СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 330.59:005.1(470)

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ СМЕНЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ

О.В. Глушакова
Новосибирский государственный университет экономики и управления – «НИНХ»
trinity@oaoktk.ru

Обсуждаются проблемы эффективности и качества управления в социально-экономических системах всех уровней. Утверждается, что качество управления определяется соответствием установленным стандартам. Обосновывается новая парадигма управления устойчивым развитием социально-экономических систем, базирующаяся на триаде «качество человеческого капитала – качество управления – качество жизни», определяющая новую систему ценностных ориентиров деятельности органов публичного управления.

Ключевые слова: качество, эффективность, публичное управление, устойчивое развитие, человеческий капитал.

DOI: 10.17212/2075-0862-2016-1.1-53-69

Переход высокоразвитых стран к экономике, построенной на знаниях, послуживший импульсом для стремительного развития в конце XX в. высокотехнологичных отраслей, в том числе информационных и телекоммуникационных, объективно предопределил необходимость поиска принципиально новых путей обеспечения устойчивого социально-экономического развития России не только в настоящий момент, но и в стратегической перспективе. В условиях глобализации, сопровождающейся нарастанием скорости изменений факторов внутренней и особенно внешней среды, актуализируется необходимость смены управленческой парадигмы как основы построения принципиально новых подходов к менеджменту на всех уровнях управления.

Один из признаков эффективного управления – устойчивое развитие социально-экономической системы. С позиции концепции устойчивого развития, постулирующей необходимость обеспечения экономической, экологической и социальной устойчивости, кризис управления проявляет себя в нарастании разбалансированности экономических, экологических и социальных процессов на всех уровнях и оказывает непосредственное влияние на качество жизни каждого человека и всего общества (рис. 1).

Как показывает практика, структурные особенности российской экономики являются причиной высоких рисков социально-экономического и экологического развития территорий.

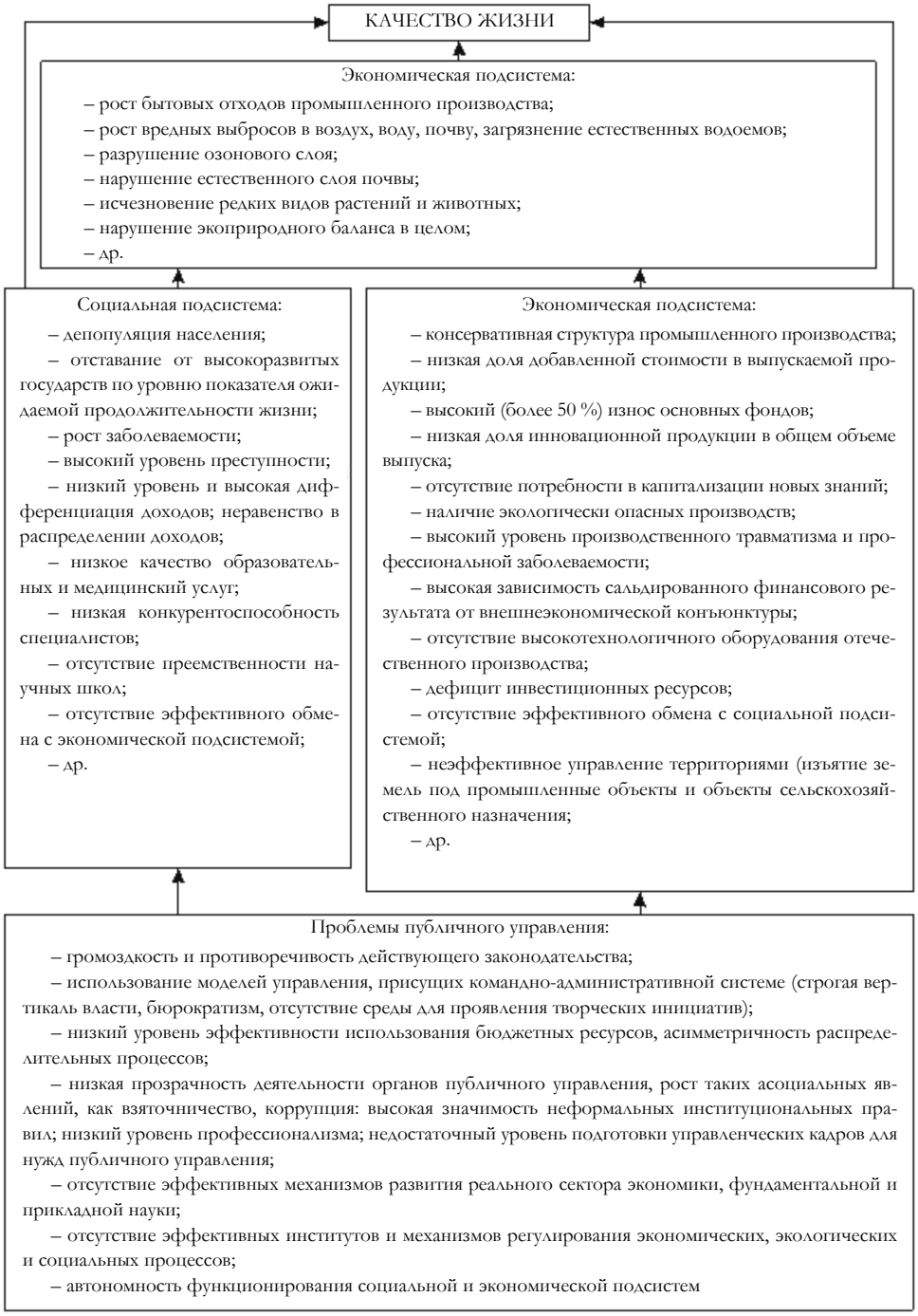

Рис. 1. Системные проблемы публичного управления социальным, экологическим и экономическим развитием территорий

Несмотря на ряд приоритетов, закрепленных в стратегических документах как на национальном, так и на субфедеральном уровнях, Россия по-прежнему весьма чувствительна к флуктуациям на сырьевых рынках, сильно зависит от доходов нефтегазового сектора. Яркое тому подтверждение – существенное сокращение налоговых доходов бюджетов в связи с падением на мировых рынках спроса и цен на нефть, уголь, продукцию металлургического производства.

