

Экономика территорий

DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.2

УДК 338.24(470) | ББК 65.050.2(2Рос-12)

© Копытова Е.Д.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ: АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ОПЫТА



КОПЫТОВА ЕКАТЕРИНА ДМИТРИЕВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru

Статья посвящена одному из наиболее актуальных вопросов – проблеме совершенствования государственного управления на базе использования современных методов (внедрение SMART-технологий, элементов бенчмаркинга, краудсорсинга, моделей социального партнерства, проектного подхода к управлению) в управлении социально-экономическим развитием территорий, что и послужило целью данной работы. Проведенный анализ основных показателей развития регионов показал, что эффективность управления находится на недостаточно высоком уровне, о чем свидетельствует ряд негативных явлений социально-экономического развития территорий (спад промышленного и сельскохозяйственного производства, падение темпов роста объема инвестиций, снижение уровня жизни населения и др.). Изучение документов долгосрочного характера субъектов Северо-Западного федерального округа в части формулировки цели стратегии социально-экономического развития и наличия в них упоминаний о современных методах управления выявило незначительное их использование в государственной деятельности. В управлении развитием территорий органы власти в основном планируют применять механизмы социального и государственно-частного партнерства. В системе целеполагания выявлен ряд проблемных моментов, в частности, неточная или формальная постановка целей, разрозненность целей и др. Определена специфика использования методологии бенчмаркинга и представлены условия эффективного внедрения краудсорсинга в государственном секторе. Обосновано, что для оценки качества предоставления государственных услуг наиболее целесообразным представляется «бенчмаркинг результативности». Выявлены основные причины, препятствующие внедрению проектного подхода, и предложены меры, способствующие созда-

Цитата: Копытова Е.Д. Современные методы в управлении развитием территорий: анализ российского опыта // Вопросы территориального развития. 2018. № 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.2

Citation: Kopytova E.D. Modern methods in territory development management: analysis of the Russian experience. *Territorial development issues*, 2018, no. 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.2

нию благоприятных условий для его использования в деятельности органов власти. В работе использовались общенаучные методы исследования (логический, системный подходы, структурно-функциональный анализ, метод обобщения), статистические (группировки, выборки, сравнения и обобщения), а также графические и табличные приемы визуализации данных. Информационной базой исследования явились работы российских и зарубежных ученых, практиков и специалистов в сфере государственного управления, использования современных методов, данные официальных сайтов субъектов РФ.

Государственное управление, социально-экономическое развитие, современные методы, SMART-технологии, бенчмаркинг, краудсорсинг, проектное управление, стратегические документы.

Для современного этапа развития российской экономики характерно особое внимание к проблеме повышения эффективности государственного управления. В условиях наличия комплекса социально-экономических проблем развития территорий, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения данная задача сегодня является крайне важной для страны. При этом, как отмечает М.А. Полиенко [1], сложившаяся отечественная система государственного управления, несмотря на многочисленные попытки ее реформирования, даже по самым оптимистическим расчетам составляет лишь около 30% от уровня эффективности системы государственного управления во времена СССР.

Об этом свидетельствует и негативная динамика основных социально-экономических показателей. В частности, среднегодовые темпы роста ВРП регионов Северо-

Западного федерального округа (СЗФО) в течение последних лет снижались (табл. 1). Значительный спад темпов прироста ВРП в 2008–2015 гг. по сравнению с 2000–2007 гг. наблюдается в Республике Карелия (5,0% против -1,1%), Мурманской (1,7% против -1,0%) и Вологодской (4,7% против -0,7%) областях. Промышленное производство в 2000–2007 гг. развивалось стабильно. Однако, несмотря на сохранение позитивной динамики, в 2008–2015 гг. темпы роста значительно снизились. Нельзя не отметить критический уровень инвестиций в последние годы – во всех регионах СЗФО, кроме Республики Коми, Мурманской и Новгородской областей, отмечается существенное падение темпов прироста. Такая ситуация становится угрозой для стабильного развития социальной сферы – темпы роста среднедушевых денежных доходов населения в 2008–2015 гг. значительно ниже, чем в 2000–2007 гг.

Таблица 1. Среднегодовые темпы роста основных социально-экономических показателей регионов СЗФО в 2000–2015 гг., % (в сопоставимых ценах)

Регион СЗФО	ВРП*		Объем промышленного производства		Объем продукции сельского хозяйства		Инвестиции в основной капитал		Объем выполненных работ в строительстве		Среднедушевые доходы населения	
	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.
СЗФО	107,5	101,6	108,8	104,4	98,7	103,9	118,0	97,9	116,5	106,8	112,9	102,7
Республика Карелия	105,0	98,9	142,5	115,4	98,1	99,4	107,4	98,3	113,2	103,7	108,1	101,7
Республика Коми	103,6	100,5	104,1	102,6	97,4	101,6	107,5	105,0	115,9	108,4	109,5	99,4
Архангельская обл.	109,2	101,1	112,9	103,7	93,1	98,0	126,5	93,1	114,9	103,9	110,9	104,0
Вологодская обл.	104,7	99,3	104,4	102,9	97,6	98,8	125,5	92,7	118,1	105,9	111,4	102,2
Калининградская обл.	110,3	102,0	120,0	108,9	99,5	107,2	119,9	94,9	117,3	105,9	114,4	102,2
Ленинградская обл.	110,6	102,9	113,7	105,5	101,5	104,2	114,4	97,1	117,5	107,9	116,7	101,2
Мурманская обл.	101,7	99,0	100,9	104,7	98,4	92,4	108,8	104,3	116,8	107,5	105,6	100,6
Новгородская обл.	104,7	103,6	106,1	105,6	99,5	110,7	113,6	106,6	115,0	110,9	108,6	105,3
Псковская обл.	103,6	100,7	104,7	105,2	95,2	107,7	114,0	97,6	117,2	108,3	111,6	103,1
г. Санкт-Петербург	109,6	103,1	110,4	104,9	0,0	0,0	121,7	97,8	116,1	106,6	114,5	103,1

Источник: рассчитано автором.

