

всероссийской научной конференции «Успешность развития социальных систем и государственная политика и управление» (Москва, 2015). – М.: Наука и политика, 2015. – С. 327-334.

Комков Н.И.

Опыт и перспективы управления развитием крупномасштабных социально-экономических проектов

Аннотация: Рассматриваются проблемы управления проектами национального уровня. Излагается опыт разработки и реализации таких проектов в СССР, РФ и ведущих промышленных странах. Показана разница в подходах как на методическом, так и на практическом уровне.

Ключевые слова: Программа, проект, стратегия, управление

Стратегия – это умение управлять ресурсами для достижения поставленных целей социально-экономической системы (СЭС). Известны три типа возможных стратегий поведения различных стран: европейская, азиатская и советско-российская. Европейская стратегия, которой следуют, прежде всего, Германия, Франция, Великобритания, Швеция, Швейцария и др. отличается выбором такой последовательности целей и действий по их достижению, когда основные достигнутые результаты предыдущей цели используются для достижения последующей. Азиатская стратегия развития, которой придерживаются Япония, Южная Корея, современный Китай, Индия, Вьетнам и др., ориентируется на гармоничное развитие всех сторон социально-экономической жизни. Советско-российская стратегия развития, которая может быть условно названа последовательно-возвратной, отличается чередованием временных отрезков, когда социально-экономическое движение в направлении развития сменяется падением интенсивности такого развития и даже сменой выбора направления развития. Такая стратегия развития во многом определяется как ошибочными действиями руководства, так и внешними

обстоятельствами, включая противодействие стран-конкурентов развитию России (угрозы, санкции, военные конфликты).

Обеспокоенная развитием потенциала России, в начале XX века, как возможного опасного конкурента, Германия спровоцировала развязывание первой мировой войны. Униженная поражением в первой мировой войне, но, амбициозно настроенная Германия сумела воссоздать свой технический потенциал и развязать вторую мировую войну, в которой СССР потерял почти 40 млн. человек и треть своего промышленного потенциала. Временные мирные паузы в социально-экономическом развитии страны ее руководство использовало для ускоренного наращивания потенциала.

Так, для преодоления последствий разрушения экономики России после окончания 1-й мировой и гражданской войны были сформулированы цели восстановления народного хозяйства на современной технологической основе – электрификации. Эти цели были в основе «Государственного плана электрификации России» (ГОЭЛРО), который в 1918 году был разработан государственной комиссией под руководством Г.М. Крыжановского при активном участии В.И. Ленина. В 1920 году этот план приобрел силу закона со сроком выполнения 10-15 лет. Несмотря на нехватку ресурсов и квалифицированных кадров, более половины запланированных целей были уже достигнуты в 1928 году.

Основная научная концепция плана ГОЭЛРО состояла в рассмотрении народного хозяйства страны как целостной системы, развивающейся на базе электрификации всей страны, принимаемой в качестве базовой технологической основы производства, передачи, распределения и использования электрической и тепловой энергии. Можно без преувеличения признать план ГОЭЛРО как первый в мире план комплексного развития народного хозяйства, разработанный на основе принципов программно-целевого управления. План ГОЭЛРО имел четкую основную цель и составляющих ее подцелей, намеченные промежуточные цели, оценку ресурсной составляющей, и организационную структуру ее реализации (комитет).

Сложность взаимной увязки и гармоничного развития экономики и общества в целом на основе научно-технических достижений вновь заставила обратиться к опыту ГОЭЛРО и

принять решение в 1973 году разрабатывать Комплексную программу научно-технического прогресса СССР на 20 лет (по пятилетиям).

Комплексная программа научно-технического прогресса СССР на 20 лет (по пятилетиям) (далее КП НТП) стала разрабатываться в начале 70-х годов прошлого века. Всего было разработано 4 варианта программы: в 1973 году, в 1978 году, в 1983 году и в 1988 году. Если первые два варианта КП НТП были подготовлены по инициативе Академии наук СССР, ГКНТ СССР, Госплана СССР и ряда отраслевых министерств и вузов, то с 1979 года ее разработка стала выполняться в обязательном порядке в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР (от 12.07.1979 № 695) «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работ».

Необходимость разработки КП НТП была вызвана рядом причин, среди которых наиболее существенной было снижение темпов экономического развития СССР (до 3-4% национального дохода) и невозможность своевременного учета и отображения долгосрочных трендов научно-технического развития. Нацеленность экономики бывшего СССР на ресурсодобычу и развитие отраслей оборонно-промышленного комплекса сдерживала рост гражданских отраслей промышленности и сельского хозяйства, что приводило к нехватке продовольствия и товаров народного потребления.

