации, формировать культуру, позволяющую организации самообучаться, аккумулировать знания и навыки, обеспечивающие высокую эффективность организации, ее конкурентные преимущества.

В современных условиях управление человеческим ресурсами становится решающим фактором успеха как отдельной организации, так и всего социума. Сам процесс такого управления все более усложняется. Меняющийся характер труда, количественный и качественный рост специалистов приводит к возрастанию роли индивидов, с их особыми качествами, ценными для выполнения работы.

В середине 1970-х годов ведущие страны мира вступили в информационную стадию развития, характерными признаками которой являются ориентация процесса производства на формирование спроса, а не только на удовлетворение его, интеллектуализация труда, приоритет знаний и образования, полнота человеческой жизни. В конце 1980-х годов в компании «General Electric» лишь 40% персонала было занято непосредственно в материальном производстве. Сейчас

на одно рабочее место в машинно-ручном производстве нередко приходится 3—4 и более «белых воротничков». Если раньше смена поколений техники происходила одновременно со сменой поколений непосредственных производителей, то сейчас в интервале одного поколения людей (в течение 40 лет) происходит смена нескольких поколений техники. Сроки старения знаний составляют от 5 до 7 лет в наиболее быстро развивающихся научных направлениях, до 10—12 лет во многих отраслях науки и техники и до 15 лет в некоторых научно-прикладных отраслях знания и инженерно-технических специальностях. Поэтому если раньше приобретенных знаний хватало работнику на весь период его трудоспособного возраста, то теперь существует необходимость их постоянного совершенствования и обновления с учетом опережения. К началу 90-х гг. XX в. средняя продолжительность подготовки рабочей силы в ведущих странах поднялась до уровня 14 лет обучения. Высшее и среднее специальное образование становится базовым для многих профессий. Сегодня $\frac{1}{3}$ рабочих мест США требует высшего образования, еще $\frac{1}{3}$ — полного среднего и только $\frac{1}{3}$ — образования ниже 12 лет. В ЕС эти требования еще выше. Компании США уже в начале 90-х гг. XX в. тратили на обучение и развитие персонала почти 45 млрд долларов в год. Кроме того, чем динамичнее изменяется производство, тем более мобильным становится и сам работник. Развитие техники и технологии, изменение стиля жизни, системы ценностей и мотиваций радикально воздействуют на личностные характеристики человека, повышают его информированность, активность, образовательный и культурный уровень, стремление к творчеству и самореализации во всех видах деятельности. По словам О. Тоффлера, создается «новый тип работника — это творческий тип, сочетающий знание, инициативу и способность воплотить идею в дело». На смену уходящим в прошлое традиционным профессиям среднесложного, а зачастую и высококвалифицированного ручного труда приходят новые, для овладения которыми работнику требуется высокий уровень общего образования. Установлено, что рост уровня образования на один класс средней школы обеспечивает в среднем рост числа подаваемых рационализаторских предложений на 6%, сокращает сроки освоения рабочими новых операций.

На этом фоне обращают на себя внимание негативные процессы и тенденции, отчетливо заметные в современной России. В контексте анализа развития человеческих ресурсов речь идет в первую очередь о больших людских потерях, стремительном численном сокращении человеческих ресурсов, не утратившем своей динамики за последние годы.

Так, согласно докладу МЭРТ от апреля 2007 г., в России все более явной становится проблема ресурсов. В первую очередь — ресурса человеческого. Сокращение численности населения прогнозируется на уровне 500 тысяч человек в год. Трудоспособного населения в России к 2010 году станет меньше на 2,5 млн человек. Согласно исследованиям ИСЭПН РАН, к 2016 г. население России сократится до 110—112 млн человек. Показательна точка зрения бывшего министра регионального развития В. Яковлева: «У нас некому будет работать, сегодня нехватка здоровых мужчин в экономике такова, что ее впору сравнивать с потерями

СССР в годы Великой Отечественной. Из 20 млн мужчин трудоспособного возраста примерно 1 млн в заключении, около 4 млн — «под ружьем» в системах МВД, МЧС, ФСБ, еще до 4 млн — хронические алкоголики и до 1 млн — наркоманы. Трудятся, таким образом, всего 10 млн». Конечно, заявление министра является излишне пессимистичным, однако во многом текущую динамику оно передает верно. Пессимизм министра подтверждают и ученые. Центр демографии и экологии человека Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН, к примеру, предупреждает: абсолютная убыль трудоспособного населения начнется в России в 2008 г. Это означает, что число трудоспособных в год будет уменьшаться на 800 000 — 1 млн человек. Главные причины — рост смертности, по которому мы рискуем опередить даже страны третьего мира. Одновременно усилится отток иностранных рабочих из европейских стран СНГ. По расчетам Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН, в скором времени сразу три города — Ростов-на-Дону, Волгоград и Пермь — могут утратить статус городов-миллионников.

Потери человеческих ресурсов растут лавинообразно на фоне сокращения рождаемости и уже давно приняли угрожающие масштабы. Особенностью современного состояния является то, что потери имеют угрожающие масштабы практически во всех сферах, будь то «утечка мозгов», «небоевые потери» в армии, ДТП, отравления контрафактным алкоголем, смерть от употребления наркотиков, инфекционные заболевания, сердечно-сосудистые заболевания и пр. Такая статистика наводит многих аналитиков даже на мысли о фактическом галопирующем вымирании населения.

В частности, в статье И. Медведевой и Т. Шишовой утверждается, что «в России созданы невыносимые условия для рождения и воспитания нескольких детей. Параллельно государство активно насаждает и поддерживает службы „планирования семьи“». Общие потери населения РФ за 1990-е гг., согласно И. Гундарову, составили 17 млн человек. Средняя продолжительность жизни составляла в 1986—1987 гг. (в РСФСР) — 70,13 года, в 2000 г. она составляла 65,3 года. С 2000 по 2006 гг. численность населения в России сократилась на 3 млн. Особенно обращает на себя внимание резкое уменьшение числа детей, почти двукратный по сравнению с уровнем РСФСР рост детской смертности до года, спад детородной активности у женщин всех репродуктивных возрастов (суммарный коэффициент рождаемости, т.е. число детей, приходящихся на 1 женщину 15—49 лет, упал от 2,2 в 1986—1987 гг. до 1,2 в 2000 г. Как известно, для простого воспроизводства населения его величина должна составлять 2,3—2,5). По данным газеты «Версия», численность несовершеннолетних инвалидов за последние годы выросла более чем в 10 раз, число беспризорных детей в стране, по разным данным, оценивается в 1—2 млн человек, а в летний период их число достигает 3,5—4 млн чел. 75% ВИЧ-инфицированных, 80% наркоманов составляют молодые люди от 15 до 29 лет. Россия действительно лишается будущего. Положение в России напоминает то, что в биологии называют «эффектом Олли»: популяция существует, но в силу определенных причин подорваны условия воспроизводства новых поколений.

Наблюдается также качественная деградация человеческих ресурсов. Она идет параллельно деградации сфер здравоохранения, образования, безопасности и культуры. В 2007 г., согласно ежегодному докладу Программы развития ООН «Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)», Россия занимает лишь 67 место в мире по уровню развития человеческого потенциала. Этот рейтинг колеблется от 57-го места в 1993 году до 71 в 1997.

Уже общепризнанно, что одним из основных тормозов на пути экономического развития России является значительное отставание в области развития человека. По данным ООН, ожидаемая продолжительность жизни 30% российских граждан ниже 60 лет. Это самый неблагоприятный показатель среди всех промышленно развитых стран. По уровню грамотности взрослого населения Россия сохраняет пока равное положение с большинством развитых стран. Однако на образование расходуется 3,5—4,1% от ВВП, на здравоохранение 3—3,2%. Доля России в мировом фонде патентов достигает 1,5%, тогда как у США — 30%, Германии — 20%, Японии — 10%, Франции — 8%, Великобритании — 7%. В итоге профессионально-квалификационный уровень большинства российских рабочих понизился и уже не соответствует международным требованиям. По-прежнему более половины работающих заняты, в основном, простым неквалифицированным трудом или традиционным трудом средней сложности. Большое число работодателей не вкладывает достаточных средств в повышение интеллектуального уровня персонала. Основная масса работников не заинтересована в повышении профессиональной квалификации и росте производительности труда.