Так, в течение последних десятилетий промышленный комплекс страны продолжает оставаться в кризисном состоянии. По объему промышленного производства в физическом выражении в настоящее время пока не удалось превзойти уровень начала 90-х гг. XX века (составляет чуть более 80% от уровня 1990 года, а по обрабатывающим производствам – 78%). Несмотря на предпринимаемые федеральными и региональными властями меры как в России в целом, так и в большинстве регионов СЗФО, физический объем продукции сельского хозяйства так и не превысил уровень 1990 года [2; 3].

Кроме того, следует отметить, что крайне актуальной проблемой в настоящее время является существенная неравномерность развития территорий страны: сохранение практически на прежнем и весьма существенном уровне дифференциации субъектов РФ по ряду социально-экономических параметров, в частности, по объему валового регионального продукта на душу населения, а также усиление дифференциации по таким индикаторам, как инновационная активность организаций (с 22 раз в 2000 году до 58 – в 2015 году), уровень зарегистрированной безработицы (с 21 до 39 раз), степень износа основных фондов (с 1,8 до 2,4 раза), коэффициент смертности (с 4,1 до 5,3 раза).

Заметим, что вышеобозначенные и другие проблемы (кризис региональных бюджетов, снижение инвестиционной активности, сокращение объемов сельскохозяйственного производства, низкий уровень инновационной активности организаций и др.) зачастую кроются не в дефиците средств для их решения и развития, а в неэффективном государственном управлении, отсутствии полноценного законодательного регулирования, своевременных и компетентных управленческих решений.

Так, по мнению Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, Р.Ф. Туровского, «практически все направления модернизации российской исполнительной власти соответствуют лучшей мировой практике..., однако их эффективность, мягко говоря, далека от желаемой» [4].

Причины проблем ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организации, неэффективности действий правящей элиты по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, социальной справедливости, преследовании ей собственных интересов [5].

Важность данного вопроса неоднократно подчеркивалась федеральными и региональными органами власти. Президент РФ В.В. Путин на совещании с членами Правительства в мае 2013 года спустя год после издания «майских» указов заявил, что к 2018 году необходимо обеспечить новый, более высокий уровень жизни граждан Российской Федерации, прежде всего, за счет кардинального повышения эффективности государственного управления и качества работы государственного сектора.

При этом реформирование системы государственного управления должно быть ориентировано на необходимость использования современных методов, разработку новой управленческой идеологии, изменение управленческих структур, что ставит перед теорией и практикой задачу обоснования принципов и инструментария комплексной трансформации системы государственного управления.

Ключевыми направлениями совершенствования, зарекомендовавшими себя в развитых странах мира, являются внедрение в практику государственного управления форм, методов и инструментов, активно применяемых в бизнес-среде (проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии и т. п.), использование идеологии корпоратизма (развитие механизмов государственно-частного партнерства) [6; 7; 8; 9]. Эти обстоятельства обусловили актуальность данного исследования. В связи с этим целью статьи является изучение использования современных методов в управлении социально-экономическим развитием территорий на основе исследования стратегических документов на примере субъектов РФ.

В настоящее время в Российской Федерации идет процесс реформирования системы территориального стратегического планирования, связанный с принятием Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Важным последствием принятия данного закона стала нормативно закрепленная необходимость разработки стратегий социально-экономического развития на уровне субъектов Российской Федерации.

В 172-ФЗ определена следующая совокупность составляющих (процессов) стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, программирование и планирование, мониторинг и контроль. В табл. 2 показана связь закрепленных в законе процессов и документов стратегического планирования (на разных уровнях).

Из таблицы видно, каким функциям стратегического планирования соответствуют те или иные типы документов на различных уровнях. В частности, процессу целеполага-

ния соответствует стратегия социально-экономического развития и другие документы стратегического планирования; процессу прогнозирования соответствуют прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз на долгосрочный и среднесрочный период; процессу программирования – государственная и/или муниципальная программа; процессу планирования – план мероприятий по реализации стратегии; процессу мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования – сводные годовые доклады о реализации программ и планов и др.

При этом целеполагание является важным процессом в ходе стратегического планирования. Это нашло отражение в Федеральном законе № 172-ФЗ, где целеполагание задается как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Таблица 2. Функции и документы стратегического планирования (по 172-ФЗ)

Функция	Документы
Целеполагание	– ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; – стратегии социально-экономического развития РФ, макрорегионов, субъекта РФ, муниципального образования; – Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы этой сферы; – отраслевые документы стратегического планирования РФ; – Стратегия пространственного развития РФ
Прогнозирование	– прогноз научно-технологического развития РФ; – стратегический прогноз РФ; – прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования), на среднесрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования); – бюджетный прогноз на долгосрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования), на среднесрочный период (РФ, субъекта РФ)
Программирование	– основные направления деятельности Правительства РФ; – программы: государственные программы РФ, субъекта РФ, муниципальная программа; – схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Планирование	– план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, муниципального образования
Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования	– ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, главы местной администрации о результатах его деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления; – сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ РФ, субъекта РФ, муниципальных программ; – доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти
Источник: [10].	

Как отмечает В.Н. Лексин [11], целеполагание является самым ответственным и одновременно наиболее уязвимым звеном любой публичной государственной политики, причем значимо и то, каким образом сформулированы соответствующие цели, насколько публично они комментируются и как воспринимаются. Например, ранее цели и задачи «перестройки» выражались призывами к гласности (порицание идеологических основ советского государства), к перестройке экономики (развитие частного сектора, легализация теневых капиталов и др.). В настоящее время ситуация кардинально поменялась, и существовавшие ранее документы стратегического характера на 90% состоят из обоснования и развернутых характеристик целей и задач. Положения этих документов со временем становятся нормами законодательства и путем содержательного дублирования распространяются в виде становящихся обязательными документов регионального и муниципального уровня (такими, в частности, являются массово изготавливаемые «стратегии» развития регионов и муниципальных образований) [11].