По мнению экспертов международного валютного фонда, движущими силами среднегодового роста на уровне более 5 % в течение целого десятилетия было введение в оборот незадействованных мощностей и повышение цен на нефть, и эти условия невозможно создать снова [1].

За счет нефтегазовых доходов в составе федерального бюджета формируются два суверенных фонда – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

В период кризиса 2009 г. значительная часть средств Резервного фонда была направлена на укрепление национальной валюты и поддержание ликвидности банковского сектора, в то время как ответной реакцией ведущих стран было увеличение расходов на научные исследования, поскольку именно они способны заложить основу для открытий и новых технологий, способных улучшить жизнь людей и создать индустрию будущего [2].

Использование средств Резервного фонда, выступающего финансовой подушкой безопасности, в период кризиса сильно исчерпало его возможности. По оценкам экспертов [1], восстановление объема резервного Фонда до 7 % валового внутреннего продукта (ВВП) к 2018 г. представляется возможным при условии сохранения благоприятной конъюнктуры на нефть, однако кризисная ситуация 2014–2015 гг. демонстрирует иные условия развития. Заметим, что в условиях благоприятной экономической конъюнктуры доля нефтегазовых доходов в структуре доходов федерального бюджета составляет почти половину, что заставляет говорить об экономических, финансовых, социальных и других последствиях в связи с возможной утратой этого источника доходов (рис. 2).

Согласно официальным данным Росстата, в 2011 г. в 15 из 83 субъектов РФ в структуре валового регионального продукта (ВРП) доля добывающих отраслей составляла от 20 до 78 %. В свою очередь, доля обрабатывающих отраслей в 33 из 83 субъектов

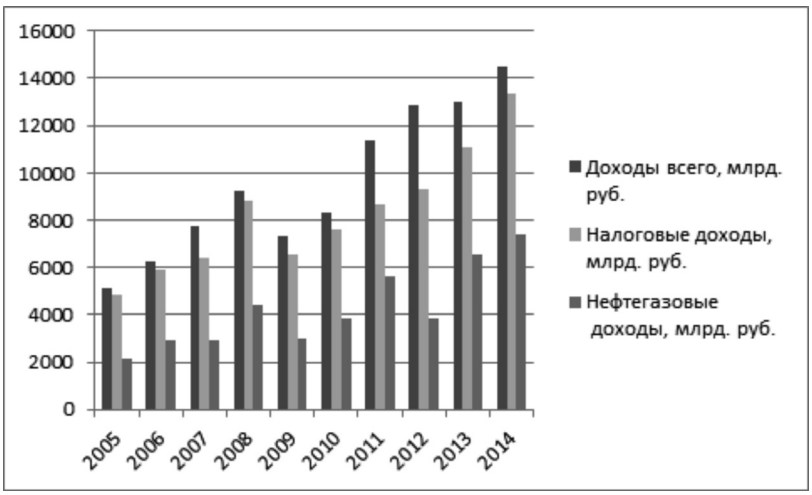

Рис. 2. Динамика доходов федерального бюджета с учетом нефтегазовой составляющей, млрд руб. [3]

РФ в 2011 г. находилась в пределах от 20 % до 38 % соответственно [4]. Структура ВРП продолжает сохранять свою консервативность. В основном структурные сдвиги происходят в сторону увеличения доли отраслей, занимающихся добычей и первичной переработкой сырья. А это означает, что устойчивость социально-экономического развития публично-правовых образований, и прежде всего в финансовом аспекте, определяется финансовым состоянием крупных налогоплательщиков, которое напрямую зависит от конъюнктуры на сырьевых рынках и влияет на наполняемость бюджетов бюджетной системы РФ.

В настоящее время во главу угла выдвигается необходимость обеспечения публичности управления применительно ко всем процессам, протекающим в социально-экономическим системах. Понятие «публичное управление» до сих пор является остро дискуссионным, и по своей сущности и содержанию отлично от понятий «государственное управление» и «социальное управление». Стандарты публичного управления еще до конца не определены. Вместе с тем проведенный автором анализ научных точек зрения на сущность и содержание понятия «публичное управление» позволяет сделать вывод о том, что публичное управление невозможно обеспечить без формирования института гражданского общества в истинном смысле этого слова, без учета органами власти и управления его мнений и интересов и обеспечения прозрачности результатов управленческой деятельности для всех заинтересованных сторон, что, по нашему убеждению, и придает процессу управления публичный характер [5, с. 16].

Несмотря на позитивные преобразования, необходимо констатировать отсутствие гомогенности законодательно-правового поля, ориентированного на обеспечение публичного управления на региональном и муниципальном уровнях. Проведенное автором исследование показало, что в 2012 г. нормативные правовые акты «О наказах избирателей» субфедерального уровня по вопросам экономического, социального, политического, культурного развития и др., отсутствовали в 65 регионах из 83. А это означает, что в 65 регионах органами публичного управления не был реализован принцип обратной связи с представителями гражданского общества. В 55 из 83 отсутствовали нормативные правовые акты, посвященные различным аспектам качества жизни [6, с. 290].

Более того, до сих пор нет официально утвержденной методики, позволяющей оценивать уровень публичности управления, несмотря на то что данное понятие широко используется органами государственной власти федерального и субфедерального уровней, органами местного самоуправления и организациями, размещающими в соответствии с действующим законодательством финансовую и нефинансовую отчетность на официальных сайтах в целях удовлетворения интересов стейкхолдеров.