В 1992—1998 гг. производительность труда в российской промышленности снизилась на 9%, а в Германии, США, Великобритании и Франции существенно возросла (соответственно на 36%, 27%, 27% и 18%). Таким образом, в настоящий период проблемой, требующей безотлагательного решения, является формирование качественно нового работника, личностный потенциал которого соответствует современным требованиям.

Уровень человеческих ресурсов напрямую влияет на конкурентоспособность экономики России. По мнению экспертов организации World Economic Forum, слабость государственных институтов и «утечка мозгов» являются основными препятствиями на пути роста конкурентоспособности экономики России и возвращения ее на передовые позиции мировой фундаментальной науки. Авторы доклада Global Competitiveness Report 2007 утверждают, что главной заботой властей должны стать улучшение демографической ситуации, правильное использование человеческих ресурсов и поощрение инноваций.

В РФ в валовом внутреннем продукте уровень оплаты труда составляет чуть больше 30%, тогда как в развитых странах эта цифра колеблется от 60 до 70%. Ограничения в экономическом взаимодействии между различными составляющими совокупного населения приводят к негативным последствиям. Структура общества в России очень сильно поляризована: 70% населения обладает менее чем 10% всех накоплений, а 0,2% (100 тыс. домохозяйств) — 70% национального богатства. По разным оценкам, стратификация населения России определяется следующими данными: богатых и очень богатых 2—4%, «средний класс» 15—

29%, бедных и обнищавших 70—75%. В нашей стране сейчас т.н. «двугорбое» общество, единый средний класс отсутствует. Такое распределение характерно для отсталых и развивающихся стран.

В нынешней экономико-управленческой парадигме имеющиеся человеческие ресурсы недостаточно эффективно используются, наличествует структурная безработица, неполная занятость. Значительное количество квалифицированных специалистов работают не по специальности. Впрочем, и при умеренном уровне безработицы ситуация осложняется. Чисто российская специфика — сравнительно высокий уровень занятости при низком уровне оплаты труда (особенно в бюджетном секторе), неоправданно низкий МРОТ. Согласно расчету минимального потребительского бюджета, в России 40—50% населения находится за чертой бедности. В стране произошла сегрегация по доступности образования, здравоохранения и культуры.

Для разрешения накопившихся кризисных тенденций необходимо активное участие государства в процессе реформирования экономики и общества, проведение в жизнь эффективной государственной модернизационной стратегии. Нам представляется, что в условиях России традиционно государство играет ключевую роль в этом процессе.

М.М. Мchedлова

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В КАЧЕСТВЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ФАКТОРА РАЗВИТИЯ
ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА**

Процесс реформирования образования в современной России связан с распадом СССР и появлением России на международной арене в качестве суверенного государства. Тот факт, что первые попытки реформирования отечественной системы образования пришлись именно на период коренной ломки всей социально-экономической структуры российского общества, значительно осложнил условия, в которых происходили преобразования. Широкая общенациональная дискуссия по вопросам перспектив образования в современной России, развернувшаяся в последние годы, выявила, по крайней мере, три основных подхода к назревшим преобразованиям и выражающим их стратегиям: развитию, реформированию и модернизации. Причем если в 90-е годы XX в. государством разрабатывались и осуществлялись различные концепции реформирования российского образования, то в начале XXI века начала формироваться концепция модернизации.

Необходимость регулирования сферы образования в новых условиях потребовала принятия целого ряда правовых документов. Первым таким документом стал Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 года. В принятом законе подчеркивалась приоритетность для государства образовательной сферы. Государство принимало на себя обязательства по финансированию образования: 10% от ВВП. Этот документ закрепил принципы реформирования образования России, такие как: отказ от монополии государства на образование, ориентирование на автономию и децентрализацию управления образовательными учрежде-

ниями, демократизация образования, многовариантность и открытость инновациям, регионализация образовательных систем, учет национальных особенностей, гуманизация содержания образования и гуманитаризация образования и др. Принципиально важным и новым является фиксация законом правовой базы возникновения негосударственного сектора в сфере образования.

Содержащиеся в Федеральном законе «Об образовании» положения нашли свое подтверждение в принятой в 1993 году Конституции РФ, определившей общие законодательные рамки функционирования системы образования в Российской Федерации. В статье 43 Конституции закреплена всеобщность права на образование, гарантируется общедоступность и бесплатность, в том числе для высшего образования на конкурсной основе, а также введение федеральных государственных образовательных стандартов, реализация которых осуществляется за счет федеральных ресурсов.

В целом, с принятием закона «Об образовании» начался первый этап реформ. Значение этого документа и периода весьма велико. Во-первых, была выработана и юридически закреплена новая философия образования и идеология его реформирования. Во-вторых, был осуществлен слом старой советской модели образования и образовательной политики, сменился тип и характер этой политики. В-третьих, произошло раскрепощение школы и включение главного ее ресурса — свободы. В-четвертых, была разработана и стала реализовываться комплексная программа реформирования и развития образования. Однако отсутствие в государстве стратегии развития национального образования, а также обеспечения соответствующей законодательной базой и необходимыми финансовыми ресурсами лишь обострили проблемы в данной области. Запуск рыночных механизмов в такой традиционно социальной сфере, как образование, привел к освождению властных государственных структур от полного бюджетного финансирования системы образования. Широкое распространение получили платные образовательные услуги, которые во все большей мере стали вытеснять обучение и подготовку кадров за государственный счет. В результате государство фактически потеряло монопольное право выступать заказчиком в образовании, в подготовке специалистов и каким-либо образом контролировать в целом образовательные процессы, а также были подорваны социальные и экономические гарантии прав граждан на образование.

Закономерно, что попытки реформировать систему образования с самого начала были отвергнуты ректорским корпусом высшего образования и российским обществом в целом. По этому поводу академик В.А. Садовничий, например, обратил внимание на основной императив реформы, согласно которому образование должно было стать самоокупаемо, выгодно, прибыльно. Это утверждение, по его мнению, выглядит «не просто спорным, но и по-дилетантски преступным по отношению к будущему своей страны и народа». Реформаторы так называемой эпохи «романтического демократизма» «под словесной оболочкой приближения нашей системы образования к международным стандартам образования фактически способствовали углублению кризиса отечественной системы образования, достижения которой были признаны во всем мире».

Результатом рыночных преобразований первой половины 90-х годов XX века явились не оптимизация существующей системы, а разрушение исторически сложившегося образования в России. Однако, на наш взгляд, можно отметить и положительный результат этого периода — государство и общественность пришли к пониманию того, что рынок в образовании, понимаемый как абсолютно свободная, совершенно неконтролируемая и неограниченная игра частных интересов, — вещь недопустимая. Рыночные механизмы в сфере образования требуют вмешательства общества и (от его имени и в его интересах) государства.

Таким образом, итогом начального этапа реформ в сфере образования стало противоречие между декларируемой государством приоритетности сферы образования и политикой «ухода» из образования.

Со второй половины 90-х годов XX века начался новый этап по реформированию образования. Основой нового этапа стали положения утвержденной в 1994 году Федеральной программы «Развитие образования в России» и принятие Правительством РФ в январе 1997 г. решения о необходимости выработки концепции реформирования системы образования. В августе 1997 г. Правительству России была предложена Концепция реформирования образования (разработчики В. Кинелев, Э. Днепров и А. Адамский), основанная на идее «саморазвития реформируемых систем». Саморазвитие, по мнению разработчиков, должно было стать «доминирующей тенденцией, базовым процессом на переходном этапе реформы, происходящей достаточно независимо от того, что происходит в верхних эшелонах власти, включая и власть образовательную...». В целом данная концепция реформирования образования была декларативна, имела общий характер и была в большей степени ориентирована на совершенствование системы образования в целом.