По мнению ученого, это не означает прямого перехода в практику государственного управления всех положений и основных направлений стратегий и других документов стратегического характера [11]. В быстро меняющихся современных условиях нашего времени органы государственной и муниципальной власти реализуют стратегические цели в тактическом режиме, не исключая и применение технологий «ручного управления». На сегодняшний день таким образом действуют органы власти во всех странах, но в нашей стране этот процесс идет с невероятной скоростью. И это одна из причин того, что критики осуществляемой государственной политики ставят в пример немало поводов для обнаружения несоответствий целевых установок «программ», «концепций» и других документов с конкретными результатами деятельности властей всех уровней по достижению заявленных в этих документах целей.

Данные обстоятельства позволяют говорить о том, что одним из методов повышения эффективности государственного управления является внедрение SMART-технологий, под которыми понимается техника (стандарт) постановки целей и задач, включающая такие неотъемлемые составляющие, как конкретность, измеримость, достижимость, реальность, определенность во времени.

Изучение документов долгосрочного характера субъектов СЗФО позволяет говорить о том, что основная цель во всех стратегиях – на повышение качества жизни населения (табл. 3). Отличная от всех заявленная цель в Псковской области: модернизация экономики и социокультурной сферы (на основе инновационных технологий) с учетом влияния «фактора границы» и развития крупнейших агломераций. Однако данная цель утверждена в 2009 году для Стратегии развития региона на период до 2020 года. Заметим, что, как и в Псковской области, региональные стратегии развития требуют обновления в республиках Карелии и Коми. В Мурманской области принятый документ рассчитан на период до 2020–2025 гг. Это говорит о необходимости корректировки стратегий.

Что касается постановки цели, то лишь в Архангельской, Вологодской, Мурманской и Псковской областях она конкретна, измерима, определена во времени.

Содержательные положения стратегического целеполагания, зафиксированные в соответствующих актах федерального, регионального и муниципального уровней, – определяющий, а в большинстве случаев и единственный, источник информации об идеологии и сути управленческих нововведений во всех сферах общественной жизни как во внутренней, так и во внешней политике государства. Недооценка или игнорирование данного процесса являются частой причиной обнаружения негативных положений в последующих документах (от законов до должностных инструкций) властей всех уровней [11].

Таблица 3. Постановка цели в стратегиях социально-экономического развития субъектов СЗФО

Субъект СЗФО	Стратегическая цель развития субъекта
Республика Карелия (Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года)	Повышение качества жизни населения республики на основе устойчивого сбалансированного развития экономики, формирования потенциала будущего развития и активного участия республики в системе международных и межрегиональных обменов
Республика Коми (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года)	Повышение уровня жизни населения в Республике Коми на основе устойчивого развития экономики Республики Коми. Стратегическими целями в области экономического развития являются: 1) обеспечение макроэкономической стабильности и достижение устойчивых темпов экономического роста не ниже 5 процентов в год; 2) рост инвестиционной привлекательности и формирование положительного имиджа Республики Коми; 3) повышение инвестиционной и инновационной активности организаций; 4) повышение эффективности управления финансово-бюджетной сферой, усиление роли консолидированного бюджета Республики Коми как инструмента государственной экономической политики; 5) обеспечение эффективного использования природно-ресурсного потенциала; 6) диверсификация структуры экономики в пользу обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей, а также сферы услуг; 7) повышение конкурентоспособности продукции, производимой в республике; 8) создание транспортной системы, обеспечивающей потребности хозяйствующих субъектов и населения; 9) создание оптимальной структуры сельскохозяйственного производства и повышение уровня самообеспечения Республики Коми основными видами сельскохозяйственной продукции и продовольствия; 10) увеличение вклада малого и среднего предпринимательства в развитие экономики Республики Коми; 11) рост эффективности межрегионального сотрудничества
Архангельская область (Стратегия социально-экономического развития Архангельской области на период до 2030 года)	Обеспечение высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни – декомпозируется на три цели второго уровня: 1) эффективная, динамично растущая и сбалансированная экономика; 2) благоприятные условия для жизни, профессиональной и творческой самореализации жителей области; 3) эффективная исполнительная власть области
Вологодская область (Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года)	Реализация политики народосбережения путем сохранения демографического потенциала и развития человеческого капитала за счет конкурентоспособности области и формирования пространства развития человека
Калининградская область (Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу)	Стратегия основывается на следующих принципиальных положениях: 1) социальная ориентация, главной целью которой является повышение уровня и качества жизни населения Калининградской области; 2) устойчивое развитие Калининградской области, создание динамично развивающейся, конкурентоспособной и сбалансированной экономики, обеспечивающей занятость населения преимущественно в секторах с высоким потенциалом устойчивого роста и уровнем производительности труда; 3) сотрудничество, обеспечивающее сочетание региональных, межрегиональных и общероссийских интересов при решении стратегических проблем экономического, социального и территориального развития
Ленинградская область (Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года)	Обеспечение устойчивого экономического роста и улучшение качества жизни населения региона
Мурманская область (Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года)	Обеспечение высокого качества жизни населения региона
Новгородская область (Стратегия социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года)	Повышение уровня и качества жизни населения области, формирование благоприятных условий социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу
Псковская область (Стратегия социально-экономического развития Псковской области до 2020 года)	Модернизация экономики и социокультурной сферы (на основе инновационных технологий) с учетом влияния «фактора границы» и развития крупнейших агломераций
Источник: составлено автором.	

