

УДК 338.242, 37.033

Влияние экологической грамотности на результативность и эффективность государственного стратегического управления территориями

Канд. экон. наук **Злочевский И.А.** i_zlochevsky@mail.ru

Канд. экон. наук **Булетова Н.Е.** bdv1968@mail.ru

Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС)

г. Волгоград, ул. Гагарина, 8

Новая теоретическая парадигма развития государств, регионов, требующая обоснования онтологической составляющей и методологического обеспечения ее содержания и реализации, основанная на возрождении политэкономии и ее союзе с новым направлением институционализма – экологическим институционализмом, требует по-новому взглянуть не только на роль государства в управлении процессом развития, но и обосновать направления трансформации форм и методов стратегического управления с упором на идеологическую составляющую управления и ее функции и реализацию в рамках программы экологической грамотности населения. Только системный подход к реализации возможностей государства по стратегическому управлению территорией дает возможность рассчитывать на повышение результативности и эффективности применяемых методов и способ управления. Главным результатом исследования является определение возможностей экологической грамотности через функции идеологии и функции государственного стратегического управления (ГСУ) по повышению результативности и эффективности управления развитием территории любого масштаба.

К основным выводам по итогам рассмотрения темы следует отнести следующие: онтологические и методологические основы парадигмы устойчивой экономики требуют развития и приведения их в соответствие с национальной институциональной матрицей и оптимальным направлениям трансформации базовых экономических, политических, а главное – идеологических институтов; именно идеология как институт, ее функции влияют на содержание и результат реализации функций государственного стратегического управления; детализируя содержание результативности и эффективности ГСУ территориями, авторы предлагают дифференцированный подход к системе оценки ГСУ по шкалам оценки результативности и эффективности; влияние экологической грамотности на результативность и эффективность ГСУ имеет разные направления реализации, а именно:

- для результативности – по силе и способам воздействия на человеческий ресурс, его качество, систему мотивации, управления интересами и поведением, в данном случае государственная программа экологической грамотности и разработанная Дорожная карта для ее реализации на уровне отдельных регионов государства – главный способ управляемого со стороны государства воздействия на человека;

- для эффективности – по оптимизации доходов и расходов государственного стратегического управления при сохранении высоких целевых показателей развития территорий и повышении значимости и отдачи от идеологической составляющей национальной институциональной матрицы России, что необходимо для обеспечения успеха реализации основ парадигмы устойчивой экономики.

Ключевые слова: экологический институционализм, институциональная матрица, функции идеологии, функции государственного стратегического управления, программа экологической грамотности, дорожная карта экологической грамотности.

The impact of ecological literacy in the effectiveness and efficiency of the state strategic management of territories

Ph.D. Zlochevsky I.A. i_zlochevsky@mail.ru

Ph.D. Buletova N.E. bdv1968@mail.ru

*Volgograd branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA)
st. Gagarin 8, Volgograd, Russia*

A new theoretical paradigm of development of states, regions, requires justification of the ontological component and methodological support its content and implementation, based on the revival of political economy and its alliance with the new direction of institutionalism - ecological institutionalism requires a new look not only at the state's role in the management of the development process, but also to justify the directions of transformation of forms and methods of strategic management with a focus on the ideological component of management and its functions and the implementation of the program of ecological literacy.

Only a systematic approach to the implementation capacity of the state in strategic management area allows you to count on increasing the efficiency and effectiveness of the methods used and the method of administration.

The main result of the study is to determine the possibilities of ecological awareness through the function of ideology and functions of the state strategic management (SSM) to improve the effectiveness and efficiency of management of development of the territory of any scale.

The main findings of the review should include the following topics: ontological and methodological foundations of the paradigm of sustainable development and the economy need to bring them into line with the national institutional matrix and the best ways to transform the basic economic, political, and most importantly - ideological institutions; Ideology as an institution, its functions affect the content and the result of the implementation of strategic management functions of the state; detailing the contents of the effectiveness and efficiency of SSM territories, the authors propose a differentiated approach to the evaluation system SSM on scales assessing the effectiveness and efficiency; the impact of ecological awareness on the effectiveness and efficiency of SSM has different areas of implementation, namely:

- For performance - strength and ways to influence the human resource, the quality, the system of motivation, management interests and behavior, in this case, a state program of ecological awareness and to develop a road map for its implementation at the level of individual regions of the state - the main way managed by the State human exposure;

- For efficiency - to optimize revenues and expenditures of the state of strategic management while maintaining high targets for the development of territories and raising the profile and impact of the ideological component of the national institutional matrix of Russia, which is necessary for the success of the implementation of the foundations of the paradigm of a sustainable economy.