В практику публичного управления сегодня активно внедряются методы стратегического менеджмента. Принятие системы документов стратегического планирования (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., отраслевые стратегии социально-экономического развития на национальном, субфедеральном, муниципальном уровнях), а также переход к программно-целевым принципам планирования расходов бюджетов с учетом стратегических приоритетов социально-экономического развития территорий отражают

направления институциональных преобразований, ориентированных на обеспечение конкурентоспособности государства и повышение качества жизни каждого человека и всего общества[1].

Вместе с тем Д.В. Кузьмин, В.В. Ященко и А.А. Бычков совершенно справедливо отмечают, что успех реализации стратегии зависит как от правильности ее выбора, так и от обоснованности и потенциальной реализуемости заявленных в ней целевых ориентиров, а также способности существующей архитектуры стратегического управления адекватно балансировать цели и условия их достижения. Авторы высказывают мнение о том, что эволюция государственного стратегирования обошла вопрос обусловленности выбора стратегии условиями ее реализации, с чем нельзя не согласиться. При разработке документов, ориентированных на стратегическую перспективу, особое внимание уделяется минимизации стратегических рисков и преодолению стратегических ошибок. Однако риски оцениваются, как правило, на начальном этапе разработки стратегии и носят прогнозный характер [7, с. 108–112]. В числе методов стратегического анализа используется метод экстраполяции, который не пригоден для прогнозирования социально-экономического развития и разработки стратегических планов в условиях высокой скорости изменчивости внешних и внутренних факторов.

По мнению Н.В. Фадейкиной, В.В. Леонова, Л.Е. Никифоровой и И.В. Барановой [8, с. 32], стратегирование развития – наиболее слабое звено управления на макро- и мезоуровне. Низкое качество указанного процесса связано с наличием ряда проблем в системе публичного управления, в числе которых совмещение функций подготовки и реализации управленческих решений в лице одного и того же органа управления на государственном или муниципальном уровне; неэффективное использование имеющегося научного потенциала РАН и его отделений, вузов, а также других исследовательских и экспертных организаций; отсутствие квалифицированной экспертизы управленческих решений со стороны общества[2].

Несмотря на позитивные преобразования в системе публичного управления, направленные на ее модернизацию и повышение открытости, прозрачности и эф-

[1] Процесс развития институтов, ориентированных на создание государственной системы стратегического планирования, еще не завершен. В перспективе, с принятием закона «О государственном стратегическом планировании», будет установлена обязательность и периодичность разработки и актуализации документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. При этом регионы должны будут разработать законы, регулирующие отношения с муниципалитетами в части выстраивания системы стратегического планирования. На федеральном уровне и в каждом регионе будет определен орган, ответственный за координацию стратегического планирования, а также создана информационная система стратегического планирования. Законопроектом вводится постоянный мониторинг за реализацией государственного стратегического планирования. В рамках подготовки законопроекта параллельно ведется разработка с последующим принятием в 2014 г. нормативных правовых актов, в которых будут определены порядок разработки документов государственного стратегического планирования, порядок разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, порядок ведения реестров документов государственного стратегического планирования.

[2] Проблема качества экспертных оценок, по нашему убеждению, обусловлена не столько молодостью экспертно-аналитического сектора гражданского общества, сколько отсутствием мотивации труда высококвалифицированных экспертов, поскольку их работа в настоящее время осуществляется на общественных началах.

фективности деятельности органов власти (органов местного самоуправления), на совершенствование институциональной среды, в том числе институтов законодательно-правового характера, можно констатировать, что несоответствие потенциала системы публичного управления стратегическим целям социально-экономического развития территорий продолжает сохраняться.

Так, по индексу WGI (World Governance Index), рассчитываемому Всемирным банком (World Bank) для оценки эффективности государственного управления, Россия по-прежнему находится в нижней части рейтинга (по значению индекса страны ранжируются по шкале от нуля (min) до 100 (max)) (табл. 2).

В международном рейтинге Transparency International при проведении оценок восприятия обществом коррупции в 2013 г. Россия по сравнению с 2012 г. поднялась со 133-го на 127-е место (в рейтинге за указанный период принимали участие 177 и 176 стран соответственно), однако значение индекса в 2013 г. по сравнению с 2012 г. осталось неизменным – 2,8 балла (значение индекса восприятия коррупции, равное нулю, означает абсолютно коррумпированное государство; значение индекса, равное десяти, – абсолютно некоррумпированное государство).

Таблица 1

Динамика индекса WGI для России, баллов*

Показатель	Годы											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Право голоса и подотчетность	38	31	30	28	24	23	25	23	25	25	20	19
Политическая стабильность и отсутствие насилия	24	14	8	13	19	19	20	18	19	17	20	22
Эффективность деятельности правительства	44	40	44	38	40	43	45	43	40	41	41	41
Качество законодательства	43	48	50	50	39	42	39	39	40	39	39	37
Верховенство закона	24	20	19	21	20	18	20	25	26	27	24	25
Контроль коррупции	28	25	24	25	21	17	12	11	14	16	17	17

*World Bank. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c187.pdf (дата обращения: 10.10.2013).

Однако в 2014 г. в рейтинге Transparency International позиция России ухудшилась (136-е место из 174, значение индекса 2,7 балла) [9], что демонстрирует неспособ-

ность системы управления обеспечить стабильность достигнутых результатов.

В рейтинге стран мира по уровню экономической свободы, публикуемому американским исследовательским центром The Heritage Foundation совместно с газетой The Wall Street Journal, в 2014 г. Россия отнесена к странам с преимущественно несвободной экономикой и находилась на 140-м месте из 178 возможных [10].