При этом, как отметил в интервью Губернатор Красноярского края В.А. Толоконский [12], инструментом, позволяющим отслеживать достижение поставленной цели, оценить качество работы и возложить ответственность на исполнителей за конечный результат, является проектный подход. Вместе с тем его внедрение задокументировано лишь в Вологодской и Ленинградской областях (табл. 4).

Возникает вопрос – планируется ли использование данного и других современных методов управления при реализации реги-

ональных стратегий социально-экономического развития. Для этого обратимся к содержанию данных документов на примере субъектов СЗФО.

Изучение стратегических документов в части социально-экономического развития регионов СЗФО позволяет сделать вывод о том, что внедрение *проектного управления* в деятельность органов власти задекларировано в стратегиях Вологодской и Ленинградской областей. В других субъектах отмечается лишь реализация отдельных проектов в некоторых отраслях экономики.

Таблица 4. Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления

Субъект СЗФО	Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления (1 – проектное управление, 2 – бенчмаркинг, 3 – краудсорсинг, 4 – социальное партнерство)
Республика Карелия	1. Инвестиционные проекты, проектные технологии (форсайт); Раздел «Реализация приоритетов и важнейшие проекты»
	2. Внедрение международной системы стандартов качества ИСО
	3. Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов
	4. Отмечена неразвитость государственно-частного партнерства и недостаточность социальной ответственности бизнеса
Республика Коми	1. Создание Фонда поддержки инвестиционных проектов; реализация приоритетных национальных и инвестиционных проектов
	2. Разработка стандартов качества предоставления бюджетных услуг; внедрение международных стандартов в лесной и медицинской сферах, в области охраны труда и др.
	3. Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов
	4. Развитие механизмов социального и государственно-частного партнерств
Архангельская область	1. Реализация приоритетных проектов
	–
	3. Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов.
Вологодская область	1. Стратегия реализуется через программно-целевой принцип стратегического планирования. Одновременно с этим применяется и проектный подход
	2. Внедрение технологий «лучших региональных практик» и бенчмаркинга в деятельность органов власти. Внедрение международных стандартов в сфере образования, безопасности, экологии и др.
	3. Проект «Команда Губернатора: Ваша оценка» – опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления и оценка деятельности департаментов
	4. Усиление общественного контроля. Повышение уровня доверия населения к органам власти, в том числе путем реализации стандарта информационной открытости органов власти для общественности
Калининградская область	1. Реализация инвестиционных и приоритетных национальных проектов
	2. Внедрение международных стандартов в сфере обслуживания и др.
	3. Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов. Привлечение жителей к публичным слушаниям по обсуждению новых проектов. Внедрение практик обязательной публичной общественной оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обязательного обнародования результатов социологических исследований
	4. Стимулирование частно-государственного партнерства. Развитие некоммерческих партнерств, социального партнерства

Ленинградская область	1. Стратегия закладывает основу изменений в системе государственного управления, в первую очередь имплементацию проектного подхода. Это позволит эффективно реализовывать сложные, межведомственные проекты, лежащие в основе стратегии
	–
	3. Расширение участия граждан Ленинградской области в управлении регионом (опросы населения, общественные советы, институт сельских старост, институт гражданской законодательной инициативы, молодежные объединения, политические партии и пр.)
	4. Развитие института государственно-частного и муниципально-частного партнерства
Мурманская область	1. Реализация инвестиционных, образовательных, международных и др. проектов
	2. Ужесточение экологических стандартов
	3. Расширение участия граждан в формировании стандартов предоставления государственных услуг, внедрение процедур по независимой оценке качества работы (формирование общественных советов)
	4. Развитие социального партнерства и государственно-частного партнерства
Новгородская область	1. Инвестиционные, общественно значимые проекты
	2. Внедрение международных стандартов в туристской отрасли, в сфере экологии
	3. Взаимодействие с общественностью в рамках Общественной палаты не только является одной из систем обратной связи, прямым источником получения информации о состоянии общественного мнения, но и одновременно стимулирует активность граждан
	4. Совместная разработка и реализация программ (в том числе по развитию некоммерческого сектора и гражданского общества, социального партнерства), взаимодействие некоммерческого сектора с органами государственной власти области. Развитие государственно-частного партнерства
Псковская область	1. Реализация национальных, инвестиционных, образовательных и др. проектов
	–
	3. Оценка жителями области эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления
	4. Развитие социального партнерства
Источник: составлено автором.	

Бенчмаркинг представляет собой инструмент всеобщего управления качеством. Выполнение стандартов ISO 9000 не только в коммерческих, но и в государственных организациях, в том числе в органах регионального и муниципального управления, – значимый шаг к повышению эффективности их работы. Внедрение бенчмаркинга в деятельность органов власти среди регионов СЗФО планируется лишь в Вологодской области. В стратегии социально-экономического развития Республики Карелии обозначена задача внедрения международной системы стандартов качества ISO. В Республике Коми, Калининградской и Новгородской областях запланировано использование стандартов качества в различных сферах экономики. В стратегических документах Архангельской, Ленинградской и Псковской областей не отражено внедрение стандартов качества.

Принципы использования органами власти метода государственного управления – *краудсорсинга* – как современного

способа взаимодействия с гражданами не формализованы в документах долгосрочного характера. В настоящее время внедрение элементов краудсорсинга в деятельность органов власти регионов СЗФО осуществляется посредством общественной экспертизы проектов, электронного документооборота, активного использования социальных сетей государственными служащими высокого ранга, а также опросов населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов. В основе современных моделей краудсорсинга – использование информационно-коммуникационных технологий, реализация проектов на специализированных сайтах в сети Интернет. Это существенно расширяет круг участников, повышает оперативность и результативность работы.

Развитие механизмов *социального и государственно-частного партнерства* отмечается во всех регионах СЗФО, кроме Архангельской области.