Эти трудности стали особенно заметны на фоне постепенного разрушения «железного занавеса» и усиления контактов населения СССР и стран социалистического лагеря с жителями промышленно развитых капиталистических стран, где уровень жизни был существенно выше. Анализ в 60-70-е годы прошлого века зарубежного опыта выявил наличие в экономике промышленно развитых стран существенной доли интенсивных факторов развития, обеспечивающих более высокую производительность труда, а также меньшую энерго- и материалоемкость создаваемых аналогичных продуктов и оказываемых услуг. Быстрые и эффективные меры США и европейских стран по преодолению мирового энергетического кризиса 70-х годов прошлого века показали возможность решения глобальных проблем за счет

научно-технических достижений в модернизации экономики. Позже новые технологии в сельском хозяйстве и в жилищном строительстве позволили решить многие продовольственные и жилищные проблемы промышленно развитых странах. Новые технологии в военной сфере привели к созданию более эффективных, точных и мало уязвимых средств нападения и обороны, а их масштабное развитие могло существенно повлиять на изменение достигнутого к 70-м годам паритета СССР и США в военной области.

Среди основных целей разработки КП НТП было увеличение доли интенсивных факторов развития: инновационных решений, новых технологий, прогрессивных форм организации труда, новых систем и механизмов управления и др. Доля интенсивных факторов оценивалась путем вычитания из общих объемов производства продукции, созданной за счет основных факторов роста национального дохода, доли экстенсивных факторов роста (увеличение численности занятых в экономике, основных фондов).

В планоно управляемой экономике бывшего СССР к 70-м годам сформировались, а в 80-е годы укоренились многие негативные тенденции, отрицательно влиявшие на экономический рост. Эти тенденции образовались в результате своевременно не выявленных и нерешенных проблем. Наиболее ощутимой и масштабной была тенденция ресурсной направленности экономики СССР, которая в 70-е-80-е годы лидировала или находилась в числе лидеров по абсолютным значениям многих показателей добываемых ресурсов (нефти, природного газа, каменного угля, железной руды, цветных металлов и др.). Продажа этих ресурсов странам социалистического лагеря по внутренним (а не мировым) ценам, устанавливаемым Советом экономической взаимопомощи, нередко воспринималась ими как обязательная поставка ресурсов, не требовавшая экономного и эффективного их использования. В итоге такое «распределение» приводило к значительным потерям ресурсов и к медленному освоению новых энерго-, материало- и трудосберегающих технологий. Поэтому перерабатывающие и обрабатывающие отрасли стран социалистического лагеря, нередко испытывали трудности в поставках им первичных ресурсов, а их продукция ограничивалась, как правило, внутренним потреблением,

в том числе и в странах соцлагеря, и, за редким исключением, была конкурентоспособна на мировых рынках.

Игнорирование основных принципов и элементов информационной технологии ПЦУ при обосновании и разработке народнохозяйственных и научно-технических программ, а также отсутствие адекватной законодательной базы, приводили к тому, что практически для исходной проблемной ситуации любой сложности и масштаба в конце прошлого века в СССР предлагалась программа ее разрешения. В действительности это являлось самообманом, и многие принятые пути решения не способствовали устранению либо даже уменьшению остроты исходных проблемных ситуаций. В 70-х – 80-х годах количество разработанных программ росло быстро, однако размеры и последствия нерешенных проблем росли еще быстрее.

Поскольку в планово-директивной системе постоянно шла борьба за ресурсы и капитальные вложения, а получение фондов на эти ресурсы для выживания и развития было главной целью существовавших в тот период министерств и ведомств. Поэтому массовое распространение программ превратилось в условиях дефицита ресурсов в инструмент борьбы за ресурсы. Даже самое совершенное применение информационной технологии ПЦУ в тот период было неспособно противостоять ведомственным интересам и желанию формировать псевдо программы, создававшие лишь иллюзию скорого решения проблем.

Можно считать, что к числу необходимых и достаточных условий эффективного использования ПЦУ для решения проблем развития СЭС относятся следующие: стратегическая важность достижения цели поставленной проблемы; относительная стабильность внешней среды по отношению к рассматриваемой социально-экономической системе и проблемной ситуации; возможность эффективной реализации результатов достижения поставленной цели в условиях рыночной конкуренции; достаточные финансовые, материальные и кадровые ресурсы в течение всего периода реализации программы; возможность создания эффективных механизмов ориентации исполнителей работ и ресурсов на конечную цель.