В рейтинге по условиям ведения бизнеса, рассчитываемом по методике Всемирного банка (World Bank), в 2015 г. Россия занимала 62-е место (стратегическая цель – к 2018 г. по значению индекса войти в первую двадцатку стран мира) [11].

В рейтинге глобальной конкурентоспособности (The Global Competitive ness Index), рассчитываемом по методике Всемирного экономического форума (World Economic Forum), в 2014 г. Россия находилась на 53-м месте из 144 [12].

О низкой эффективности и качестве публичного управления социально-экономическим развитием территорий свидетельствуют не только оценки международных неправительственных организаций. Анализ данных официального государственного статистического наблюдения позволяет выявить ряд проблем управленческой деятельности на микроуровне. Так, при решении проблемы системного обновления всех сфер деятельности организаций в странах с высоким уровнем социально-экономического развития решающее значение отводится инновационно-инвестиционному фактору. Однако доля организаций, осуществляющих технологические инновации, во многих регионах России по сей день остается низкой. Более того, в 2013 г. в пяти из 12 регионов Сибирского Федерального округа по данному показателю наблюдалась отрицательная динамика. В целом по России доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в 2013 г. составила 8, 9 % (в 2012 г. – 9,1 %) [4].

Отсутствие адекватной институциональной среды, ориентированной на стимулирование инновационной и инвестиционной деятельности, является причиной усиления технологического отставания организаций промышленного сектора по сравнению с компаниями высокоразвитых стран и препятствует достижению сбалансированности социальных, экономических и экологических процессов.

Разработка на уровне организаций стратегий устойчивого развития, включая сбалансированную инновационную, инвестиционную, социальную и экологическую политику, определяется необходимостью обновления ключевых функциональных сфер их деятельности.

К условиям, сдерживающим проведение сбалансированной инновационной, инвестиционной, социальной и экологической политики, относятся сложность и противоречивость действующего законодательства, значительные масштабы сфер деятельности промышленных организаций, высокий износ основных фондов, дефицит финансовых ресурсов. Так, в Кемеровской области степень износа основных фондов в 2013 г. составила 43,81 % (48,2 % – в целом по РФ), в том числе в сельскохозяйственных организациях – 34,7 %; в организациях, занятых добычей полезных ископаемых, – 43,5 %; в обрабатывающих производствах – 39,3 %; в организациях, занятых производством и распределением электроэнергии, газа и воды, – 57,5 %; в строительных организациях – 50,1 %; в организациях оптовой и розничной торговли – 26,3 %; в организациях транспорта и связи – 49,3 % [4].

Что касается объема отгруженных инновационных товаров, то в 2013 г. в Кемеровской области их доля составила 0,4 % (в целом по РФ – 8,9 %) [4].

Низким остается качество инновационного, инвестиционного, социального и экологического менеджмента в связи с нехваткой высококвалифицированных специалистов, слабой нацеленностью органов власти и управления, а также высшего менеджмента компаний на повышение качества социально-трудовой жизни наемных работников и качества жизни в регионе.

Особо хотелось бы отметить отсутствие законодательных институтов, направленных на регулирование деятельности убыточных организаций, а также организаций с высоким уровнем износа основных средств, использующих в процессе производства продукции или услуг «грязные технологии».

Значительная доля организаций экономической подсистемы функционирует при достигнутых критических значениях показателей инновационного, инвестиционного, экологического и социального развития, а усилия высшего менеджмента и собственников по-прежнему направлены исключительно на максимальное извлечение прибыли.

Структура инвестиций в нефинансовые активы также нуждается в оптимизации, поскольку наибольший удельный вес приходится на инвестиции в основной капитал, а доля затрат в объекты интеллектуальной собственности и НИОКР по-прежнему остается крайне низкой (в 2012 г. в целом по России – 98,2 %; 0,5 %; 0,6 % соответственно).

В настоящее время происходит смена приоритетов управленческой деятельности, переход от управления качеством к качеству управления («From the management of quality to the quality of management»). Вместе с тем мы согласны с мнением В.А. Винокурова о том, что «…одних призывов к смене управленческих парадигм недостаточно для реального улучшения дел в управленческой сфере» [13, с. 9].

Управленческую деятельность можно оценивать с позиции таких критериев, как эффективность и качество. Но если понятие «эффективность управления» в общем виде определяет соотношение полученных результатов и затрат, то понятие «качество управления» подразумевает собой обеспечение соответствия установленным стандартам.

Проведенный автором анализ научных точек зрения в области стратегирования развития в условиях высокой скорости изменчивости внутренних и внешних факторов позволил сделать вывод о том, что к*ритериями эффективности управления на микроуровне выступают* точность прогнозирования и время адаптации к изменениям; удовлетворенность потребителей и других стейкхолдеров, а на уровне публично-правовых образований – положительная динамика качества жизни граждан; уровень, направленность развития и сбалансированность социальных и экономических процессов в сопоставлении с временным и затратным критериями (скорость реакции совокупности социальных и экономических процессов, протекающих на территории публично-правового образования, на управляющее воздействие).

Понятия эффективности и качества управления взаимосвязаны и взаимообусловлены: по мнению автора, качество управления в конечном итоге и определяет его эффективность, что требует обеспечение соответствия процесса управле-

ния установленным стандартам. В настоящее время в российском законодательстве содержится ряд нормативных правовых актов, регулирующих сферу ИСО применительно к разным уровням управленческой деятельности.

Так, для измерения качества деятельности органов местного самоуправления в настоящее время разработан ГОСТ Р ИСО 9001-2001[14].