Итак, изучение стратегических документов долгосрочного характера позволяет сделать вывод о незначительном использовании в деятельности органов власти современных методов государственного управления. При этом при разработке стратегий разных уровней возникают проблемы в системе целеполагания как одного из важнейших аспектов эффективной государственной политики, среди них:

- неточная постановка целей (без оснований их постановки);
- разрозненность целей (отсутствие их увязки между собой, связывания в единую систему в виде дерева целей);
- недостаточное понимание различий между терминами «цель» и «результаты», в связи с этим в вышеозначенных документах наблюдается недостаточное отличие в формулировках цели и результатов, причем последние зачастую не являются следствием достижения поставленных целей;
- формальная постановка целей, когда цели, задачи и целевые показатели разрознены, а ожидаемые результаты формируются по другой логике [11].

Обозначенные проблемы целеполагания приводят к негативным последствиям в ходе стратегического планирования, в частности к отсутствию или слабому согласованию целей развития на разных уровнях – муниципальном, региональном, макрорегиональном и страновом, между разными составляющими стратегического планирования и соответствующими стратегическими документами (стратегией, программами, планами и проектами).

Это позволяет говорить о том, что в современных условиях хозяйствования достаточно серьезной проблемой является неспособность органов власти и управления успешно разрабатывать и реализовывать определенные стратегические и тактические цели, а также использовать в своей деятельности современные методы государственного управления.

Вместе с тем их применение позволяет определять возможность достижения целей, обеспечивать передачу и адаптацию пере-

дового управленческого опыта, выстраивать эффективное взаимодействие с гражданами, способствует разработке норм и правил регулирования социально-трудовых отношений и активному участию государства в социальном диалоге, а также неординарному решению задач и концентрации финансовых и иных ресурсов при одновременной экономии времени и средств, затрачиваемых на осуществление деятельности.

В частности, использование *бенчмаркинга* как управленческой технологии в государственном секторе заключается в применении комплекса средств, которые позволяют постоянно и на систематической основе выявлять, оценивать и организовывать употребление приемов и методов управления наиболее успешных субъектов как общественного, так и частного сектора, т. е. позволяют формализовать передачу (распространение) и адаптацию передового управленческого опыта на всех уровнях власти, в том числе на региональном и муниципальном.

Бенчмаркинг также вносит немаловажный вклад в оптимизацию распределения ресурсов путем определения неэффективных продуктов и помогает определить направления для повышения эффективности и результативности. Кроме того, он выступает в качестве инструмента оценки направленности инвестиций, так как в процессе анализа возможно определить, какие необходимы дополнительные средства и ресурсы для производства тех или иных товаров и услуг. Поэтому с данной позиции метод также способствует росту инноваций с точки зрения улучшения организационной стороны деятельности и распространению их в органах исполнительной власти.

Относительно методологического инструментария и технологий осуществления бенчмаркинга стоит отметить, что в настоящее время продолжается его активное становление на государственном уровне. Так, в странах ЕС в 2000 году широкое распространение получила Общая схема оценки (Common Assessment Framework – CAF), которая основана на базе двух инструментов:

– модель совершенствования Европейского фонда управления качеством (EFQM Excellence Model), успешно зарекомендовавшая себя в Европе с 1992 года как модель Европейской премии качества;

– модель «Spreuer», которая разработана намеренно для оценки качества деятельности государственных структур Немецким университетом административных наук.

В России в 2006 году была разработана система оценки эффективности деятельности и анализа качества систем управления органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС), базирующаяся на следующих основных подходах:

- общая схема оценки (CAF);
- модель совершенствования Европейского фонда управления качеством;
- модель премий Правительства Российской Федерации в области качества [13].

Однако необходимо и далее совершенствовать методологию реализации бенчмаркинга с учетом специфики (рис. 1), которая в настоящее время полностью не учтена в государственном секторе.

Для реализации оценки качества предоставления государственных услуг наиболее рациональным является применение «бенчмаркинга результативности» (Т. Пойстер [15]

называет данную форму «статистическим бенчмаркингом»), представляющего собой оценку, сравнительный анализ и передачу управленческих новаций, которые основаны на изучении системы показателей результативности. Следует выделить причины целесообразности использования данной формы бенчмаркинга в ситуациях, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления (табл. 5).

Одно из важнейших условий эффективности бенчмаркинга – это возможность его применения в качестве управленческой альтернативы. В настоящее время в процессе административной реформы акцент в оптимизации предоставления государственных услуг смещен на создание и функционирование многофункциональных центров (МФЦ). По результатам же бенчмаркинга по-прежнему является возможность точечной оптимизации, например, за счет улучшения качества одного из источников справочной информации, которая в ряде случаев решит проблему неэффективности по одной услуге, причем с меньшими издержками по сравнению с затратами на внедрение МФЦ.

На наш взгляд, данный метод целесообразно использовать в качестве инструмента анализа текущего состояния и планирования изменений, которые направлены на