Наряду с официальной была разработана альтернативная концепция реформирования системы образования (Г.А. Балыхин, Т.Л. Клячко, Я.И. Кузьминов, Л.И. Якобсон). Суть концепции заключалась в том, что, обладая ограниченным инвестиционным ресурсом, государство должно выбрать несколько приоритетов — национальных точек роста. По мнению авторов концепции, важно определить параметры необходимых инвестиций в образование, расширить сферу ответственности общества в управлении образованием. Общество не может экономить на образовании, но и образование обязано эффективно использовать свои ресурсы — как выделенные государством, так и заработанные на рынке. Именно в образовании необходимо отработать новую экономическую и правовую модель организации социально-культурной сферы.

В этот период продолжилось формирование нормативно-правовой базы образования. Новая редакция 1996 г. Федерального закона «Об образовании» подтвердила приоритетность сферы образования для государства, основополагающие принципы государственной политики в области образования, государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования. В реализации своих функций и интересов в области образования российское государство, согласно Закону, оставило у себя такие рычаги управления, как уста-

новление государственных образовательных стандартов, лицензирование образовательной деятельности, государственная аттестация и аккредитация образовательных учреждений, нормативы финансирования образовательных учреждений.

Основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования в пределах государственных образовательных стандартов является государственное и (или) муниципальное финансирование образования. Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее 3% расходной части федерального бюджета. Согласно Закону, в целях привлечения инвестиций в систему образования государство предусматривает специальную систему налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно-правовых форм, а также физическим лицам, вкладывающим свои средства в развитие системы образования Российской Федерации.

Были приняты и другие законодательные акты, регулирующие функционирование образовательной сферы. Закон «О высшем и послевузовском образовании» от 22 августа 1996 г. определил основные положения государственной политики и государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования, зафиксировал принцип автономии вузов и характер их академических свобод. В Законе говорится, что государство «содействует созданию и функционированию негосударственных высших учебных заведений». Принятый ранее Гражданский кодекс Российской Федерации ввел в правовое поле понятие некоммерческой организации. Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. подвел нормативную базу под процесс разгосударствления образовательных учреждений. В законе описан тип организаций, ориентированных на использование полученных доходов исключительно на уставные цели.

Таким образом, во второй половине 90-х годов XX века государственная политика в сфере образования Российской Федерации была направлена на разгосударствление образовательных учреждений. Закон «О некоммерческих организациях» и Гражданский кодекс Российской Федерации должны быть отнесены к числу законодательных актов, регулирующих ход и динамику реформы в сфере образования. Главная же задача — создание нового государственного механизма в интересах развития всей системы образования применительно к условиям становления рыночной экономики — не решалась. В целом в этот период продолжалась стагнация образовательной системы.

Этап концептуального осмысления проблем образования начался с принятием в апреле 2000 г. Федеральной программы развития образования на 2000—2005 годы и Национальной доктрины образования в Российской Федерации, призванной задать стратегию развития образования до 2025 года с позиций роста его качества и создания условий его предоставления. В целом, Федеральная программа развития образования на 2000—2005 годы охватывает все девять его уровней — от дошкольного до послевузовского — и в соответствии с Законом «Об образовании» определяет организационные основы государственной политики Российской Федерации. Реализация Программы развития образования

должна была способствовать преодолению кризисных процессов в системе образования и заложить фундамент для ее динамичного развития в перспективе. Однако в Программе не было ясно сформулированных приоритетов: как принципиально важные, так и второстепенные меры представлены бессистемными перечнями. Все это свидетельствует о декларативности документа и его оторванности от реальных процессов, происходящих в системе образования России.

В начале XXI века по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина был взят курс на комплексную и глубокую модернизацию отечественного образования. Для более глубокого понимания явлений, происходящих в образовательной политике России на этом этапе, следует обратиться к деятельности ЮНЕСКО в сфере развития мирового образовательного процесса. Россия принимает активное участие в процессе реализации Программ ЮНЕСКО «Образование для всех», «Образование в течение жизни» и др. Представители Министерства образования и науки участвовали во Всемирном форуме в Дакаре (2000 г.), во встрече министров образования в Кракове (2000 г.) и в Пекине (2001 г.), где ключевыми аспектами обсуждения были следующие:

- всеобщий доступ к обучению;
- содействие обеспечению равенства;
- улучшение условий для образования;
- укрепление партнерских связей.

В Дакаре, при участии России, были приняты «Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших общих обязательств», которые поддерживают Всемирную декларацию об образовании для всех, сохраняющую свою актуальность и действенность, и устанавливают новые цели с учетом опыта прошлых десятилетий и меняющейся глобальной обстановки. Опыт деятельности ЮНЕСКО в сфере обеспечения доступа к образованию, улучшения условий для получения высшего образования и развития международных образовательных и культурных связей представлял значительный интерес для российской системы образования в условиях взятого курса на модернизацию.

Аргументация в пользу существенных изменений в системе российского образования с учетом объективных общих тенденций мирового развития применяется в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, в которой роль образования определяется задачами перехода к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития. Особое внимание в Концепции обращено на ускорение темпов развития общества, расширение возможностей политического и социального выбора, на необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору. В ней говорится о переходе к постиндустриальному, информационному обществу, что требует значительного расширения масштабов межкультурного взаимодействия и делает необходимым воспитание детей коммунибельными и толерантными. В Концепции обращено внимание на то, что глобальные проблемы, в том числе развитие рыночных отношений в сфере образо-

вания, могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества.

Так, в начале XXI века страной взят курс на приведение российской системы образования в соответствие с европейскими требованиями и вхождение России в Болонский процесс. Основное внимание было сосредоточено на нескольких направлениях:

- введение двухуровневой системы обучения;
- введение кредитной системы;
- контроль качества образования;
- обеспечение академической мобильности.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

— в России образование является приоритетной сферой деятельности государства, использующего его для решения задач стратегического характера, основные тенденции российской образовательной политики складывались на общем фоне усиливающихся процессов глобализации;

— в конце XX — начале XXI века важнейшими решениями для России стали следующие решения: отказ от монополии государства на образование, ориентирование на автономию и децентрализацию управления образовательными учреждениями, демократизация образования, многовариантность и открытость инновациям, учет национальных особенностей. Принципиально важным и новым является фиксация законом правовой базы возникновения негосударственного сектора в сфере образования;

— реформирование экономики образования формировалось на трех основных приоритетах: борьба за увеличение бюджетного финансирования системы образования, создание нового механизма бюджетного финансирования образования, привлечение внебюджетных источников финансирования и связанные с этим проблемы экономической самостоятельности образовательных учреждений;

— динамику процесса реформирования можно проследить по принятию документов, регламентирующих образовательную политику страны: Федеральный закон «Об образовании», Федеральная программа «Развитие образования в России», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года; Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон «О некоммерческих организациях», Национальная доктрина образования в Российской Федерации на период до 2025 года;

— участие России в Болонском процессе обусловлено рядом факторов:

во-первых, с усилением процессов глобализации в образовании;

во-вторых, становлением в стране рыночных отношений, в том числе в сфере образования;

в-третьих, членством России в ВТО, особенно участием в Генеральном соглашении в торговле услугами (GATS).

Процесс реформирования образования в России связан с распадом СССР и появлением России на международной арене в качестве суверенного государст-

ва, в котором начались процессы становления рыночной экономики. В 90-е гг. XX в. была проделана значительная работа по разработке политики в сфере образования Российской Федерации. Однако реформирование часто осуществлялось посредством переноса тех или иных западных образовательных моделей на российскую почву без учета ее исторических и национальных традиций. Этап концептуального осмысления образовательной политики начался в 2000 г., когда был взят курс на комплексную и глубокую модернизацию отечественного образования, продолжающийся в настоящее время.

Д.Б. Казаринова

**ДИНАМИКА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ. ГУМАНИТАРНЫЙ ФАКТОР
И ЦИВИЛИЗАЦИОННО-КУЛЬТУРНЫЙ ПОДХОД**

Управление человеческими ресурсами является одним из важнейших аспектов теории и практики управления в целом и публичного администрирования в частности.