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО9004-2010 «Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества» ориентирован на использование самооценки как важного инструмента для анализа уровня зрелости организации, охватывающего ее руководство, стратегию, систему менеджмента, ресурсы и процессы, с целью выявления сильных и слабых сторон и возможностей для совершенствования и (или) использования инновационного подхода и применим к любой организации независимо от размера, типа и рода деятельности. А это означает, что указанный стандарт может быть использован организациями любых отраслей национальной экономики. В декабре 2009 г. введен в действие Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 10014-2008 «Руководящие указания по достижению экономического эффекта в системе менеджмента качества» [15]. В связи с переходом России к устойчивому развитию[3] были разработаны и приняты Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 14.12 – 2006 «Экологический менеджмент. Интегрирование экологических аспектов в проектирование и разработку продукции» [16], а также Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 14040-2010 «Экологический менеджмент. Оценка жизненного цикла. Принципы и структура» [17].

Однако основная проблема состоит в том, что микроуровневые структуры в большинстве случаев игнорируют разработанные рекомендации, особенно в экологическом контексте. Требованиям ГОСТ ИСО в основном стремятся соответствовать крупные компании, деятельность которых ориентирована не только на внутренний, но и на внешний рынок.

Что касается стандартизации деятельности органов государственной власти федерального и субфедерального уровней, то в настоящее время такие стандарты в формате ГОСТ ИСО не приняты.

Пристальное внимание со стороны органов власти и управления на сегодняшний день уделяется анализу лучших практик управления социально-экономическим развитием территорий на основе принципов бенчмаркинга. Официальные полномочия по анализу лучших практик публичного управления и на этой основе разработке стандартов возложены на Агентство стратегических инициатив, которым в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» разработан «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» (далее Инвестиционный стандарт) [18].

В Инвестиционном стандарте отмечено, что «…успех от неуспеха отделяет не то, что делает регион, а то, как он это делает,

[3] На всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. было принято решение о переходе мирового сообщества с 2005 по 2014 г. к устойчивому развитию. Россия стала одним из участников данного процесса. Каждая страна в соответствии с Планом выполнения решений саммита должна содействовать достижению устойчивого развития, а также осуществлять другие меры по укреплению институциональной базы.

т. е. ноу-хау» [19]. Поэтому в процессе разработки Инвестиционного стандарта как раз и была предпринята попытка на базе лучших российских практик деятельности органов исполнительной власти субфедерального уровня описать это «ноу-хау».

В целом предлагаемый Инвестиционный стандарт ориентирован на привлечение инвестиций, в том числе иностранных, на территорию субъекта РФ и не затрагивает необходимость решения вопросов устойчивого социально-экономического развития территории в контексте идеологии GRI (Global Reporting Initiative), в том числе оценку влияния деятельности инвесторов на устойчивость определенной географической области и проживающего в ней сообщества. В нем не содержатся требования по формированию инвесторами корпоративной социальной отчетности в целях оценки воздействий на сообщество, территорию и другие организации, осуществляющие свою деятельность в регионе. А ведь эти воздействия могут быть не только положительными, но и отрицательными.

По нашему глубокому убеждению, для обеспечения устойчивого социально-экономического развития в стратегической перспективе публичное управление должно быть ориентировано на обеспечение стратегического соответствия территориального развития значительно большему количеству критериев, что предполагает *использование системного подхода к стандартизации деятельности субъектов публичного управления.*

Основная проблема состоит в том, что в России существует ряд системных ограничений, препятствующих обеспечению качества управленческой деятельности. В их числе к наиболее существенным, по мнению автора, относятся ментальные ограничения, а также отсутствие должного внимания к обеспечению стратегического соответствия качества человеческого капитала целям и задачам развития на макро-, мезо- и микроуровнях.

Ментальные ограничения были одной из причин заимствования форм и методов управления «старой» системы и формирования неэффективной системы государственного управления. И.В. Ситнова выделяет восемь ограничителей институциональных изменений в современной России (сложившиеся в эпоху советского государства традиции этатизма, патернализма, коллективизма, дуализма, универсализма, сакрализации государственной власти, рутинализма и футуризма) [20, с. 18–29], которые, как нам видится, оказали существенное влияние на качественное содержание форм и методов управления на всех уровнях в эпоху трансформационных преобразований.

По глубокому убеждению автора, ключевым стратегическим ресурсом устойчивого развития социально-экономических систем всех уровней иерархии выступает человеческий капитал, его качество. Мировая экономическая наука еще два десятилетия назад признала факт существования третьего и, пожалуй, самого важного фактора производства – человеческого капитала, составляющего основу труда, капитала, национального богатства и выступающего детерминирующим фактором экономического роста [24]. Еще Саймон Кузнец рассматривал стартовые позиции человеческого капитала как ограничитель для развивающихся стран (цит. по: [21, с. 7]). Человеческий капитал в развитых странах стал главным производительным фактором в создании новейших технологий, в развитии производств, в повышении их эффективности, в опережающем развитии науки, культуры, здраво-

охранения, безопасности, социальной сферы. Из Докладов ООН о развитии человека следует, что удельный вес человеческого капитала в таких высоко развитых странах, как США, Финляндия, Германия, Япония, Швейцария и др., составляет до 80 % их национального богатства [22, с. 12].

По результатам оценок экспертов ООН, стоимость накопленного человеческого капитала в три раза превысила стоимость мировых финансовых и природных ресурсов [23, с. 17]. Однако на национальном уровне среди как российских государственных чиновников, так и рядовых граждан отсутствует адекватное осмысление приоритета человеческого капитала над финансовым.

К наиболее значимым в структуре человеческого капитала в условиях высокой скорости изменений факторов внутренней и внешней среды автор относит интеллектуальную, коммуникативную и управленческую составляющие [6, с. 90]. Уровень развития управленческой составляющей принципиально важен хотя бы потому, что качество управления в России по сей день остается низким. Результаты рейтинга, проведенного Международным экономическим форумом, по разделу «Человеческий капитал, подготовка и квалификация менеджеров» (табл. 2), по мнению Р. Сейнера, должны быть приняты во внимание для последующей корректировки [25].