Keywords: ecological institutionalism, institutional matrix, the function of ideology, strategic management functions of the state program of ecological literacy, ecological literacy roadmap.

Кризисные явления во всех сферах жизнедеятельности и формах, методах управления ими свидетельствуют об универсальной природе человеческого поведения, мотивации, порядка принятия решений, которые подвержены кризисам не только из-за внешнего, внутреннего влияния различных факторов, а, в первую очередь, из-за природы такого субъекта и объекта управления как человек – государственный служащий, покупатель в магазине, избиратель на выборах и т.п. Такое утверждение заставляет по-новому взглянуть на содержание государственного стратегического управления территориями любого масштаба, ибо в соответствии с масштабно-инвариантным (фрак-

тальным) подходом такие объекты устроены и функционируют подобно.

В западном, российском, и в целом мировом научном мире признана несостоятельность существующих парадигм, в первую очередь, из-за их не универсальности, так как они, по нашему мнению, не соответствуют природе человека – любого, для которого состав мотивов, интересов, потребностей, не навязанных, а заложенных природой, окружающей средой, постоянен независимо от вероисповедания, уровня доходов, политических или философских взглядов и убеждений. Именно поэтому любая идеология, навязывающая, добавляющая к этим природным потребностям все остальные,

искусственные, может быть повержена, признана несостоятельной, управляемой извне и представлять угрозу национальной безопасности, суверенитету и т.д.

Значит, рецепт успеха новой парадигмы, новой идеологии (мета-идеологии) – ее наднациональный уровень, что, на наш взгляд, возможно только в рамках экологического институционализма [1] и соответствия действующих институтов (идеологических, политических, экономических и других) основам парадигмы устойчивой экономики со следующими дополнениями авторов:

1) в условиях возрождения в России политэкономии и ее роли в теоретическом, методологическом обосновании процессов управления обществом, территорией, необходимо обеспечить взаимодействие политэкономии и экологического институционализма, под которым следует понимать новое направление развития институционализма 21 века, определяющее приоритеты и особенности тех теорий, научных течений, которые наполняют и должны развивать институционализм в сложившихся бифуркационных каскадах;

2) если для политэкономии объектом исследования выступают экономические отношения и влияние на них тех правил, формальных и неформальных, которые определены текущей правовой системой, сложившимися нормами и традициями [4, 8], то в результате глобализации мы имеем не только глобальную, открытую мировую экономику с ее перекосами с локализации, санкциях и т.д., но и глобальный экологических кризис, что требует расширение объекта, на который обращена политэкономия, и это уже не экономические, а именно эколого-экономические отношения, соответствующие рассмотрению территории не как экономической системы, а как экологоэкономической системы – более сложной, свидетельствующей о развитии системы, ее совершенствовании и управляемости соответствующими методами, способами;

3) если объект управления – регион как эколого-экономическая система, то и в содержание институционализма, а именно его нового направления – экологического институционализма, необходимо привнести принципы и правила, в первую очередь, идеологические, которые будут влиять на эколого-экономические отношения и отражаться в содержании политэкономии 21 века; к принципам эконоинституционализма отнесем следующие: «приоритеты через паритеты», достижимость эколого-

экономической безопасности как одной из стратегических целей развития любой эколого-экономической системы, универсальность мета-идеологии;

4) эконоинституционализм заметно влияет на содержание и направления трансформации национальной институциональной матрицы, которую нужно будет не делить на западную и восточную как признание исторической разобщенности норм, институтов этих «мир-систем», а на универсальную, соответствующую мета-идеологии, для которой важен приоритет природных законов и достижимость эколого-экономической безопасности при обеспечении роста качества жизни населения (социальная составляющая развития).

В современных условиях развития государств только система государственного стратегического управления территориями, соотносящая доступные ресурсы, возможности реализации потенциала развития территории, факторы внешней среды имеет реальные рычаги управления, выбора и следования траектории развития, концентрации сил и подготовки среды для реализации необходимых шагов, мероприятий по достижению установленных целевых показателей развития страны.