Человеческий ресурс в настоящее время является не просто новым восприятием человеческого фактора в экономике, он сам по себе гораздо более значим, поскольку представляет и движущую силу, и объект воздействия. В сфере политики эта тенденция не является новой: человек был, есть и в еще большей степени будет субъектом политических отношений. В настоящее время вследствие усиления личностного начала в структуре потребностей и ценностей, доминанты интеллектуального и культурного потенциалов среди источников роста материального богатства и повышения уровня жизни человек становится субъектом, а не фактором экономической системы. Превращение информации и знаний во все более значимый фактор производства приводит к фундаментальным изменениям в характере труда и капитала. Человеческий капитал начинают рассматривать как главное производственное отношение современного общества. Накопление человеческого капитала и использование потенциала человеческих ресурсов оказывает влияние на результативность экономического развития, на социально-экономические показатели, на уровень жизни, а в политической сфере — на стабильность социально-политического развития и роль того или иного государства в мировом политическом процессе.

Воплощая в себе сочетание двойственной природы социального и материального, человеческий ресурс имеет ряд неоспоримых преимуществ перед материально-вещественными ресурсами, позволяющих выделить его в качестве важнейшего ресурса и фактора экономического развития. Большая часть всех ресурсов общества представлена материальными объектами, стоимость которых со временем снижается посредством амортизации, а ценность человеческих ресурсов с годами может и должна возрастать.

В информационном обществе главный источник производительности заключается в технологии накопления знаний, обработки информации и символической коммуникации. Кроме того, новое постиндустриальное информационное общество настроено на технологическое развитие, т.е. на накопление знаний

на более высоком уровне сложности в обработке информации. В связи с этим человеческий капитал как главная форма проявления накопления знаний при анализе человеческих ресурсов выходит на первый план.

Новая экономика XXI века — это экономика, базирующаяся на знаниях и информации, на развитии человеческих ресурсов, на инвестициях в человеческий фактор. Экономика, основанная на знаниях, означает, что главный ее ресурс — люди. Очевидно, что устойчивый экономический и социальный рост предполагает инвестиции в человеческий фактор — образование, здравоохранение, технологии, инфраструктуру. Все это становится еще более актуальным в связи с глобализацией и развитием информационных технологий. На Западе в связи с этим появился термин «когнитариат», обозначающий новый средний класс, объединенный на основе владения цифровыми информационными технологиями. В перспективе ему предстоит стать новым «правлящим классом» (в терминах классового подхода).

Для развития человеческого потенциала необходимо строить общество, основанное на знании, аккумулируя социальную и политическую волю нации. Создание общества, основанного на знании, в политическом и экономическом отношении тесно связано с приданием государственным органам и промышленности человеческого измерения, транспарентности, продуктивности и интеллектуального измерения. В этом смысле понятие общества, основанного на знании, идет дальше экономики, основанной на знании. Общество знания может руководить экономикой знания, но не наоборот.

Существует принципиальное различие категорий «человеческий капитал» и «человеческие ресурсы». Категория «человеческий капитал» применяется при рассмотрении конкретного человека. С точки зрения государства, общества и бизнеса правомернее говорить о человеческом ресурсе, участвующем в создании нового продукта. Обосновано, что для коммерческих компаний в настоящее время понятие «трудовые ресурсы» трансформируются в понятие «человеческий ресурс». Подобная смена терминов позволяет зафиксировать качественные изменения рабочей силы в условиях НТР, когда более образованные работники вносят больший вклад в создание продукта.

Человеческие ресурсы — это совокупность врожденных и сформированных качеств и накопленный определенный уровень знаний, образования, навыков, способностей, мотиваций, энергии, культурного развития, как конкретного индивида или группы людей, так и общества в целом, которые целесообразно используются в той или иной сфере общественного воспроизводства и чье формирование требует затрат индивида, общества и государства. Эффективность функционирования и степень отдачи от применения человеческого ресурса обусловлены свободными волеизлияниями его владельца, индивидуальными интересами, предпочтениями и ценностями, культурным и морально-нравственным уровнем.

В теории управления существует классическая схема, согласно которой планирование человеческих ресурсов включает в себя три этапа: 1) оценка наличных ресурсов; 2) оценка будущих потребностей; 3) разработка программы

удовлетворения будущих потребностей. Определив будущие потребности, руководящие структуры должны разработать программу их удовлетворения. Потребности — это цель, программа — средство ее достижения. В сфере политики это означает, что в условиях глобального рынка для того, чтобы осознать и реализовать свои конкурентные преимущества, общество и государство должны совместными усилиями определить векторы стратегического социально-экономического развития и провести анализ будущих потребностей в человеческих ресурсах. Главным конкурентным капиталом страны, главным источником ее развития являются люди. И для того, чтобы сделать страну сильной и богатой и занять достойное место на мировой арене, необходимо развивать главным образом накопленные человеческие ресурсы.

Проявляется четкая зависимость между экономическим потенциалом страны и динамикой человеческих ресурсов. В частности, существуют экономические модели, способные определить влияние человеческого потенциала на экономическое развитие общества.

Одна из важных разработок в области управления человеческими ресурсами связана с созданием программ и методов повышения качества трудовой жизни и качества жизни в целом. На практике качество жизни определяется возможностью людей реализовать свой потенциал человеческого существа. Реальная возможность означает наличие реального выбора, который возникает, когда человек располагает определенными социально-экономическими (достаточный доход, образование, хорошее здоровье) и политическими условиями (наличие определенного уровня гражданских прав и свобод).

Проблема повышения качества жизни тем более сложна, если принимать во внимание постоянную высокую положительную динамику стресса, являющуюся общемировой тенденцией.

Эффективное управление человеческими ресурсами невозможно без адекватной информации. Поэтому отделы человеческих ресурсов (в бизнес-структурах) регулярно собирают данные, характеризующие различные аспекты состояния персонала организации, и проводят их детальный анализ, то есть проводят постоянный мониторинг динамики человеческих ресурсов в рамках организации. Часто такие данные называют статистикой человеческих ресурсов. Статистика человеческих ресурсов предоставляет информацию о различных сторонах управления персоналом — производительности, издержках на рабочую силу, профессиональном обучении, динамике рабочей силы. Каждая организация использует собственные показатели, отражающие специфику ее деятельности и традиции. Однако существуют общие принципы такого анализа, которые могут быть применены и для оценки человеческих ресурсов, входящей в задачи публичного администрирования: во-первых, соотношение производственных и непроизводственных работников; во-вторых, возрастная структура; в-третьих, образовательная структура; в-четвертых, половая структура; в-пятых, текучесть кадров, обратно пропорциональная стабильности организации; в-шестых, показатель абсентеизма; в-седьмых, показатель мобильности. Сегодня существует огромное количество

во методов анализа статистических данных, которые могут и должны использоваться для управления человеческими ресурсами. В основе всех этих методов лежат два принципа — сравнение с внешней средой (конкурентами, отраслью, страной) и с собственной исторической динамикой.

В рамках целого общества динамику человеческих ресурсов отслеживать гораздо сложнее. Динамика человеческих ресурсов в том или ином обществе может быть оценена по разным направлениям (или активам): ресурс здоровья, образовательный, интеллектуальный, трудовой, социальный ресурсы. Существуют различные формы, в которых воплощены человеческие ресурсы: образовательный ресурс, ресурс здоровья, трудовой ресурс воплощены в человеке; интеллектуальный ресурс воплощен как в человеке, так и в физических, материальных формах; социальный ресурс представляет собой институты, содействующие эффективно-му использованию человеческого ресурса.

В общем виде динамика человеческих ресурсов на мировом уровне отслеживается уже четыре десятилетия. Индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index, HDI) вычисляется экспертами ООН с 1970 года. Индекс развития человеческого потенциала передает сложную трехмерную картину развития человека. Он оценивает возможность долгой и здоровой жизни (измеряется показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении), получения образования (измеряется уровнем грамотности взрослого населения и охвата населения начальным, средним и высшим образованием) и поддержания достойного жизненного уровня (измеряется показателем дохода по паритету покупательной способности — ППС). Индекс не является всеобъемлющим мерилем развития человека. В частности, в него не входят такие индикаторы политической жизни, как соблюдение прав человека, демократических свобод и социального равенства.