Эффективному использованию программно-целевых методов управления экономикой в период 70-80-х годов активно

противодействовали интересы отраслевых министерств, их нежелание концентрировать ресурсы на решении программ, нецелевой характер финансовых потоков и недостаточно действенные организационные механизмы управления программами. Наряду с этими были допущены методические просчеты при обосновании и формировании программ, а желание сочетать традиционные планы и программы лишь умножило ошибки директивного планирования на ошибки формально обозначенного программирования.

Верно и своевременно замеченные в СССР мировые тенденции научно-технологического развития, укоренившиеся в США, Европе и Японии в 50-80-е годы, не были адекватно учтены и реализованы в нашей стране. Речь, прежде всего, идет об автоматизации промышленных производств, насыщении экономики синтетическими материалами и продуктами, обладающими новыми свойствами и заменяющими природные ресурсы, а также экономии энергетических ресурсов. Иначе говоря, промышленно развитые страны давно были озабочены доступностью и эффективностью использования энергетических и минеральных ресурсов, а также в силу многих других причин, были вынуждены экономить и дорого платить за трудовые ресурсы. В бывшем СССР дефицит в 60-7-е годы энергетически, и материальных ресурсов отсутствовал, а трудовые ресурсы, в соответствии с политическими установками, должны были полностью задействованы в промышленном производстве, на транспорте и в сельском хозяйстве.

Программно-целевые методы и проектное управление первоначально с практической точки зрения стали активно развиваться в США в середине XX века, а их методической базой послужила разработка системы ПАТТЕРН, а также порядок обеспечения на Федеральном уровне взаимосвязанности составных частей управляющих воздействий в виде последовательности «планирование – программирование – бюджетирование». Полезность и эффективность программно-целевых методов при адекватном учете особенностей и условий их профессионального применения оценивались положительно и считались достаточно высокими. Президент США Р.Кеннеди при реализации лунной программы отметил два основных результата: 1) сам факт высадки первого человека на Луну; 2) программирование в течение пяти лет

сроков достижения промежуточных и конечного результатов и необходимых затрат с погрешностью в несколько процентов. Постепенно жесткие рамки формирования и реализации программ стали постепенно ослабляться, поскольку способы (технологии) их реализации и объемы необходимых ресурсов для достижения целей могли существенно измениться после начала целевых программ.

В начале 90х годов в странах ЕС разработка проектов развития стала концентрироваться на повышенном внимании к технологической компоненте. При этом существенно возросла роль прогнозов, основным назначением которых стало всестороннее обоснование целей развития. К числу причин усиления роли технологических прогнозов и их востребованности при обосновании долгосрочных целей развития относится быстрая смена технологий, усиление роли наукоемких и высокотехнологичных производств на развитие экономики, поскольку в некоторых случаях ранее принятые долгосрочные цели нередко стали эффективнее достигаться на основе новых технологий, появившихся уже после утверждения ранее принятых инновационных и технологических решений.

При этом наибольшее распространение в странах ЕС получили прогнозы типа Форсайт (Foresight), ориентированные на изучение перспектив развития рынков и обоснование решений, принимаемых на макро и мезоуровне. К числу основных видов Форсайта, отличающихся назначением и способом использования, относятся следующие:

1) Технологическое обоснование – развивается в направлении выявления социального и политического выбора, связанного с технологическим развитием;

2) Технологическое предвидение – рассматривается как процесс, опережающий и формирующий принятие решений на национальном и региональном уровнях;

3) Стратегическое информирование – инструмент решений, основанных на результатах экономики знаний.

Форсайт прогнозы в странах ЕС рассматриваются не как альтернатива крупным проектам, а прежде всего, как инструмент обоснования долгосрочных целей развития на современной, регулярно уточняемой технологической основе. При этом отдельно

выделяются различные этапы обоснования, принятия и реализации целей, которые включают:

- социальные и политические условия, влияющие на перспективы развития и определяющие внешние требования к целям проектов и программ (Форсайт-обоснование);

- формирование состава перспективных технологий и новых продуктов, полезных при рассмотрении способов достижения целей проектов и программ (Форсайт-предвидение);

- информирование лиц, принимающих решение по развитию стран ЕС, о состоянии продвижения технологий с учетом полного цикла исследований и разработок (Форсайт-информирование).