Под государственным стратегическим управлением (ГСУ) будем понимать систему функций, а также форм и методов их реализации, направленных на целевое изменение состояния объекта управления в сложившихся и меняющихся условиях внешней и внутренней среды; система ГСУ территорией как эколого-экономической системой также должна трансформироваться с учетом новой парадигмы и двойственной природой объекта управления, совмещающем в себе естественные и искусственные законы и закономерности развития; такая трансформация затрагивает, в первую очередь, функции управления, и формы и методы их реализации, для чего необходимо применение системного подхода, комплексно охватывающего все аспекты развития объекта управления.

Представим результат сопоставления функций ГСУ и функций идеологии как института, базового в национальной институциональной матрице наравне с экономическими и политическими институтами; на рис.1 представлено соотношение этих функций, при этом состав функций идеологии определен по работе Лемещенко П.С. [7].



Рис.1. Взаимосвязь функций ГСУ и функций идеологии как института

Универсальность коммуникативной функции свидетельствует о высокой роли «качества» мотивов, интересов, поведения участников управления, и во всем этом заложена идеология, доминирующая или победившая в общественных отношениях. Если функция контроля является наиболее формализованной и регулируемой государством в соответствии с целями и требованиями к объектам контроля, то по функциям планирования, организации и мотивации значение неформальных правил более существенно, результативно, и функции идеологии более разнообразны:

- с функцией планирования (а именно государственного стратегического планирования), на наш взгляд, напрямую связаны такие функции идеологии как формирование общей стратегии развития (возможно усложнение данной функции в триаде «концепция-стратегия-программы» развития) и прогноз складывающейся ситуации, на который влияют и цели развития, и результаты государственного контроля, дополняемого в системе ГСУ системной диагностикой и стратегическим аудитом результатов развития территории;

- к функциям организации и мотивации можно привязать такую функцию идеологии, как определение общих контуров общественных норм взаимоотношений между участниками с разными интересами; именно ресурсные возможности и потенциал территории, структура территории как объекта управления и возможности использования потенциала просвещения, воспитания, образования должны учитываться при формировании идеологических норм, правил, модели принятия решений.

Только равномерная трансформация идеологических, экономических и политических институтов как базиса национальной институциональной матрицы

позволяет говорить о результативности и эффективности всех мероприятий ГСУ, однако любое нарушение равномерности, соразмерности таких изменений меняет равновесие, баланс, и это можно сопоставить с периодами бифуркации и появлением новых аттракторов в работах И. Пригожина (например, [15]). Можно ли рассматривать управляемую трансформацию институтов как способ перехода от одного аттрактора к другому, как необходимую, но временную (или постоянную) меру развития, воспринимаемую как каскад бифуркаций? Представим авторское видение этого вопроса:

- идеология как институт со своими функциями и методами трансформации и управления всеми отношениями, на которые данный институт – свод, в первую очередь, неформальных «правил игры», оказывает доминирующее, первичное влияние, даже если оно опосредовано через сформированные формальные нормы, правила, является столпом институциональной матрицы 21 века и в эпоху глобальных прорывов в информационных технологиях, сетях, имеет максимально результативные способы распространения;

- если в траектории развития есть фазы роста и падения, и каждый каскад бифуркаций является необходимым условием перехода системы на новый уровень развития – к новому аттрактору [2], необходимым условием такого перехода выступает трансформация формальных и неформальных «правил игры» [10], влияющих на все виды отношений, на направление самой траектории, эта та почва, которая дает государству инструменты управления – действенные, результативные, с наименьшими затратами и высокой вероятностью положительного результата (рис.2);