В зависимости от величины индекса ООН условно делит страны мира на три категории: с высоким, средним и низким уровнем развития человеческого потенциала. В первую группу, как правило, попадают страны Западной и Центральной Европы, а также наиболее развитые страны Азии, Ближнего Востока и Америки. В третьей обычно оказываются большинство стран Африки, а во второй — государства, которые принято причислять к развивающимся, в том числе из СНГ. За индекс идеального для проживания граждан государства принимается 1 балл, и чем ближе в рейтинге к единице этот показатель, тем ближе страна к идеалу.

По рейтингу развития человеческого потенциала ООН (HDI) в 2007 г. Россия заняла 67-е место, причем впервые вошла в первую группу стран. Из стран бывшего СССР Россию обошли Литва, Эстония, Латвия (43—45 места соответственно) и Белоруссия (64-е место). В ООН поясняют, что белорусы хоть и живут беднее россиян (\$7918 на душу населения против \$10 845 в РФ), зато в среднем дольше (68,7 лет против 65); неграмотных в Белоруссии меньше на две десятые процента, чем в РФ. Попадание в «высшую лигу» России эксперты ООН объясняют выросшим на 6% ВВП на душу населения (в большинстве стран мира этот показатель составляет от 0,5 до 2% ВВП). С учетом отставания рейтинга на два

года, можно сделать уверенный прогноз, что Россия в ближайшее время будет только подниматься в рейтинге и не покинет группу стран с развитым человеческим потенциалом. Проблема в низкой адресности социальной помощи, которая при колоссальных социальных затратах не дает России полноправно называться социальным государством.

Однако помимо экономического роста и борьбы с инфляцией должны развиваться другие институциональные и экономические основы человеческих ресурсов России, в частности в сфере социальной политики, которая означает не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в будущее человека, в его здоровье, в его профессиональное, культурное, личностное совершенствование:

— дальнейшее реформирование системы социальной поддержки для более адресной социальной помощи и недопущения распространения системной бедности (сегодня это 9—10% российских семей). Высокий уровень бедности в России (по разным оценкам от 30 до 40% населения) — это проблема не только имущественного расслоения и социальной напряженности, но и невозможности эффективного воспроизводства человеческого капитала. Создание системы адресной социальной помощи — вопрос не дополнительных средств, а повышения эффективности государственного управления;

— перенесение акцентов с лечения болезней на их профилактику. В настоящее время фиксируются следующие тенденции развития демографической ситуации в России: постепенный рост рождаемости, снижение количества смертей от сердечно-сосудистых заболеваний и от отравлений алкоголем, но в то же время, увеличение количества смертей в дорожно-транспортных происшествиях;

— превращение миграции в фактор формирования и воспроизводства населения, развитие инфраструктуры адаптации и ассимиляции мигрантов, психологическая подготовка россиян к притоку мигрантов для компенсации численности работоспособного населения. Все эти меры предусмотрены «Концепций демографического развития РФ» 2001 года, однако не нашли своего воплощения;

— переход к повышению качества жизни;

— снижение дифференциации доступа к полноценному образованию в зависимости от социальной принадлежности, доходов и места жительства граждан;

— решение проблем сохранения профессионального потенциала российской экономики через изменение государственной политики в области управления человеческими ресурсами (их рационального использования и развития), а именно обеспечение конкурентоспособности российской рабочей силы на национальном и международном рынке труда через развитие системы соответствующего профессионального обучения, отвечающего запросам рынка;

— разработка государственной системы защиты профессионализма квалифицированных работников и интересов работодателей как потребителей рабочей силы через разработку государственных профессиональных стандартов и создание механизма сертификации работников, создания и развития национальной системы профориентации и психологической поддержки населения.

В.Г. Иванов

**ОСНОВНЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
ГОССЛУЖБЫ КАК ВЫЗОВ ПРОЦЕССУ МОДЕРНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ**

Повышение эффективности государственной политики невозможно без реформ и развития госслужбы. Основу этой реформы составляет развитие человеческих ресурсов госслужбы — управленцев. В то же время бюрократия не должна превращаться в самодовлеющую машину. Роль госаппарата в критические периоды, подобные современному, чрезвычайно важна. Проблема роли чиновничества в эпоху политической трансформации — одна из ключевых, но, как можно видеть и из истории и из современных политических преобразований, универсального алгоритма ее решения до сих пор не найдено, а возможно, вообще не существует.

Сразу оговоримся, что речь идет главным образом о высшем и среднем чиновничестве, т.е. о разных уровнях бюрократической элиты, а не о «клерках» (хотя роль последних тоже велика). Именно этот слой оказывает непосредственное влияние на разные аспекты жизни и на самый уклад российского общества.

В любой системе социального управления непосредственно или в конечном счете люди управляют людьми. Это относится и к государственному механизму. Без персонала он представлял бы собой безжизненные структуры, правовые статусы и схемы взаимосвязей. Поэтому, как бы совершенна ни была система органов исполнительной власти, основу их эффективного функционирования составляет деятельность государственных служащих. Вообще для исполнительной ветви государственной власти характерно то, что она осуществляет свои функции посредством специального аппарата. В свою очередь, сам государственный служащий — необходимое, очень важное звено в системе управления. Именно от него зависит, будет ли государственная машина эффективно и бесперебойно работать или станет постоянно пробуксовывать. Т.о., государственная служба — важнейший инструмент государства, которому отводится особая роль в реализации стратегии и тактики реформ. Любое демократическое общество не только поддерживает на должном уровне институт государственной службы, но и постоянно совершенствует его, понимая, что именно от него в решающей степени зависит эффективность функционирования общества.

Учитывая теснейшую взаимосвязь и взаимозависимость исполнительной власти и государственной службы, можно с уверенностью говорить, что повышение эффективности исполнительной власти находится в прямой зависимости от качества корпуса государственных служащих. Правда, в последние годы поддерживать его на достаточно высоком уровне практически не удастся.

Существует и хорошо заметно большое число внутренних, чисто российских факторов и причин снижения качества работы административной системы. Однако кроме них существуют еще и распространенные современные глобальные тенденции трансформации государственной службы. Россия тоже включена в глобальные процессы, а потому многие тенденции ее также затрагивают. Назовем основные мировые тенденции развития госслужбы.

В целом традиционная модель государственного управления испытывает сейчас в мире определенный «кризис легитимности», т.е. падение доверия граждан к ней, к ее «человеческой составляющей» — чиновничеству, а также к ее принципиальной способности эффективно реагировать на «вызовы» сегодняшнего и тем более завтрашнего дня. В связи с этим понизился социальный престиж государственной службы и соответственно общественный статус самих служащих. В ответ на это изменение обращенных к аппарату управления общественных ожиданий происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации. Так, получают популярность идеи т.н. «постбюрократической организации», т.е. отказа от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания» и пр. Однако выявились, и в том числе в России, негативные стороны этих мероприятий, издержки расчета на рыночные механизмы как на ключ к решению проблем государственного управления, размывание специфики госслужбы как института общественного служения и, соответственно, дискредитация самих ее работников как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто являющихся особой категорией коммерческих агентов.

Важная современная тенденция, имеющая глобальный характер — т.н. «новый менеджеризм». Как отмечают Дж. Хигли и М. Бартон, произошли значительные изменения этических норм государственной службы. Этические стандарты госуправления становятся весьма похожими на присущие бизнес-менеджменту, а нормативные различия между этими двумя сферами стираются. Происходит переход от ценностей гражданственности, равенства, представительства, ответственности и нейтральности — к ориентации на потребителя, на эффективность, соревновательность, менеджеризм и партнерство. Уже давно высказываются оправданные опасения, что смещение этических акцентов госслужбы в сторону принятых в бизнесе принципов идет вразрез с традиционными для этой области идентичностью, легитимностью и моралью. В рамках новой концепции госслужбы граждане рассматриваются, прежде всего, в качестве потребителей, а принципы равенства и представительности заменяются на эффективность и соревновательность. Демократические нормы государственной ответственности уступают принципам автономности общественной сферы, а вместо традиционно присущего госслужбе принципа справедливости утверждается модель партнерства. Эрозия этики госслужбы и ее замена нормами бизнеса может привести к ситуации, когда трудно будет обнаружить различия между государственными учреждениями, предназначение которых — служить обществу, и структурами бизнеса. Здесь необходимо отметить, что описанный выше процесс во многих странах ведет не только к замене прежних принципов функционирования госслужбы на присущие бизнесу, но и на явно криминальные. Налицо криминализация как госслужбы, так и крупного бизнеса.