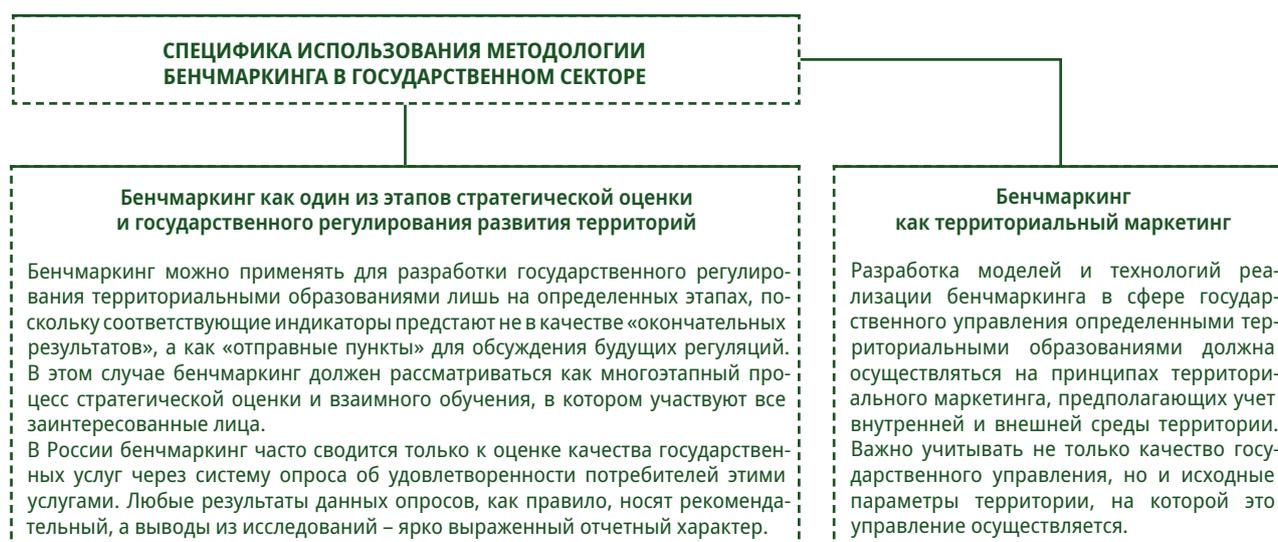


Рис. 1. Специфика использования методологии бенчмаркинга в государственном секторе

Составлено по: [14].

Таблица 5. Причины использования бенчмаркинга (управление по результатам) в системе государственного управления

Причина	Описание
Минимизация удельных издержек в случае многократного (циклического) применения	Эта форма бенчмаркинга может проводиться на ежегодной основе без существенного пересмотра условий и механизмов. Другие формы предполагают, что в каждом цикле все элементы должны быть созданы заново
Структурированность и единообразии подходов к анализу различных видов деятельности в государственном управлении	Возможность привлечения к процедурам бенчмаркинга всех заинтересованных лиц, обусловленная тем, что описание активности происходит не в сложной, сугубо профессиональной форме, а через систему показателей результативности, которые более понятны
Формализованность выражения качества предоставления услуг	Представляет набор показателей результативности, который предоставляет всем участникам процесса бенчмаркинга ясные и неопровержимые данные о достигнутых результатах деятельности и возможностях ее улучшения на основе применения лучших практик
Составлено по: [14].	

сокращение расходов функционирования аппарата управления, повышение качества государственных услуг и управления в целом. Это позволяет говорить о том, что его применение наиболее эффективно в форме постоянного процесса, встроенного в текущую деятельность органов власти.

При этом механизм использования бенчмаркинга на постоянной основе включает в себя два основных управленческо-правовых элемента:

- 1) нормативное обеспечение процедуры бенчмаркинга;
- 2) нормативное обеспечение внедрения лучших практик, выявленных в результате бенчмаркинга.

В свою очередь, вопрос законодательного закрепления процедуры бенчмаркинга может быть решен посредством принятия нормативно-правового акта, закрепляющего Положение о порядке проведения бенчмаркинга государственных услуг [14].

Внедрение *краудсорсинга* в государственный менеджмент связано с незначительным участием общества в управлении развитием территории, необходимостью объединения усилий для этого, улучшением взаимодействия между участниками и др.

Реализация совершенствования деятельности в государственном секторе с использованием *краудсорсинга* и повышения возможностей участия населения в разработке законодательных актов началась с подписания указа «Об общественном обсуждении проектов федеральных конститу-

ционных законов и федеральных законов», согласно которому органы государственной власти обязаны выносить разрабатываемые ими законопроекты на публичное обсуждение в сеть Интернет. По завершении общественной экспертизы проектов представляется доклад о результатах обсуждения Президенту РФ.

Однако для внедрения *краудсорсинга* в деятельность государственного сектора необходимо соблюдение ряда условий, представленных на *рис. 2*.

При их выполнении результатами внедрения и применения *краудсорсинга* для органов государственной власти могут стать:

- позитивный управленческий имидж за счет внедрения современных методов;
- позитивный политический имидж за счет улучшения взаимодействия с потребителями государственных услуг;
- повышение качества документов за счет прохождения процедуры общественной экспертизы;
- формирование команды профессиональных и общественных экспертов;
- создание банка инновационных проектов;
- оптимизация сроков поиска новых решений и подготовки документов, имеющих принципиально важное общественное значение и др.

Для осуществления *краудсорсинга* в сфере государственного и муниципального управления необходимо выполнение следующих задач:



Рис. 2. Условия эффективного внедрения краудсорсинга в государственном секторе

Составлено по: [16].

- 1) вовлекать активных граждан в процесс разработки решения задачи;
- 2) организовывать и стимулировать выдвижение идей;
- 3) проводить отбор лучших предложений и идей;
- 4) выбирать лучших участников и формировать открытое экспертное сообщество на основе личного вклада каждого в решение общих задач.

Несомненно, внедрить краудсорсинг во все сферы государственного управления вряд ли удастся, однако можно выделить наиболее подходящие направления деятельности для данного метода (рис. 3).

Результатом применения краудсорсинга в данных направлениях будет расширение его использования в государственном и муниципальном управлении, итогом чего станут лидирующие позиции среди современных методов, поскольку он будет содействовать формированию гражданского общества, в котором активность граждан,

общественная экспертиза и народный контроль выступают существенными характеристиками процесса принятия важных государственных решений.

В настоящее время особую актуальность приобретает использование в деятельности органов власти *проектного подхода*, что связано с утвержденным планом первоочередных мероприятий на 2016–2017 гг. по организации проектной деятельности в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 2165-р. Одновременно с этим руководителям всех уровней власти рекомендовано обеспечить его внедрение и развитие компетенций всех участников проектной деятельности. Преимущества использования данного подхода заключаются в сокращении сроков достижения результатов, повышении эффективности использования ресурсов и взаимодействия с участниками этого процесса и др. (рис. 4).