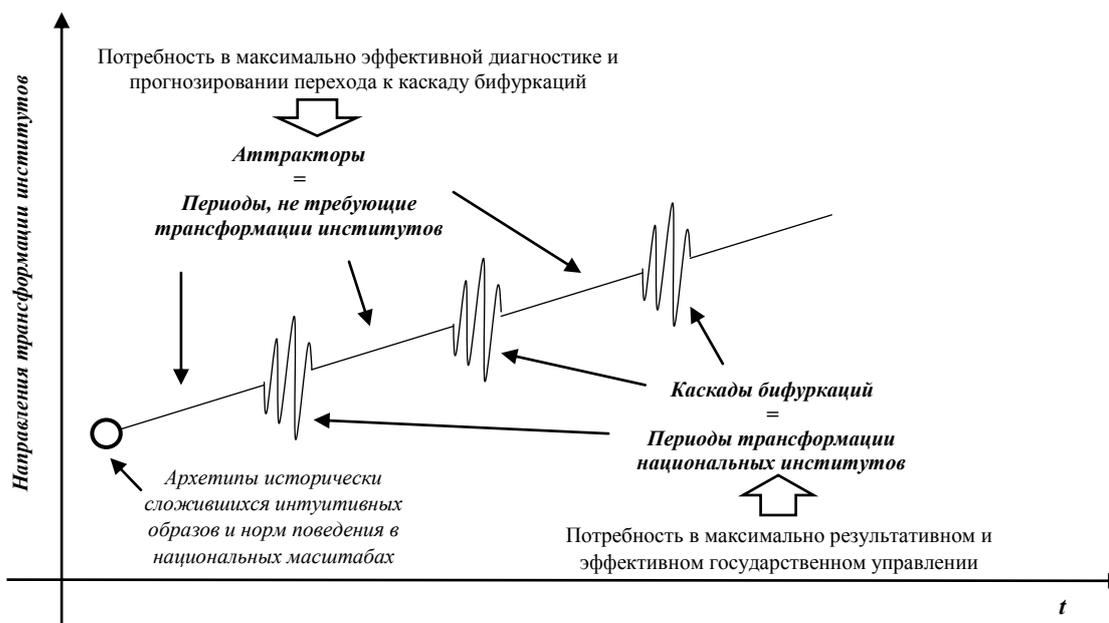


Рис.2. Порядок трансформации институциональной матрицы во времени в соответствии с теорией самоорганизации И. Пригожина

Другой проекцией такого движения во времени будет триада трансформаций базовых институтов национальной институциональной матрицы (в соответствии с теорией С.Г. Кирдиной [6]), в основе которых – архетипы исторически сложившихся

интуитивных образов и норм поведения (рис.3), и дальнейшая обусловленная историческими реалиями своего времени трансформация (взаимно соотносенная) по направлениям историческим (время) и взаимного влияния друг на друга.

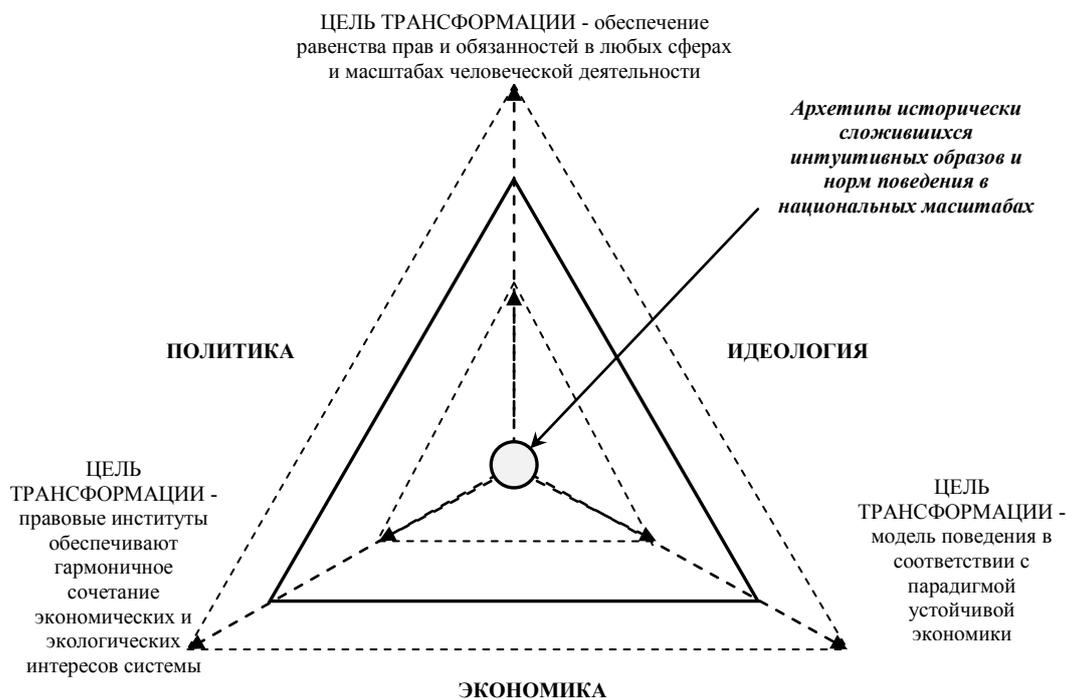


Рис. 3. Направления и цели трансформации базовых институтов национальной институциональной матрицы [14]

Какова последовательность во времени и очередности таких трансформаций? Если политика – это, в первую очередь, формальный «правила игры», все те регламенты, законы, инструкции, которыми руководствуется человек в осуществляемых отношениях, экономика – сочетание формальные и неформальных институтов, что связано с возможностью в рамках законы принимать