Госуправление все более становится похожим на менеджмент, публичная политика — на маркетинг. Происходит «маркетизация» политики. В то время как

политические «связи с общественностью» превращаются в маркетинг, тот становится настоящей политикой. Все больше стирается и грань между государством и бизнесом, экономикой и политикой, политической пропагандой и маркетингом, этикой госслужбы и менеджментом.

К счастью, изменения идут не только в этом направлении. Осознана первоочередная роль в управлении, в том числе и государственном, культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Так, план реформы госслужбы, предложенный правительством Канады, на 10% состоит из изменений в области законодательства, на 20% — из новаций в структуре и функциях органов и на 70% — из улучшения культуры взаимоотношений и атмосферы государственных учреждений. Магистральным направлением совершенствования культуры государственной службы стала ее «этизация», т.е. повышение внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих. Так, во многих странах существует или вводится в действие кодекс поведения служащего, включающий, как правило, и правовые, и нравственные нормы. Считается, что без этического компонента любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

Еще одна сторона процесса принципиальных изменений в государственной службе — это ее поворот в сторону населения. Гражданин рассматривается более не как «управляемый», а как своего рода «клиент» государственных учреждений. Из статуса «подопечного», «просителя» он переходит в статус реализующего свои права потребителя предоставляемых ему государством услуг. Отсюда приобрели новую актуальность вопросы прав гражданина в отношениях с государством и гарантий их соблюдения, а также участия в управлении, открытости административной организации, ее «отзывчивости», приближения к людям, доступа граждан к информации и т.п. Заметим, что в этом отношении бюрократическая система в нашей стране продвинулась слабо.

Частичный пересмотр основных принципов госслужбы, происходящий в последние десятилетия на Западе, проявляется также в уменьшении роли вертикальной административной иерархии, развитии функциональных органов, «плоских» структур и т.п. Нашу страну этот процесс также затрагивает слабо.

Относительно новое и беспокоящее многих явление — рост влияния почти неподконтрольной гражданам и даже национальным правительствам наднациональной бюрократии — служащих международных организаций. Этот процесс, совпадающий с возникновением и широким распространением, в том числе и в нашей стране, транснациональной элиты представляет собой сравнительно новый и в то же время очень актуальный вызов.

Интересное решение данной проблемы предлагает сравнительно-институциональный подход. Концептуально он отвергает неоутилитаристское видение роли государства, согласно которому вмешательство государственной бюрократии в экономику неизбежно ведет либо к удушению предпринимательской деятельности, либо к непродуктивному повсеместному стремлению государства взимать ренту. Сравнительно-институциональная школа указывает, что государство ответственно за социальную, экономическую и политическую трансформацию.

В частности, экономическая роль является одним из источников легитимности государства и его важной функцией. Своими корнями сравнительно-институциональный подход уходит в исследования М. Вебера о бюрократии, обращаясь к его идее о том, что «капитализм и бюрократия нашли друг друга и сокровенно принадлежат друг другу». По М. Веберу, развитие капиталистического рынка зависит от рационального поведения современной бюрократии, представители которой рассматривают преследование общих корпоративных целей как наилучший способ обеспечения личных интересов. Как отмечают представители этого подхода, в успешно развивающихся странах «позднего» возникновения промышленности и рыночных институтов государству пришлось играть роль «инвестирующего банкира», т.е. создавать финансовую сеть, аккумулировать дополнительный капитал, направлять его в технологические отрасли и тем самым брать на себя наиболее рискованные экономические операции. В таких странах государство зачастую единственный институт, способный подтолкнуть нерешительный частный капитал к активной предпринимательской деятельности на благо всего общества и стимулировать эту деятельность.

Подчеркивая значение преобразовательской роли государства, сравнительно-институциональный подход переносит фокус полемики с вопроса о том, «сколько вовлеченности государства в экономику полезно», на вопросы о том, какие типы вмешательства возможны, каковы их последствия и каковы условия успешного вмешательства. В решении новых вопросов сравнительно-институциональный подход исходит из посылки о том, что успех общественного развития зависит от характеристик государственного аппарата и его отношений с различными социальными группами во время выработки и реализации социально-экономической политики.

П. Эванс, один из основных представителей этого подхода, на основе компаративного анализа ряда государств предложил собственную концепцию их классификации, представляющуюся нам актуальной для данного исследования. П. Эванс выделяет два «идеальных типа»: это — «хищное государство» и «развивающее государство». «Хищное государство» извлекает ресурсы из общества и подрывает развитие даже в узком смысле накопления капитала, при этом оно коррумпировано и не в состоянии заставить должностных лиц не преследовать в первую очередь свои личные цели. «Развивающее государство» не только номинально возглавляет экономическое и социальное развитие, но и играет в нем важную роль. Внутренняя организация «развивающих государств» гораздо ближе к «веберовскому» типу бюрократии. В ее основу положены принципы выборочного меритократического подбора и долгосрочности карьер, строгой дисциплины, высокого социального статуса госслужащих, ценностной мотивации и продуманной государственной заботы о них, что стимулирует чувство корпоративной солидарности. Такое государство тесно связано с обществом, существуют институциональные каналы для обратной связи.

Всего П. Эванс выделяет четыре роли государства при реализации социально-экономической политики, которые, прежде всего касаются диалога власти

и бизнеса: «страж», «творец», «посредник», «фермер». «Страж» и «творец» представляют собой обычные роли регулятора и производителя, «посредник» и «фермер» — более сложные роли.

«Государство-страж» — исключительно регулятор. Его функции ограничиваются запрещением определенного поведения и наведением порядка в каком-либо секторе экономики. Преобразовательный потенциал такой роли низок.

«Государство-творец» вовлечено в производительную деятельность, конкурируя с частным сектором или даже заменяя его. Государство призвано динамично и рационально мобилизовать ограниченные ресурсы, привлечь новые технологии и быстро вывести экономику на уровень самодостаточного промышленного роста. При этом национальный частный капитал рассматривается как неспособный стать инициативным преобразователем, а транснациональный капитал — как незаинтересованный в развитии местной экономики. Стратегия государства-творца может вести к государственной экспансии за пределы целесообразности, рискуя вторгнуться в такие секторы, где государственные фирмы не способны эффективно функционировать.

«Государство-посредник» пытается стимулировать появление новых предпринимательских групп или подвинуть существующие группы на новые проекты, используя набор инструментов, нацеленных на снижение степени их риска.

«Государство-фермер» берет на себя функции перманентной поддержки и подталкивания частного капитала. Оно может брать на себя риск научных и инженерных исследований, разрабатывает стратегию и пр.

Н.С. Юханов

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ
КАК ФАКТОР ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Политическое консультирование — интеллектуальное сопровождение политических кампаний, которые представляют из себя реализуемое на определенном отрезке времени спланированное публичное мероприятие по легитимизации или делегитимизации власти политического актора посредством реализации коммуникативных технологий. В этой связи политическая коммуникация как фактор публичного администрирования представляет собой не только инструмент, благодаря которому политик вступает в двустороннюю связь со своим избирателем, но и является смысловым аспектом взаимодействия субъектов политики путем обмена информацией в процессе политической борьбы, которая неразрывно связана с формированием символического представления о власти.

Вплоть до начала 1980-х годов специалисты в области политических наук уделяли мало внимания феномену политического консалтинга, изучением которого занимались либо журналисты и маркетологи, описывающие это сложное явление в русле одномерных инструменталистских подходов, либо теоретики в области электорального поведения, рассматривающие избирательные системы и процессы в рамках политической психологии, бихевиоралистских теорий, школы рационального выбора. Примечательно, что субъектами их исследований бы-

ли только кандидаты и избиратели. Сциентистские модели электорального поведения, получившие распространение в зарубежной политологии, имели весьма опосредованное отношение к практике и были так же далеки от определения места и роли политического консультирования, как и труды специалистов по связям с общественностью, пришедших в эту новую область деятельности из бизнес-среды. Ученые в силу отсутствия эмпирической исследовательской базы не могли описать институт политического консультирования, а практики не заходили в своих исследованиях дальше совета, как победить на выборах. Содержательная и концептуальная сторона политического консалтинга оставалась в стороне от фокуса научных поисков представителей академической политологии.