Таблица 2

Конкурентоспособность России по основным показателям рабочей силы (HR)*

Показатели и анкетные вопросы	Место России среди 59 стран (наименьший показатель имеет страна № 59)
1. Доступ к человеческим ресурсам (Вопрос: Менеджеры привлекают, развивают и мотивируют высококвалифицированную рабочую силу?)	52
2. Обучение персонала (Вопрос: Обучению персонала придается особое внимание?)	51
3. Общий уровень и качество управления (Вопрос: В общем и целом качество управления действительно соответствует мировому уровню?)	59
4. Совокупный уровень качества управления (Вопрос: Совокупный уровень качества управления соответствует потребностям развития стран?)	55
5. Уровень образования в области управления (Вопрос: Образование в области управления в первоклассных школах бизнеса доступно?)	56
6. Наличие у менеджеров зарубежной работы (Вопрос: Менеджеры обычно владеют несколькими иностранными языками и имеют хороший опыт работы за границей?)	55

* По материалам источника [25].

Низкая конкурентоспособность управленческих кадров в России, в том числе и в органах публичного управления, обусловлена несколькими причинами.

Первая и главная состоит в том, что большинство управленческих кадров сформировано еще административно-командной системой, что и определило используемые формы и методы управления.

Вторая причина заключается в том, что новое поколение управленцев вынуждено подчиняться тем неформальным институциональным правилам, которые были привнесены из старой административно-командной системы. В большинстве структур имеет место подавление инициативы, строгая вертикаль управления, отсутствие возможности у работников нижних уровней управляющей подсистемы проявлять творческий подход и принимать самостоятельные решения в рамках своей компетенции.

Третья причина – низкое качество управленческих кадров. Уровень подготовки управленцев в высших учебных заведениях и их конкурентоспособность во многом определяются конкурентоспособностью образовательных услуг и наличием сбалансированного взаимодействия экономической и социальной подсистем, востребованностью специалистов инновационного типа. В России конкурентоспособность образовательных услуг, предоставляемых даже ведущими вузами страны, не соответствует мировому уровню, подготовка специалистов социальной подсистемой не имеет тесной корреляции с потребностями экономической подсистемы. По существу, данный процесс всё еще носит стихийный характер.

Назрела острая необходимость формирования новой системы ценностных ориентиров на всех уровнях управления, во главе угла которой – человек как носитель человеческого капитала с его знаниями, умениями, профессионализмом, компетентностью, коммуникативными и управленческими способностями, опытом. Именно человеческий капитал, его качество, определяет качество и эффективность управления совокупностью процессов в социально-экономических системах всех уровней, выступает основой их устойчивого развития, повышения качества жизни каждого человека и всего общества.

Вышесказанное позволяет сформулировать новую парадигму управления, представляющую собой триаду: *«качество человеческого капитала – качество управления – качество жизни»*. При этом под человеческим капиталом, по нашему убеждению, понимается *совокупность врожденных и сформированных индивидом в процессе его жизнедеятельности внутренних свойств (физическое здоровье, знания, интеллект, нравственность, способность к коммуникациям и управленческой деятельности и др.), определяющих его способность к созданию стоимости и созидательному участию в процессах, происходящих в социально-экономических системах.*

Именно переход к новой управленческой парадигме позволит обеспечить повышение глобальной конкурентоспособности государства, создаст условия для преодоления проблем экономического, экологического и социального развития территорий и будет способствовать достижению ключевых стратегических ориентиров на макро-, мезо- и микроуровне.

Литература

1. *Глушакова О.В.* Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах: дис. … д-ра экон. наук: 08.00.05 / Сибирская академия фи-

нансов и банковского дела. – Новосибирск, 2012. – 422 с.

2. *Глушакова О.В., Вайсберг Я.А.* Оценка эффективности стратегической архитектуры системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. – Новосибирск: Изд-во САФБД, 2014. – 269 с.

3. Human development report. – New York: Oxford University Press, 2000. – 290 p.

4. *Дубонос С.М.* Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления: автореф. дис. … канд. полит. наук: 23.00.02. – Ставрополь, 2011. – 24 с.

5. *Ефимова Е.Г.* Оценка стратегической перспективности промышленного предприятия на основе инновационной управленческой парадигмы: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. – Санкт-Петербург, 2011. – 178 с.

6. *Корчагин Ю.А.* Человеческий капитал: фактор развития или деградации? – Воронеж: ЦИРЭ, 2005. – 252 с.

7. *Корчагин Ю.А.* Человеческий капитал как фактор развития. Доклад в ВШЭ [Электронный ресурс] // ЦИРЭ: Центр исследований региональной экономики: web-сайт. – URL: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=35 (дата обращения: 02.02.2016).

8. *Кузьмин Д.В., Ященко В.В., Бычков А.А.* Теоретическое развитие подходов к построению архитектуры системы стратегического управления социально-экономическим развитием // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 108–112.

9. Наука и инновации [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: web-сайт. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/# (дата обращения: 02.02.2016).

10. Национальные счета. Валовой региональный продукт [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: web-сайт. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 02.02.2016).

11. ГОСТ Р 52614.4–2007. Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001–2001 в органах местного самоуправления. – Введ. 2008–01–09. – М.: Стандартинформ, 2008.– 47 с.

12. ГОСТ Р ИСО 9004–2010. Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества. – Взамен ГОСТ Р ИСО 9004–2001; введ. 2011–06–01. – М.: Стандартинформ, 2011. – 40 с.

13. ГОСТ Р ИСО 10014–2008. Менеджмент организации. Руководящие указания по достижению экономического эффекта в системе менеджмента качества. – Взамен ГОСТ Р ИСО/ТО 10014–2005; введ. 2009–12–01. – М.: Стандартинформ, 2009. – 25 с.