нестандартные решения по оптимизации бизнеса, финансовых потоков и т.п., то идеология – то, что закладывает именно неформальные «правила игры», сила и влияние которых на политические и экономические институты прямое, поэтому можно предположить, что толчок трансформации зарождается в так называемых «точках роста» - головах, умах, осознающих несоответствие действующих парадигм,

институтов и экономических законов достигнутому уровню отношений людей, изменяющихся ценностей и потребностей, вырабатываемых приоритетов и интересов. Поэтому идеология с ее функциями выступает катализатором полноценной равномерной трансформации институциональной матрицы, необходимой развития, аттрактор, соответствующий интересам всех субъектов и объектов управления.

Предвосхищая характеристику экологической грамотности и ее роли в обеспечении результативности и эффективности ГСУ территориями, начнем с обзора понятия и содержания самих результативности и эффективности в контексте ГСУ и системой оценки этих составляющих реализации функций управления от стратегического планирования и до контроля с упором на системную диагностику и стратегический аудит. Наша задача – представить понятие результативности и эффективности ГСУ и содержание оценки в комплексе всех функций, в соответствии с действующей практикой планирования, организации и контроля за реализацией решений, направленных на достижение целевых показателей развития страны, территории.

В системе оценки государственного стратегического управления выделим последовательность этапов оценки:

– первичная оценка результативности государственного стратегического управления, позволяющая определить степень достижимости целевых показателей (количественная оценка) и значимость полученных результатов для общества, государства (качественная оценка);

- на основе результатов оценки результативности проводится оценка эффективности ГСУ, где соотношение «результат-расход» требует количественных и качественных измерений и

определения приемлемого уровня такого соотношения для положительного вывода о полученных результатах.

Можно представить следующее определение *результативности ГСУ* – это степень достижимости целей развития (относительный показатель), если результат – это достижение тех целевых показателей, которые определяются методами государственного стратегического планирования и прописываются в государственных концепциях, стратегиях, программах, регулирующих процесс ГСУ территории:

$$\text{Результативность} = \frac{\text{Результат}_{\text{факт}}}{\text{Целевой_показатель}_{\text{план}}} * 100\%$$

О результативности государственного стратегического управления необходимо говорить в триаде целеполагания, к которой мы относим: 1) экономический рост; 2) изменение качества жизни в сторону улучшения социальных, медицинских, экологических показателей, формирующих внешние и внутренние условия жизни; 3) обеспечение эколого-экономической безопасности территории, что связано с улучшением экологии, окружающей среды, что дает возможность обеспечить системность оценки результативности. На рис. 4 представлен результат сопоставления целевых показателей развития государства (отдельных его территорий) и показателей оценки результативности государственного стратегического управления, а именно непосредственно стратегического планирования, без рассмотрения организации и мотивации процесса достижения целевых показателей развития территории. В основу алгоритма построения такой шкалы взят подход уральской школы экономической безопасности Татаркина А.И. и Кукулина А.А. [12].



*ЭЭБ – эколого-экономическая безопасность

Рис.4. Пример взаимосвязи целевых показателей развития и показателей оценки результативности государственного стратегического управления

Целевые показатели развития были взяты для примера из закона Волгоградской области от 21.11.2008г. № 1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года». «Патология» как нулевой результат развития свидетельствует об отсутствии изменений во времени по достижению целевых показателей, следовательно, результативность также отсутствует. «Норма» (по шкале 100% выполнения заданных целевых показателей) свидетельствует о самом желаемом результате управления и высокой, идеальной результативности, свидетельствующей как о высоком уровне стратегического планирования, так и об успешности всех функций управления, включая саму организацию процесса управления развитием территории и мотивацию исполнителей, участников, самого объекта управления. Движение по шкале между нормой, патологией и крахом стратегии свидетельствует о возможности разной степени дости-

жимости целевых показателей с учетом тех текущих условий реализации концепций, стратегий, программ, которые задаются внешней средой и реализацией внутреннего ресурсного базиса и потенциала.

Эффективность ГСУ – «рентабельность» реализуемых функций по соотношению «прибыль-расход», что включает количественно измеряемые величины - прямые финансовые потоки средств государственного бюджета, планируемый и получаемый финансовый результат от реализации мероприятий по достижению целевых показателей; косвенные, качественно измеряемые величины – состояние регуляторов, инструментов планирования, мотивации, контроля.