Общей методической основой Форсайт-прогнозов являются экспертные, целевые, информационные и экономико-статистические методы.

Необходимость использования ПЦУ для централизованного избирательного вмешательства государства в формирующуюся рыночную экономику обусловлена следующими обстоятельствами: без государственной поддержки, отражающей национальные интересы, технологическая структура экономики России будет в значительной степени формироваться под влиянием лишь интересов внешнего окружения. Без эффективного использования программ значительная часть расходуемых бюджетных средств распределяется безадресно и тратится бесконтрольно. На этапе формирования рыночных отношений государство должно осуществлять жесткий контроль над процессами создания эффективной, разнообразной и равнодоступной рыночной инфраструктуры.

С начала формирования переходной экономики в России разработаны многие десятки программ на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. Большинство подготовленных и принятых программ федерального уровня относится к устранению «узких мест» и имеет социальную и экологическую направленность. Вместе с тем на федеральном уровне недостаточно программ, ориентированных на решение проблем развития экономики. При подготовке и реализации программ нередко сохраняются традиционные ошибки и не соблюдается технология ПЦУ, что было свойственно и периоду планово-директивной экономики.

Намерение получения преимущества для управляющей системы связано с определенным риском и риском утраты своего суверенитета, что является задачей выбора, которая стоит перед руководством. Ее решение – это поиск решения многокритериальной задачи. Анализ и выбор вариантов социально-экономического и научно-технологического развития может быть основан на комплексных прогнозах, формирующих основы для разработки национальных проектов.

Переход от прогнозов к национальным проектам представляет собой многоэтапный процесс формирования на основе прогнозных предложений по обоснованию на макро-уровне вариантов национальных проектов, дополненных составными частями проекта на основе предложений регионов, содержащих интегрированные оценки муниципалитетов.

Важнейшей проблемой формирования национальных проектов является определение их целей. Обычно цель национального, т.е. значимого для всей страны проекта предполагает создание какого-либо масштабного объекта определенного назначения или достижение социально-экономическими процессами прогрессивных нормативно заданных значений. Примерами создания объектов в СССР является план ГОЭЛРО, строительство гидроэлектростанций, атомный проект, строительство ВАЗ; в условиях Российской Федерации – Крымский мост, космодром «Восточный» и т.д. К процессным целям в СССР относилась ликвидация неграмотности, всеобщая коллективизация, в РФ – достижение высокого уровня средней продолжительности жизни, повышение уровня благосостояния населения проект «Бессмертный полк» и др.

Национальные проекты создания сложных масштабных систем ориентированы на решение проблем, отличающихся значительной структурной и параметрической неопределенностью. Структурная неопределенность означает неоднозначность состава структурных элементов и связей между ними, а параметрическая – расплывчатость, погрешность значений (стоимости, длительности, используемых ресурсов и др.) количественных оценок мероприятий и работ, направленных на достижение промежуточных целей. Эти особенности достаточно адекватно учитываются поэтапным характером полного цикла принимаемых решений, когда управляемые процессы в ближайшем текущем периоде задаются

максимально детально, а незавершенные управляемые процессы и намечаемые управляющие воздействия – агрегировано, укрупнено.

В перспективе при разработке стратегий социально-экономического развития Россия должна будет опираться на Европейский и Азиатский опыт выбора стратегического развития, где поступательное развитие сочетается с обеспечением гармонии развития всех основных компонент и экономики, и общества в целом с учетом национальных интересов базовых социально-экономических целей.

Тимошенко А.А.

Управление системой судопроизводства: ретроспективные и перспективные аспекты

Аннотация: В статье на основе анализа ключевых факторов-характеристик изменяющейся судебной системы рассматривается феномен управления формально независимыми судьями. В современных условиях, когда обществом предъявляются повышенные требования к самостоятельности судебной власти, наличию у нее способности абстрагироваться от пожеланий власти исполнительной при рассмотрении конкретных дел, вопросы компетентной и «неназойливой» организации деятельности судей представляются, безусловно, актуальными.

Цели безопасности общества при помощи выбранного инструментария могут быть достигнуты за счет, с одной стороны, мягкого воздействия на социальные и государственные институты, а с другой – путем воспитания у населения уверенности в недопустимости слома существующей системы и возможности разрешить любой конфликт путем обращения к судебным органам.

Ключевые слова: управление судебной системой, правосудие, суд, уголовного судопроизводство, разделение властей

С момента зарождения государственности на территории современной России у славянских народов, по мнению историков