Вместе с тем применение этого метода в управлении социально-экономическими



Рис. 3. Направления деятельности органов государственной власти, в которые целесообразно внедрить краудсорсинг

Составлено по: [16].

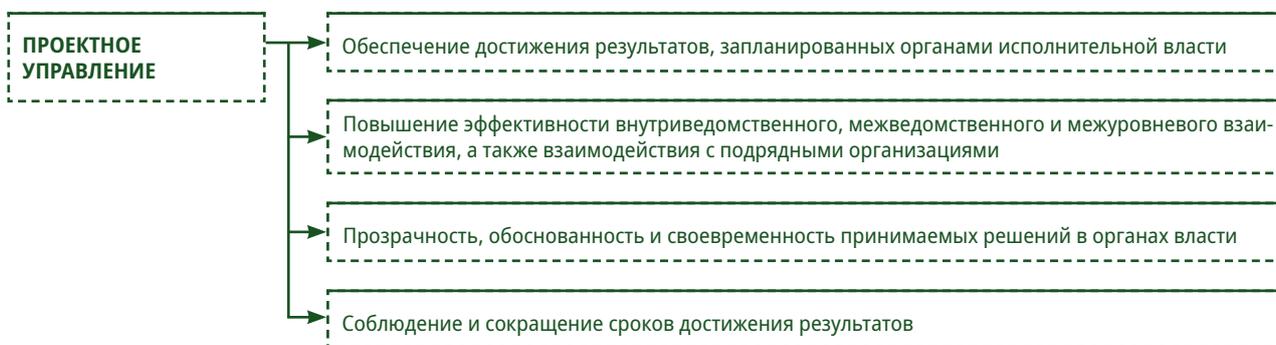


Рис. 4. Основные цели внедрения проектного управления

Составлено по: Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

процессами в нашей стране находится на начальной стадии внедрения. В связи с этим на современном этапе возникает ряд проблем в процессе его апробации на пилотных площадках [17]:

- отсутствует методический инструментарий организации и внедрения проектного

подхода в управление социально-экономическим развитием территорий;

- проектное управление оказалось не встроено в систему стратегического планирования;

- отсутствует организационно-методическое обеспечение проектного управления;

– к причинам незначительного использования проектного управления относятся недостаточный уровень знаний и компетенций работников, а также их слабая заинтересованность в организации и использовании данного подхода [17].

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что первоочередной задачей для региональных и муниципальных органов власти становится совершенствование нормативно-правовой базы посредством разработки стандартов. Необходимо также активнее вовлекать сотрудников публичного сектора в проектную деятельность, организовать их профессиональное переобучение и повышение квалификации. Кроме того, отсутствие единой информационной системы управления проектами требует создания унифицированного и доступного программного обеспечения для ведения проектной деятельности [17–25].

Положительный опыт использования современных методов при оценке деятельности органов исполнительной власти имеется и в Вологодской области. Анализ реализации проекта Правительства «Команда Губернатора: ваша оценка» показал, что он позволяет жителям Вологодской области оценить деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, высказать свои предложения и пожелания по организации работы. В 2017 году он подтвердил свою успешность и востребованность у населения. В период со старта проекта до его завершения жители области проявляли активную гражданскую позицию, выражая свое мнение о деятельности органов исполнительной власти региона, а также местных администраций.

Однако в последующей работе по реализации проекта целесообразно полнее отражать в публичных докладах принцип проблемно-целевого подхода:

– учитывать соответствие деятельности государственных органов региона общей стратегической цели на долго- и среднесрочную перспективу;

– анализировать степень достижения целевых значений индикаторов по наиболее важным направлениям работы органа управления в отчетном году;

– при невыполнении планов выявлять причины и предлагать коррективы дальнейшей работы.

Необходимо отметить, что проблемно-целевой подход позволит органам власти лучше увидеть суть и проблемы социально-экономического развития территории и возникающие угрозы, а также объемы и результативность проделанной работы за определенный период [26; 27].

На наш взгляд, данную практику целесообразно распространить и на другие субъекты РФ, что позволит сформировать у экспертного сообщества и населения более полное представление о проделанной властью работе.

Стоит отметить, что и на локальном уровне также отмечается необходимость использования современных методов повышения эффективности государственного управления. Так, ежегодный опрос глав муниципальных образований Вологодской области, проводимый ФГБУН ВолНЦ РАН, показал, что руководители хотели бы повысить уровень своей квалификации и знаний не только в таких сферах, как юриспруденция, государственное и муниципальное управление в целом, экономика, стратегическое планирование, но и в таких, как современные технологии управления: межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство, проектное управление, территориальный маркетинг, краудсорсинг и т. д. (табл. 6).

Таким образом, проведенная систематизация основополагающих теоретических подходов, касающихся сущности, особенностей и специфики использования современных методов в управлении социально-экономическим развитием территорий, позволила выявить и сформулировать условия их эффективного внедрения в государственном секторе.

С учетом фактического положения дел актуализируется необходимость повышения квалификации государственных служа-

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «В каких сферах Вы хотели бы повысить свою квалификацию, получить дополнительные знания?», % от числа опрошенных

Сфера	Муниципальное образование		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Юридические вопросы	43,8	50,0	53,5
Государственное и муниципальное управление в целом	31,3	50,0	50,0
Экономика	31,3	64,3	29,1
Стратегическое планирование (разработка стратегий и программ развития муниципалитета)	25,0	50,0	29,1
Современные технологии управления (межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство, проектное управление, территориальный маркетинг, краудсорсинг и т. д.)	37,5	21,4	27,9
Земельное и имущественное управление	18,8	57,1	24,4
Государственные и муниципальные закупки	6,3	14,3	20,9
Документооборот и работа с обращениями граждан	0,0	14,3	17,4
Информационные технологии	25,0	42,9	15,1
Жилищно-коммунальное хозяйство и градостроительство	6,3	35,7	12,8
Не имею такой потребности	6,3	0,0	7,0
Источник: [28].			