По аналогии со шкалой оценки результативности ГСУ представим пример шкалы оценки эффективности ГСУ территорией (рис.5).

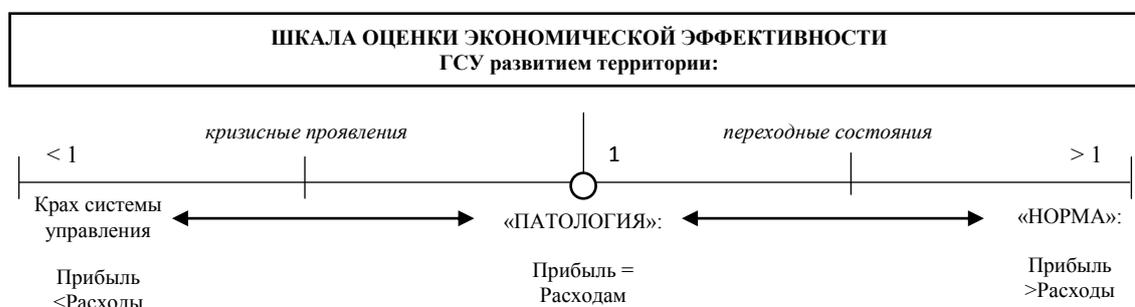


Рис.5. Пример шкалы оценки экономической эффективности ГСУ развитием территории

Главная проблема в оценке эффективности – она в таком формате возможна только по одному из направлений развития – экономическому росту, по целевым показателям которого можно определить не только расходы государства на осуществление управления – системы мер по достижению целевых показателей, но и финансовый результат от таких действий для государства. Примеры содержатся в финансовой, бюджетной или налоговой политике государства, когда по любому планируемому изменению элементов налога, целевой показатель сопровождается подсчетом как расходов (потерь) государства от его реализации (льгота, снижение ставки, дифференциация ставки), так и ожидаемого финансового результата для бюджета государства.

Есть еще одна сложная составляющая соотношения результативности и эффективности – это экспертная оценка целесообразности того или иного расходования бюджетных средств на достижение целевых показателей мерами ГСУ по функциям планирования, организации, мотивации и контроля.

Приведем пример: значимость целевого показателя «рост продолжительности жизни» настолько велика и влияет на ряд других целей развития, что получаемый количественный результат от ГСУ по достижению данного целевого показателя («прибыль») и запланированные (осуществленные) расходы в принятых стратегиях, программах могут

быть по шкале в кризисных проявлениях (экономическая эффективность), однако стратегически такие расходы оправданы и рассчитаны не на финансовый, а на социальный, политический, и даже экономический (на рынке труда, в пенсионной системе и т.п.) результат в долгосрочной перспективе исходя из сложившихся условий внешней и внутренней среды.

Поэтому различают несколько видов эффективности ГСУ развитием территории. Представим дифференцированный подход к их содержанию и критериям оценки:

- для *экономической эффективности* (в оценке эффективности ГСУ экономическим ростом как одним из направлений развития страны) важно определение ожидаемых (полученных) финансовых результатов и расходов бюджета на управление этим процессом; частично экономическую эффективность можно оценить для ГСУ и ростом качества жизни, обеспечением эколого-экономической безопасности как сопутствующих экономическому росту стратегических целей развития территории, однако на основе только экономической эффективности вывод делать нельзя;

- для *социальной эффективности* критерием оценки будут не финансовый результат, а социально-экономические показатели роста доходов и социальных пособий населения, роста продолжительности жизни и осуществленных на высоком

уровне медицинских и образовательных услуг; здесь шкала оценки будет включать ранжированный ряд значений, позволяющих определить уровень

социальной эффективности ГСУ развитием территории(рис.6):