Журналисты вообще в свойственной им прагматичной, а иногда и откровенно циничной форме преувеличивали влияние консультантов на политическую систему, демонизируя их образ, дискредитировали институт выборов как формы участия граждан в политике.

Проблема политического консалтинга остается пока плохо изученной на теоретическом уровне. Даже на Западе многие последние эмпирические исследования в политической науке не поспевают за постоянно растущей и влиятельной индустрией, а те исследования, которые выходят из-под пера практиков, переполнены публицистикой и «журнализмами»; наблюдается также лавина некачественной литературы, в фокусе внимания которой преобладают примитивные инструменталистские подходы. Тем не менее, за последние 10 лет некоторые политологи сделали неплохую попытку анализа «инсайдеровской» эмпирической информации, соединив ее с методологией политической коммуникации и бихевиорализма. Эти работы пока не переведены на русский язык, а это существенно осложняет развитие данной субдисциплины политического знания в России.

Шумная известность и большие гонорары сделали специалистов в сфере управления политической коммуникацией по-настоящему привлекательными игроками политического поля, но близость к власти, завеса секретности и некие сакральные знания, которые обыватели приписывают политическим консультантам, способствовали некой мистификации данного вида политического ремесла. За консультантами быстро закрепилась слава и репутация всесильных управленцев электоральным поведением, которыми они никогда не являлись. На самом деле политическое консультирование имеет ограниченные возможности управления поведением избирателей. Во-первых, многие избиратели остаются лояльными своим политическим партиям, в силу того что политическое сознание граждан формируется в процессе социализации на ранних стадиях развития, а поэтому электоральное поведение достаточно трудно поддается влиянию, а во-вторых, избиратели воспринимают только те сообщения, которые не вступают в когнитивный диссонанс с их установками о политическом процессе, в противном случае эффект минимален и имеет краткосрочную перспективу.

Пионерская работа Л. Сабато положила начало академическому исследованию политического консультирования. В труде ученого была сделана попытка

проанализировать деятельность новых электоральных игроков, стоящих за кулисами предвыборной борьбы.

Будучи выдающимся и известным политическим аналитиком, Л. Сабатто изучил это сложное и многогранное явление, используя в своем новаторском исследовании не только теоретические выкладки из сферы политической коммуникации, характерные для большинства авторов того времени, но и провел серию глубинных интервью с наиболее известными представителями политического консалтинга в США.

Главным итогом научных поисков ученого было четкое определение политического консультирования и деятельности политического консультанта как обладателя уникальной коммуникативной технологии сочетания «рациональности, денег и таланта», а не мудреца, обладающего сакральными знаниями. Для автора диссертации политический консалтинг — это не просто институт, объединяющий экспертов в области организации политической коммуникации, но и талантливый эффективный менеджмент политических кампаний.

Другой крупный американский исследователь политического консалтинга Д. Ниммо в методологическом плане пошел по стопам Л. Сабатто. Он определил консультанта как «специалиста по организации коммуникации в рамках политической кампании, которая перестала быть полем битвы кандидатов и партий, а стала местом конкурентной борьбы между титанами консалтинговой индустрии». Под политической кампанией он подразумевал прежде всего «процесс эффективной имплементации политических, информационных, финансовых, административных и других ресурсов в конкурентной политической борьбе за голоса избирателей». Схожее определение дал американский политолог Давид Летолд, однако автор ввел еще и понятие электорального ресурса, которое включало в себя личностные характеристики кандидата, поддержку политических партий и заинтересованных групп, преданную и профессиональную команду, использование актуальных проблемных тем кампании.

Ш. Медвек, наиболее популярный специалист среди политических маркетологов, определял консалтинг как вид деятельности, инициированный политической кампанией и предполагающий оказание услуг и предоставление советов на основе экспертизы в заданной области специализации профессионала и анализ политического поля, в особенности его информационно-коммуникативной среды.

В 80-е и 90-е годы XX в. список научных исследований политического консалтинга существенно пополнился, но снова преимущественно за счет работ американских политологов, в центре внимания которых оказалось влияние данного института на изменение доминирующих стратегий электорального поведения. Тем не менее, вплоть до сегодняшнего дня формирование самостоятельной субдисциплины политической науки, исследующей феномен политического консультирования, не вполне завершено. Как известно, исследуемая проблематика имеет междисциплинарный характер и затрагивает в рамках различных субдисциплин политической науки такие направления, как электоральное поведение,

теория партий, политическая коммуникативистика, политическая социология, политический маркетинг и связи с общественностью. Приходится признать правоту слов эксперта по коммуникациям Х. Кейден, отметившей, что теория консалтинга опять не поспевает за политической практикой.

Трудности в определении политического консультирования как предмета теоретического исследования в политологии, на наш взгляд, связаны, прежде всего, с отсутствием устоявшегося терминологического аппарата, описывающего данное явление. По-прежнему нет четкой ясности в отнесении данного концепта к определенным теоретико-методологическим подходам, устоявшимся в политических науках.

Большинство российских ученых определяли политическое консультирование как профессиональную деятельность по интеллектуальному и организационному обеспечению политических кампаний. В этой связи технологиями сопровождения подобных кампаний будут такие методы, которые позволяют сделать процесс политической коммуникации максимально управляемым в условиях конкурентной политической борьбы за предпочтения потенциальных избирателей и активных групп граждан.

В соответствии с кибернетическим направлением политический консультант — это эксперт по управлению информационными потоками, который прекрасно осведомлен о состоянии общественного мнения и может дать квалифицированный совет по оптимизации принимаемых политических решений через тщательный анализ политического сознания и системы убеждения. Политический консалтинг предполагает наиболее оптимальный ответ, удовлетворяющий вызовы и запросы граждан, который материализируется в политике через создание эффективной стратегии коммуникации между властью и обществом.

Однако не следует понимать консультанта как доминирующего субъекта управления политической коммуникацией. Отчасти те задачи и функции, которые выполняют данного рода специалисты, могут быть решены в рамках информационно-аналитических структур при органах государственной власти, политических партий, рекламных и пиар-агентств. Тем не менее, появление политических консультантов было вызвано запросом на более эффективное и независимое управление политической коммуникацией. Тут трудно не согласиться с известным специалистом по политическому маркетингу Е.Г. Морозовой, утверждавшей, что подобного рода специалисты компенсировали слабость традиционных, т.е. партийно-политических, методов реализации лидерства.

Практика второй половины XX века показала, что консультант прекрасно может чередовать пропагандистские, маркетинговые и пиар-технологии в той степени, которая будет в лучшей мере отражать интересы политических лидеров и социальных групп, на которые направлена коммуникационная стратегия. Стоит отметить, что в динамике, начиная со второй половины XX века, консалтинг постепенно превратился из уникального в универсальное политическое явление. Известно, что в США почти все политические кампании — от национального до локального уровня власти — не обходятся без участия данного рода специали-

стов. Подобная логика развития политического процесса характерна и для современной России.

С каждым годом политические консультанты играют все большую роль в определении стратегии и выборе ключевых тем позиционирования кандидата в сознании избирателей. Сила этих профессионалов заключается в доступе к кандидату, в острой психологической востребованности, которую испытывают политики по отношению к специалистам по коммуникациям, в их способности внести порядок в хаос предвыборной кампании.

Целый ряд отечественных и западных политологов считают политических консультантов скорее бизнесменами, чем идеологами, появление которых связано с кризисом партийных систем, проблемой легитимности политических лидеров в условиях развития информационного общества, ростом влияния масс-медиа, установлением новой и более прозрачной системы финансирования политических кампаний. Типичная для современного обывателя политическая кампания с изобилием слоганов, креативных политических рекламных роликов разрабатывается на основе тщательных исследований общественного мнения, матриц политической культуры и поведения, изучения медиарынков и целевых аудиторий.