14. ГОСТ Р 14.12–2006. Экологический менеджмент. Интегрирование экологических аспектов в проектирование и разработку продукции. – Введ. 2008–07–01. – М.: Стандартинформ, 2007. – 19 с.

15. ГОСТ Р ИСО 14040–2010. Экологический менеджмент. Оценка жизненного цикла. Принципы и структура. – Введ. 2010–06–01. – М.: Стандартинформ, 2010. – 17 с.

16. Международный валютный фонд: web-сайт [Электронный ресурс]. – URL: http://www.imf.org/external/russian/ (дата обращения: 02.02.2016).

17. Годовой отчет об исполнении бюджета [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство: web-сайт. – URL: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/ (дата обращения 03.02.2016).

18. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]: web-сайт. – URL: http://www.gks.ru (дата обращения: 03.02.2016).

19. Transparency International [Electronic resource]: website. – URL: http://www.transparency.org/cpi2014/results (accessed: 03.02.2016).

20. Competitiveness rankings [Electronic resource] // World Economic Forum: website. – URL: http://reports.weforum.org/global-compe-

titiveness-report-2014-2015/rankings/ (accessed: 03.02.2016).

21. Country data report for Russian Federation, 1996–2014 [Electronic resource] // The World Bank: website. – URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c187.pdf (accessed: 03.02.2016)

22. Агентство стратегических инициатив [Электронный ресурс]: web-сайт. – URL: https://asi.ru/ (дата обращения: 03.02.2016).

23. *Подшиваленко Д.В.* Структура связей совокупного человеческого капитала в системе общественного воспроизводства: автореф. дис. … канд. экон. наук. – Ростов н/Д., 2003. – 24 с.

24. Регионы России: социально-экономические показатели, 2015 [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: web-сайт. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения: 03.02.2016).

25. *Рогов С.М.* Россия должна стать научной сверхдержавой [Электронный ресурс]: доклад директора Института США и Канады РАН, член-корреспондента РАН С.М. Рогова на заседании Президиума Российской академии наук 18 апреля 2010 г. – URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=28654&rated=ok (дата обращения: 03.02.2016).

26. *Севрюгин В.Е.* О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 92–97.

27. *Сейнер Р.* Конкурентное преимущество и качество человеческих ресурсов в России [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий: информационно-аналитический портал. – URL: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6036 (дата обращения: 03.02.2016).

28. *Ситнова И.В.* Ментальные ограничения институциональных изменений в современной России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2011. – № 3 (103). – С. 18–29.

29. Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе: утв. решением наблюдательного Совета АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» от 03.05.2012 г. (протокол № 2) [Электронный ресурс]. – URL: http://investstandart.ru/resources/uploads/about.pdf (дата обращения: 03.02.2016).

30. Развитие инструментария взаимодействия субъектов системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / Н.В. Фадейкина, В.В. Леонов, И.В. Баранова, Л.Е. Никифорова. – Новосибирск: САФБД, 2012. – 444 с.

31. Исследование Всемирного банка: ведение бизнеса в 2015 году [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий: информационно-аналитический портал. – URL: http://gtmarket.ru/news/2014/10/29/6969 (дата обращения: 03.02.2016).

32. *Чиркин В.Е.* Об изучении основ публичного управления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 6–8.

ON THE ISSUE OF THE NEED FOR CHANGE OF MANAGEMENT PARADIGM

O.V. Glushakova
Novosibirsk State University
of Economics and Management
trinity@oaoktk.ru

The author considers the problems of efficiency and quality of management in the socio-economic systems at all levels and also argues that the efficiency of management depends on the quality of management, which implies a compliance with established standards. The author substantiates the new paradigm of management of sustainable development of socio-economic systems.

Keywords: quality, efficiency, public management, sustainable development, human capital.

DOI: 10.17212/2075-0862-2016-1.1-53-69

References

1. Glushakova O.V. *Publichnoe upravlenie protsessami obespecheniya kachestva zhizni v sotsial'no-ekonomicheskikh sistemakh*: diss. dokt. ekon. nauk [Public administration process to ensure the quality of life in socio-economic systems. Dr. in Economics diss.]. Novosibirsk, 2012. 422 p.

2. Glushakova O.V., Vaisberg Ya.A. *Otsenka effektivnosti strategicheskoi arkhitektury sistemy publichnogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem territorii* [Evaluating the effectiveness of the strategic architecture the system of public administration socio-economic development of the territory]. Novosibirsk, SAFBD Publ., 2014. 269 p.

3. *Human development report*. New York, Oxford University Press, 2000. 290 p.

4. Dubonos S.M. *Stanovlenie ispolnitel'no-rasporyaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniya kak instituta publichnogo upravleniya*: avtoref. diss. kand. polit. nauk [Formation of the executive and administrative bodies of local self-government as an institution of public administration. Author's abstract of PhD polit. sci. diss.]. Stavropol', 2011. 24 p.

5. Efimova E.G. *Otsenka strategicheskoi perspektivnosti promyshlennogo predpriyatiya na osnove innovatsionnoi upravlencheskoi paradigmy*: diss. kand. ekon. nauk [Evaluation of the strategic prospects of the industrial enterprise on the basis of innovative management paradigm: PhD in Economics diss.]. St. Petersburg, 2011. 178 p.

6. Korchagin Yu.A. *Chelovecheskii kapital: faktor razvitiya ili degradatsii*? [Human capital: a factor of development or degradation?]. Voronezh, LERC Publ., 2005. 252 p.

7. Korchagin Yu.A. *Chelovecheskii kapital kak faktor razvitiya. Doklad v VShE* [Human capital as a factor of development: report of the HSE]. (In Russian) Available at: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=35 (accessed 02.02.2016)

8. Kuz'min D.V., Yashchenko V.V., Bychkov A.A. Teoreticheskoe razvitie podkhodov k postroeniyu arkhitektury sistemy strategicheskogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem [Theoretical development of approaches to the formation of the system of strategic management of social and economic development]. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika – Governmental audit. Law. Economics*, 2012, no. 4, pp. 108–112. (In Russian).