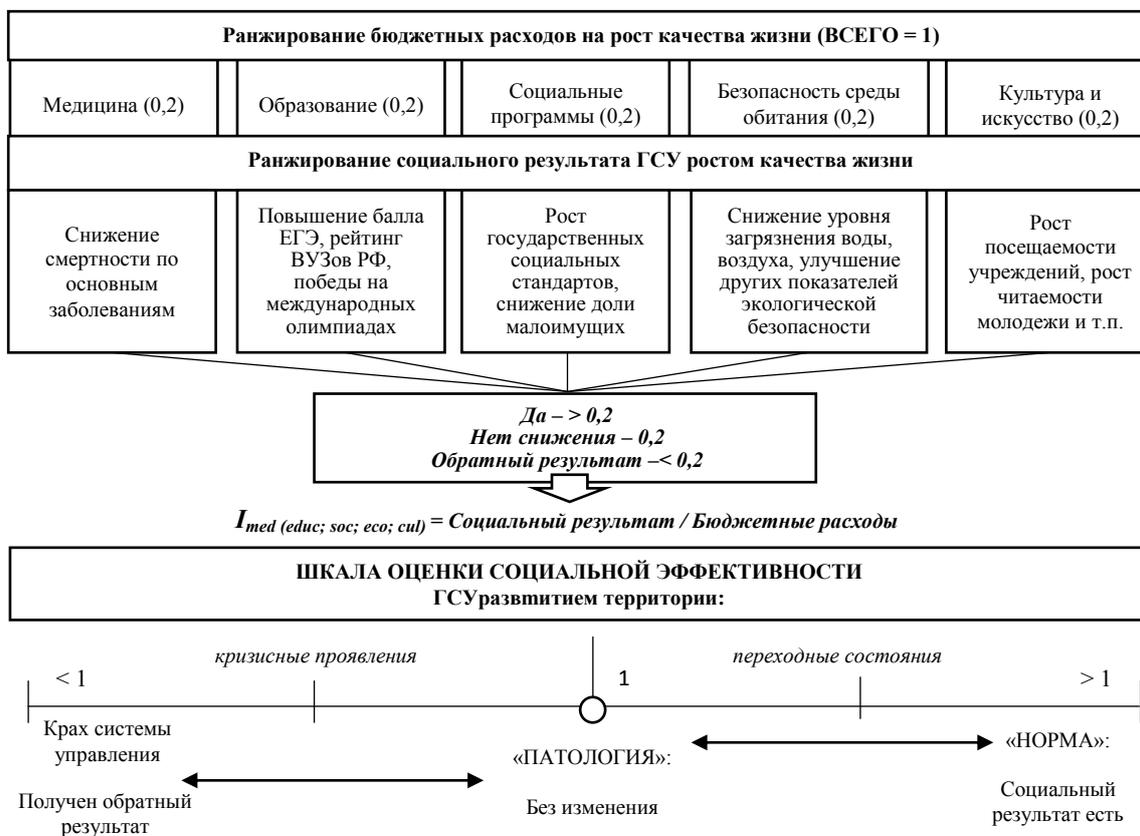


Рис.6. Пример шкалы оценки социальной эффективности ГСУ развитием территории

✓ второй шаг оценки - расчет среднего индекса социальной эффективности I_{sef} по формуле:

$$I_{sef} = \frac{I_{med} \times d_{med} + I_{educ} \times d_{educ} + I_{soc} \times d_{soc} + I_{eco} \times d_{eco} + I_{cul} \times d_{cul}}{\sum d_i}$$

где $I_{med}, I_{educ}, I_{soc}, I_{eco}, I_{cul}$ – индексы, рассчитываемые по каждому направлению получения социального результата; $d_{med}, d_{educ}, d_{soc}, d_{eco}, d_{cul}$ – доли расходов бюджета соответствующего уровня на каждое направление получения социального результата в общей величине бюджетных расходов

✓ третий шаг оценки социальной эффективности ГСУ ростом качества жизни – по шкале перевод количественного измерения эффективности в качественную оценку.

Однако если воспринимать эффективность ГСУ как «рентабельность», прямой расчет «рентабельности» возможен только при оценке соотношения государственных вложений и результатов деятельности государственных учреждений или размещения государственного заказа. Например, транспортная инфраструктура, социальное

обеспечение, доступность медицинских и образовательных услуг, обеспечение безопасности и т.п. С другой стороны, во многих случаях показатели социально-экономического развития как результат лишь косвенно зависят от государственных вложений. Например, государственные программы по поддержке малого бизнеса напрямую (количественно) не связаны с объемом производства малого и среднего предпринимательства, численности занятых на них; программы поддержки сельхозпроизводителей не коррелируются прямо с объемом произведенной продукции; налоговые преференции для промышленных предприятий не обуславливают конкретную отдачу от модернизации производства [13] и т.д.

С другой стороны, знаменатель в формуле

$$\text{Эффективность} = \frac{\text{Результат}}{\text{Расходы}} * 100\%$$

всегда есть фиксированная сумма, закреплённая в бюджетных государственных обязательствах, которая даже если подвергается корректировке, все равно должна быть «узаконена». Отсюда следует логический вывод – в «числитель» надо ставить не «результат», а «результативность», то есть эффективность – это

качество использования государственных средств, соотношение между «запланированными» и бюджетными возможностями для этого. Если поставленные цели достигнуты в рамках выделенных средств – ГСУ эффективно!