ских, а также проведения государственной политики, направленной на формирование эффективной системы государственного управления путем использования современных методов. Только грамотный, методически и научно обоснованный процесс их использования позволит содействовать

развитию отраслей хозяйствования в регионе, оптимизировать процесс достижения поставленных целей регионального развития, что будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию регионов и повышению эффективности государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Полиенко М.А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 9–15.
2. Кожевников С.А. Повышение эффективности государственного управления – ключевая задача для современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 3. С. 78–99. DOI: 10.15838/esc.2017.3.51.4
3. Аганбегян А.Г., Ивантер В.В. Текущая экономическая ситуация в России: траектория развития и экономическая политика // Деньги и кредит. 2014. № 11. С. 3–10.
4. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 г. – начале 2009 г.» / О.В. Гаман-Голутвина [и др.]. М.: ИНОП, 2009.
5. Ильин В.А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 4. С. 10–18. DOI: 10.15838/esc.2016.4.46.1
6. Лысов П.В. Управление пространственными социально-экономическими системами: зарубежный опыт // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. № 4 (132). С. 123–130.
7. Crawford J.K. *The Strategic Project Office: A Guide to Improving Organizational Performance*. New York: Marcel Dekker, Inc., 2002.
8. Johnson R., Kast F., Rozenzweig J. *The Theory and Management of Sistem*. New York, 1967, pp. 410–411.
9. Thiry M., Matthey A. Delivering business benefits through Projects, Programs, Portfolios and PMOs. *Proceedings of the Asia-Pacific PMI Global Congress*. Singapore: Project Management Institute Publ., 2005, pp. 89–91.

10. Бочкарева Т.В. Целеполагание как принципиальная основа разработки стратегий и их реализации // Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства. Доклады участников XIV общероссийского Форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 19–20 октября 2015 г. / под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2016. С. 9–12.
11. Лексин В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 5. С. 8–13.
12. Кобец Н. Чиновник не должен ходить по струнке // Эксперт. 2017. № 16. С. 64.
13. Сачук Т.В. Территориальный маркетинг: учебное пособие. СПб.: Питер, 2009. 368 с.
14. Елисеенко В.Ф., Головщинский В.Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти // Экспертный анализ. С. 118–130.
15. Poister Th.H. Measuring performance in public and non-profit organizations. *Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series)*, 2003.
16. Насыров И.Р., Савельев И.Л. Технологии краудсорсинга в государственном управлении // Ученые записки Казанского университета. 2012. С. 94–104.
17. Ускова Т.В., Копытова Е.Д. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 7–27.
18. Кожевников С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // Вопросы территориального развития. 2016. № 5. URL: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2037>
19. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. 2016. № 1. С. 30.
20. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Project Management Institute, 3rd ed. USA, 2004. 388 p.
21. Мартин П., Тейн К. Управление проектами / пер. с англ. СПб.: Питер, 2006. 224 с.
22. Разу М.Л. Управление проектом // Основы проектного управления: учебник. М.: КНОРУС, 2007. 768 с.
23. Дитхелм Г. Управление проектами: в 2 т. Т. 1 / пер. с нем. СПб.: Бизнес-пресса, 2004. 400 с.
24. Грей К.Ф., Ларсон Э.У. Управление проектами: практическое руководство. М.: Дело и сервис, 2003. 528 с.
25. Desouza K.C., Evaristo J.R. Project management offices: A case of knowledge-based archetypes. *International Journal of Information Management*, 2006, no. 26, pp. 414–423.
26. Татаркин А.И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 71–80.
27. Программно-целевое управление региональным развитием / С.В. Перфильев [и др.]. Рязань, 2012. 123 с.
28. Ворошилов Н.В. Проблемы функционирования института местного самоуправления (по материалам опроса глав муниципальных образований субъектов СЗФО и Вологодской области) // Социальное пространство. 2017. № 3. URL: <http://sa.vscs.ac.ru/article/2312>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Копытова Екатерина Дмитриевна – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

MODERN METHODS IN TERRITORY DEVELOPMENT MANAGEMENT: ANALYSIS OF THE RUSSIAN EXPERIENCE

The article is devoted to one of the most pressing issues – the problem of improving public administration through the use of modern methods (introduction of SMART-technology, benchmarking elements, crowdsourcing, models of social partnership, project approach to management) in the management of socio-economic development of territories, which is the purpose for the research. Analysis of the main indicators of regional development shows that management efficiency is not at a high level, as evidenced by a number of negative phenomena in the socio-economic development of territories (the decline in industrial and agricultural production, declining growth rates of investment, the decline in the population's living standards, etc.). The study of long-term documents of constituent entities of the Northwestern Federal District in terms of statement of the purpose of the strategy of socio-economic development and the presence of references to modern methods of management revealed their insignificant use in public activities. When managing territorial development, public authorities mainly plan the use of mechanisms of social and public-private partnership. A series of problematic issues, in particular, inaccurate or formal goal-setting, fragmented goals, etc. has been identified in the system of goal-setting. The specific features of using the benchmarking technique is determined, the conditions for effective crowdsourcing introduction into the public sector are presented. It is proved that "benchmarking" is the most appropriate for assessing the quality of public services. The main reasons hindering the implementation of the project approach are identified and the measures promoting the creation of favorable conditions for its use in public activities are proposed. The author applies general scientific research methods (logical and system approaches, structural and functional analyses, generalization method), statistical methods (grouping, sampling, comparison and generalization), as well as graphical and tabular methods of data visualization. The research information framework includes works by Russian and foreign scholars, practitioners and experts in public administration, application of modern methods, data of official websites of constituent entities of the Russian Federation.

Public administration, socio-economic development, modern methods,, SMART-technology, benchmarking, crowdsourcing, project management, policy papers.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kopytova Ekaterina Dmitrievna – Ph.D. in Economics, Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences". 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.