9. Science and innovation. *Federal State Statistics Service*: website. (In Russian) Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/# (accessed 02.02.2016)

10. National accounts. The gross regional product. *Federal State Statistics Service*: website. (In Russian) Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (accessed 02.02.2016).

11. *ГОСТ Р 52614.4–2007. Rukovodyashchie ukazaniya po primeneniyu GOST R ISO 9001–2001*

v organakh mestnogo samoupravleniya [State Standard 52614.4–2007. Guidelines for the application of GOST R ISO 9001–2001 in local government]. Moscow, Standartinform Publ., 2008. 47 p.

12. *GOST R ISO 9004–2010. Menedzhment dlya dostizheniya ustoychivogo uspekha organizatsii. Podkhod na osnove menedzhmenta kachestva* [State Standard R ISO 9004–2010. Managing for the sustained success of an organization. A quality management approach]. Moscow, Standartinform Publ., 2011. 40 p.

13. *GOST R ISO 10014–2008. Menedzhment organizatsii. Rukovodyashchie ukazaniya po dostizheniyu ekonomicheskogo effekta v sisteme menedzhmenta kachestva* [State Standard R ISO 10014–2008. Enterprise management. Guidelines for realizing economic benefits in quality management system]. Moscow, Standartinform Publ., 2009. 25 p.

14. *GOST R 14.12–2006. Ekologicheskii menedzhment. Integrirovanie ekologicheskikh aspektov v proektirovanie i razrabotku produktsii* [State Standard R 14.12–2006. Ecological management. Integrating the environmental aspects into product design and development]. Moscow, Standartinform Publ., 2007. 19 p.

15. *GOST R ISO 14040–2010. Ekologicheskii menedzhment. Otsenka zhiznennogo tsikla. Printsipy i struktura* [State Standard R ISO 14040–2010. Environmental management. Life cycle assessment. Principles and framework]. Moscow, Standartinform Publ., 2010. 17 p.

16. *Mezhdunarodnyi valyutnyi fond*: web-sait [International Monetary Fund: website]. (In Russian) Available at: http://www.imf.org/external/russian/ (accessed 02.02.2016)

17. Annual performance report. *Federal Treasury*: website. (In Russian)Available at: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/ (accessed 03.02.2016)

18. *Federal State Statistics Service*: website. (In Russian) Available at: http://www.gks.ru (accessed 03.02.2016)

19. *Transparency International*: website. Available at: http://www.transparency.org/cpi2014/results (accessed 03.02.2016)

20. Competitiveness rankings. *World Economic Forum*: website. Available at: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/ (accessed 03.02.2016).

21. Country data report for Russian Federation, 1996–2014. *The World Bank*: website. Available at: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c187.pdf (accessed 03.02.2016)

22. *Agency for Strategic Initiatives*: website. (In Russian) Available at: https://asi.ru/ (accessed 03.02.2016)

23. Podshivalenko D.V. *Struktura svyazei sovokupnogo chelovecheskogo kapitala v sisteme obshchestvennogo vosproizvodstva*: avtoref. diss. kand. ekon. nauk [The structure of the aggregate human capital relations in the system of social reproduction. Author's abstract of PhD in Economics diss.]. Rostov-na-Donu, 2003. 24 p.

24. *Regions of Russia: socio-economic indicators. 2015*. (In Russian) Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (accessed 03.02.2016)

25. Rogov S.M. [Russia should become a scientific superpower: report of the director of the Institute of USA and Canada studies, RAS corresponding member S. Rogov at a meeting of the Presidium of the Russian Academy of Sciences, 18 April 2010]. (In Russian) Available at: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=28654&rated=ok (accessed 03.02.2016)

26. Sevryugin V.E. O doktrine publichnogo upravleniya v administrativnom prave Rossiiskoi Federatsii [On the doctrine of public administration in the administrative law of the Russian Federation]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta – Tyumen State University Herald*, 2011, no. 3, pp. 92–97. (In Russian)

27. Saner R. *Konkurentnoe preimushchestvo i kachestvo chelovecheskikh resursov v Rossii* [Competitive advantage and quality of human resources in Russia]. (In Russian) Available at: http://gt-market.ru/laboratory/expertize/6036 (accessed 03.02.2016)

28. Sitnova I.V. Mental'nye ogranicheniya institutsional'nykh izmenenii v sovremennoi Rossii [Mental constraints of institutional change in modern Russia]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny – The Monitoring of*

Public Opinion: Economic and Social Changes, 2011, no. 3 (103), pp. 18–29.

29. Standard activities of the executive authorities of the Russian Federation to ensure a favorable investment climate in the region: approved the decision of the Supervisory Board of ANO "Agency of strategic initiatives to promote new projects" on 03.05.2012 (Minutes N 2). (In Russian) Available at: http://investstandart.ru/resources/uploads/about.pdf (accessed 03.02.2016)

30. Fadeikina N.V., Leonov V.A., Baranova I.V., Nikiforova L.E. *Razvitie instrumentariya vzaimodeistviya sub"ektov sistemy publichnogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem territorii* [Development tools interaction of the public administration system of socio-economic development of the territory]. Novosibirsk, SAFBD Publ., 2012. 444 p.

31. A World Bank study: doing business in 2015. *Centre for Human Technologies*: information-analytical portal. Available at: http://gtmarket.ru/news/2014/10/29/6969 (accessed 03.02.2016)

32. Chirkin V.E. Ob izuchenii osnov publichnogo upravleniya [On the study of the foundations of public administration]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2005, no. 3, pp. 6–8.