

# СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ МИССИИ ГОСУДАРСТВА

ТЕЗИСЫ

**А.Е. Балобанов**

Институт общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Социальная миссия, стратегия и ответственность – ключевые факторы успеха власти, общества и бизнеса – сборник материалов 4-й Международная научно-практической конференции по стратегическому управлению. М., НП "Объединение контроллеров", 2014

## ИДЕИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Автором первой формулировки идеи социального государства считается Лоренц фон Штейн, писавший в середине XIX века, что государство обязано способствовать экономическому и общественному развитию граждан, т.к. развитие одного выступает условием развития другого. Появление этого движения мысли можно интерпретировать как часть процессов демократизации общественных и государственных отношений, провозглашенных Великой французской революцией, с одной стороны, и складывания идеологии и практики тотального государства, осваивающего для реализации своих интересов новые типы ресурсов, с другой.

За прошедшие полтора века идея социального государства реализовывалась в разных форматах. Развернутыми вариантами такой реализации, сформированными в рамках "противостояния двух систем", в значительной мере определившего мировое социально-экономическое развитие в XX веке, были социалистическое строительство и капиталистическое общество благосостояния. Социалистическая система "не выдержала проверки временем", сегодня проверяется капиталистическая. Среди ключевых вопросов, определяющих сегодняшнее понимание социального государства – проблема ресурсов, способных обеспечить заявляемый государством уровень социальной поддержки, противостояние социальному иждивенчеству и коррупции.

Территория рассматривалась государством как важный ресурс с гораздо более ранних времен. Но современный уровень связности государственных территорий также начал складываться к концу XIX века с опорой на формирующиеся в это время новые транспортные средства, в первую очередь, железные дороги.

Разные форматы "тотального государства", в большой мере, выросли на этих предпосылках: повышении связности территории и освоении государством инструментов социального управления. Дополнительным фактором было освоение им инструментария информационного управления.

Опыт мировых войн и "перегибов" социалистического строительства проявили границы горизонтов тотального государства, и вопросы о современных форматах социального государства, равно как и его территориального развития, сегодня находятся в составе ключевых проблемных тем государственного строительства.

## ГОСУДАРСТВО: СОЦИУМ, ПОЛИТИКА, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ

Традиционная система государственных (с точки зрения Модерна – "протогосударственных") отношений базировалась на идее общего интереса ("общего блага") и взаимодействий, вырастающих из различного понимания "общего интереса" разными социальными группами и их стремлений реализовать это свое понимание. В этом залоге складывались базовые для государственности отношения публичной политики, как

пространства поиска и взаимного согласования разных взглядов на "общее благо", и власти, как системы взаимодействий, определяющих результирующее государственное устройство.

Идея и практика тотального государства, в значительной мере, базируется на идее (государственного) управления. Представление о государстве как пространстве согласования различных интересов замещается представлением об "эффективном государстве", способном консолидировать различные доступные ему ресурсы для реализации поставленных задач. Публичная политика перестает быть конституирующим фактором, ее замещает, с одной стороны, политика как борьба за доступ к возможностям, предоставляемым системой организации власти ("реальная политика"), а с другой – все более формализованная система выборов разного уровня. Доминирующими становятся представления о государстве как системе экономических отношений.

Современная идея демократического государства представляет его как систему отношений и деятельности, использующую инструментарий и возможности государственного управления для реализации интересов всего общества, а также отдельных групп общества.

## **ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

Практика реализации идеи государственного управления в XX века обуславливает эволюцию соответствующих представлений. Ядерное представление о государственном управлении как рациональной системе организации деятельности профессиональных государственных управляющих (рациональная бюрократия М. Вебера), дополняется (замещается?) представлением об управлении, ориентированном на получение необходимых результатов. На этой платформе формируются идеи и практика государственного планирования, в ходе развития которой создается инструментарий разработки и реализации государственных программ и проектов.

Отступление от идеи тотального государства при сохранении ориентации на организацию эффективного государственного управления приводит к появлению идеи, практики и инструментария стратегического планирования в государственном управлении.

Запрос на адекватный инструментарий управления социально-экономическим развитием в современных условиях выступает как один из ключевых вызовов государственного управления, определяющих, в том числе, современную идеологию стратегического управления территориальным развитием.

### **ТЕРРИТОРИЯ ⇒ РЕГИОНАЛЬНОСТЬ**

Региональное устройство ⇒ унитаризм/ федерализм/ конфедерация

## **СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

Во второй половине XX века целостное отношение к территории воплощается в идеях территориального и социально-экономического развития. При этом социальный компонент управления развитием, шаг за шагом, становится все более определяющим. В условиях постиндустриального технологического развития и глобальной мобильности, социальные параметры оказываются в числе ключевых, определяющих потенциал и возможности развития тех или иных территорий.

Специфически человеческое (социальное) измерение развития оформляется в понятиях человеческого потенциала и человеческого капитала, в связке с которыми формируется представление о качестве жизни и его параметрах. Показатели уровня

развития человеческого потенциала и качества жизни входят в число определяющих ориентиров стратегического управления территориальным развитием.

Технологически, такая постановка вопроса требует взаимосогласованной работы на нескольких разных уровнях:

- разработки показателей качества жизни, адекватных ситуации и стратегическим ориентирам развития конкретной территории,
- формирование сбалансированной системы показателей реализации стратегии, ориентированных на достижение выбранных показателей качества жизни,
- разработки системы управленческих решений, ориентированных на достижение сформированных показателей,
- разработки системы мониторинга и оценки процессов достижения показателей и корректировки управленческих решений, в соответствии с результатами мониторинга и оценки.

Показатели качества жизни – предмет постоянного поиска управленческих структур разного уровня. В качестве одной из последних разработок можно привести набор показателей, разработанный Организацией экономического сотрудничества и развития для проекта "Индекс лучшей жизни":

- *Жилищные условия*: количество комнат на человека; жилье с основными коммунальными удобствами; расходы на жилье.
- *Доходы*: скорректированный чистый доход домохозяйства после уплаты налогов; финансовое благосостояние домохозяйства.
- *Работа*: уровень занятости; уровень длительной безработицы; средняя заработная плата; гарантия занятости.
- *Общество*: сеть социальной поддержки.
- *Образование*: уровень образования; знания и навыки учащихся (PIRLS, TIMSS, PISA); количество лет для получения образования.
- *Экология*: уровень загрязнения воздуха; качество воды.
- *Гражданские права*: уровень активности избирателей; уровень подотчетности государственных учреждений и прозрачности власти при разработке законодательства.
- *Здоровье*: средняя продолжительность жизни; самостоятельная оценка состояния здоровья.
- *Удовлетворенность*: удовлетворенность жизнью.
- *Безопасность*: количество нападений, количество убийств.
- *Работа/Отдых*: время, посвященное работе, в том числе сверхурочной; время, посвященное отдыху и уходу за собой.

## **Проблемы**

- дефицит субъектности/ двоемыслие