Как отмечает преподаватель по политической коммуникации Университета Луизианы Д. Перлматтер, политическими процессами управляют консультанты, пришедшие на смену партийным боссам, именно этот класс людей определяет стратегию современных выборов и влияет на формирование публичной политики. Но главная их задача состоит в гармонизации интересов избирателей и политических лидеров, которой они достигают путем использования общего семантического поля и зон пересечения гражданского и политического самосознания. Из работ этого известного политолога становится ясно, что консультанты предпочитают работать на тех кандидатах, чьи взгляды они разделяют.

Для того чтобы лучше понимать предмет исследования, необходимо дать определение политической кампании, которая, на наш взгляд, является ограниченным во времени, спланированным публичным мероприятием по легитимизации или делегитимизации политического субъекта посредством реализации коммуникативных технологий. В этой связи политические консультанты — это не только создатели и продавцы продвинутых политических технологий, но и профессионалы в области проведения политических кампаний, оказывающих целый ряд услуг в сфере управления политической коммуникацией — стратегические модераторы и создатели информационных потоков в режиме реального времени.

На Западе сила политических консультантов растет. Еще в 50-х годах XX столетия политтехнологи не были вовлечены в процесс принятия политических решений, но уже на современном этапе они нанимаются не только для ребрендинга партий, создания яркого имиджа кандидату, информационно-аналитического обеспечения избирательных кампаний, но и для реорганизаций политических структур, рекрутинга политических лидеров, участия в выборе политического курса развития страны. Широко известен тот факт, что президент

Р. Никсон был отобран профессионалом Роем Дэйем и с его помощью сделал свои первые шаги в политике.

Индустрия политического консалтинга разрослась в многомиллиардный бизнес и стала неотъемлемой частью электорального процесса во многих странах мира. К середине 1990-х годов многие консалтинговые фирмы расширяли зону своего влияния, получая подряды сразу на несколько избирательных кампаний одновременно. Необходимо понимать, что индустрия политического консалтинга имеет три технологических уровня: *стратегический, уровень специализации и сектор услуг*.

Стратегический уровень предполагает разработку послания для электорального актора, разработку ключевых тем и актуальных проблем избирательной кампании, информационно-аналитическое обеспечение деятельности избирательного штаба. На стратегическом уровне работают консультанты-универсалы, менеджеры, медиаконсультанты, социологи, специалисты по публичным реляциям. В случае, когда на стратегическом уровне имеет место эффективная координация действий всех основных применяемых технологий, можно говорить об эффективной кампании по «охоте за голосами».

На уровне специализации обеспечивается необходимый и обязательный сервис по сопровождению избирательной кампании. Сюда относятся специалисты по фанд-райзингу, исследователи, спичрайтеры, активисты, сборщики подписей и т.д. Весь перечень услуг на данном уровне важен для осуществления избирательной кампании, но не формирует ее стратегическую повестку, потому как на данном технологическом этапе не принимаются стратегические решения, оказывающие влияние на электоральный процесс.

Сектор услуг занимается обеспечением избирательной кампании сервисом, необходимым для функционирования избирательного штаба. Сюда относятся специалисты по компьютерным технологиям, веб-дизайнеры, верстальщики, специалисты по логистике, администраторы, курьеры и т.д. Принципиальное отличие от других уровней индустрии политического консалтинга заключается в том, что в секторе услуг может работать специалист, не искушенный в политике, обладающий узкоспециализированными знаниями и технически поддерживающий политическую кампанию, инициированную политтехнологом.

На современном этапе политконсультанты — это не просто носители редких коммуникационных технологий по обслуживанию власти, но и активные политические игроки, вовлеченные в процесс принятия политических решений, реорганизацию и ребрендинг политических партий. Они также ответственны за рекрутинг политических лидеров, а с ростом публичности данных специалистов наблюдается и усиление их влияния на события общественно-политической жизни. Все чаще можно наблюдать закрепление за политконсультантами роли главных интерпретаторов и разработчиков политического курса развития страны.

Через реализацию функций активизации и мобилизации различных электоральных групп происходит стимулирование интереса общества к политической системе, увеличение внимания к информации со стороны политических лиде-

ров. Специалисты по управлению процессом коммуникации все больше отвечают за формирование политических установок граждан.

Анализ функциональных и практических сторон деятельности политического консультанта показал важность управления электоральным поведением через технологии продвижения политического товара на рынке за счет использования интегрированных маркетинговых коммуникаций, дающих кумулятивный эффект воздействия на социальные группы.

Анализ политического консультанта как субъекта политического процесса, определяющего параметры политической сцены, показал, что специалист в данной области является представителем политической элиты, а структура его работы заключается в подборе и проецировании ситуативных электоральных действий на основе личного опыта, полученного от участия в предыдущих политических кампаниях. Это означает, что специалист по политическим коммуникациям высокого класса должен быть способен построить идеально подходящую модель на основе генерализации факторов, повлиявших на стратегию и тактику предыдущих избирательных кампаний, создать условия для максимально эффективной имплементации удачных электоральных решений, способных привести кандидата к победе или существенно повлиять на расстановку сил.

Компаративный анализ политического консультирования в России и США высветил сходства и различия в деятельности отечественных и зарубежных специалистов в сфере политической коммуникации. Во-первых, происходит дифференциация и специализация в сфере политического консалтинга, идет очевидное сокращение количества консультантов-универсалов. Во-вторых, ролевые функции, выполняемые западными и отечественными политическими консультантами, примерно одинаковы, что позволяет говорить об универсальности инструментария российских и зарубежных политических консультантов. В-третьих, анализ данных, полученных в результате социологических исследований, позволяет говорить о высокой степени корреляции между заявленными позициями американских и российских специалистов по проведению политических кампаний. Обе группы заявляют о приоритетности нематериальных факторов и вторичности финансового ресурса. В-четвертых, так же, как и американские специалисты, первые российские политконсультанты приходили в этот бизнес из сферы социологии, журналистики, реальной политической практики.

Можно также выделить и ряд принципиальных различий. Американские политические консультанты работают в уже устоявшейся политической и партийной системе, тогда как в России зарождение и развитие новой отрасли проходило в условиях отсутствия сильных политических партий. К тому моменту, как стали активно работать эксперты по политической коммуникации, партийная система была крайне неустойчивая, и многие консультанты воспринимали политические партии как одноразовые проекты по сбору голосов избирателей. В России партии и политический консалтинг появились одновременно. Второе отличие состоит в том, что российские и американские политические консультанты работают в разных политических средах, а с приходом к управлению государством В. Путина идет выстраивание моноцентричной политической сис-

темы, которая позволяет доминировать одной «партии власти» на политической сцене. Отмена выборов по одномандатным округам и переход фактически к назначению губернаторов существенно трансформирует рынок политконсалтинговых услуг в сторону его сужения. Тем не менее, говорить о бесперспективности данного ремесла не приходится. Российские политические консультанты стремительно начинают осваивать новые процедуры лоббистской деятельности, принимают активное участие в кампаниях по выборам в региональные законодательные собрания, значимость которых неуклонно растет.

Многие операторы успешно начинают осваивать новые рынки, а российский консалтинг становится постепенно неотъемлемой частью международного. Примечательно, что наиболее часто российские политические консультанты участвовали в политических кампаниях на Украине, в Казахстане, Молдове, Грузии, Латвии, то есть на постсоветском пространстве. Лидирующие позиции данных стран объясняются, видимо, не только географической близостью с Россией, но и схожими политическими системами и избирательными правилами. Если сравнивать зарубежную деятельность отечественных и западных политических консультантов, то можно выделить еще одно значимое отличие: деятельность иностранных политических консультантов более глобальна и не ограничивается постсоветским пространством. В этой связи задача отечественных политических консультантов — не упускать инициативу по освоению заказов на постсоветском пространстве и активно бороться за эту нишу. Учитывая близость культурных и исторических связей, лучшее в сравнении с западными специалистами понимание специфики политического поля, превосходное владение технологическим инструментарием и наличие поддержки со стороны действующих российских властей, отечественные политконсультанты имеют очевидные конкурентные преимущества, которые необходимо развивать.

**THESIS OF THE ROUND TABLE:
«THE MANAGEMENT OF COMPETENCE: THE STRATEGIES
OF MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES»**

The Department of Comparative Politics
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198