Если результативность меньше 100%, то возможно два варианта по итогам оценки:

- 1) средства использовались неэффективно;
- 2) цели были сформулированы некорректно (недостаточно хорошо обоснованы, политически ангажированы, идеологически не обоснованы и пр.).

Кроме того, если средства, в силу тех или иных причин, были сокращены, возможно достижение 100% эффективности при «неполной» результативности и, наоборот, если средств «стало больше», то даже 100 % результативность не приводит к максимальной эффективности.

В результате, в «знаменателе» может располагаться % исполнения бюджетных обязательств по социально-экономическому, экологическому или иному направлению развития.

Представляя систему оценки результативности и эффективности ГСУ, сделаем следующие выводы:

- оценка результативности первична, и на ее основе проводится оценка эффективности по уравнению:

$$\text{Эффективность} = \frac{\text{Результативность}}{\text{Уровень_исполнения_бюджетных_обязательств}} * 100\%$$

- кроме внутренней оценки результативности и эффективности ГСУ большое значение приобретает внешний контроль на примере системного аудита Счетной палаты РФ, а именно через стратегический аудит и аудит эффективности государственных расходов.

Можно утверждать, что представленный алгоритм расчета эффективности ГСУ как отношение результативности (%) к проценту исполнения бюджетных обязательств, является универсальным и не требует деления эффективности на экономическую, социальную и т.п.

Важную роль в независимой внешней оценке результативности и эффективности ГСУ территорией играет Счетная палата РФ, к системному аудиту которой и относятся инструменты и методы такой оценки – стратегический аудит и аудит эффективности (рис.7), этосоответствует современным мировым тенденциям управления общественными финансами, при этом системный аудит кроме стратегического аудита (как способа экспертизы достижения целей государственного управления, но не аудит самих целей) включает в себя финансовый аудит (оценка законности произведенных расходов) и аудит эффективности (оценка целесообразности и продуктивности расходования ресурсов).

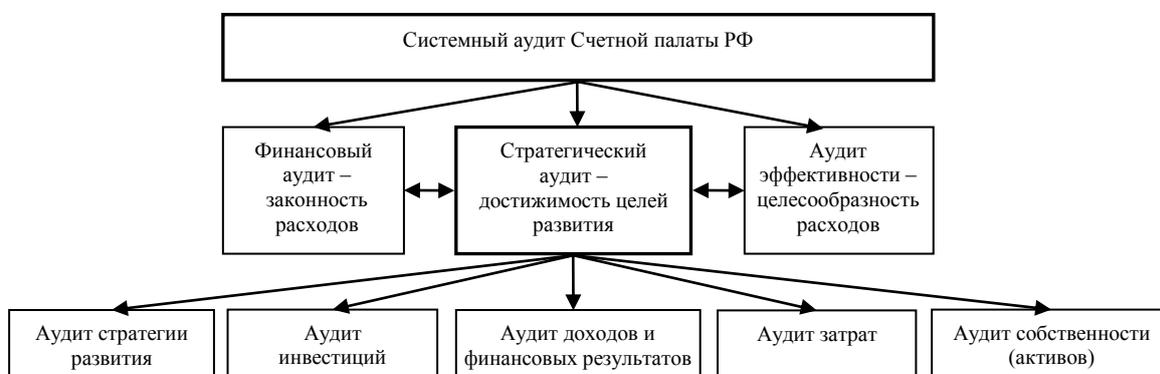


Рис.7. Место стратегического аудита с системной аудиторской деятельности Счетной палаты РФ

То есть все три направления системной аудиторской деятельности Счетной палаты РФ включены в систему государственного финансового контроля, решающие одну главную задачу – повышение эффективности государственного управления. В соответствии с п.7 ст.14 ФЗ РФ «О Счетной палате» характеристика стратегического аудита дается через определение его целей и задач, а именно:

- цель стратегического аудита отличается двойственностью – речь идет об оценке степени и качества реализации на заданной территории (как правило, это субъект РФ, хотя оценка применима и к РФ, и к муниципальному образованию) стратегических

целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития;

- состав задач включает в себя последовательную оценку следующих составляющих объекта оценки:

- 1) реализуемости заданных (целевых) показателей;
- 2) рисков реализации;
- 3) последствий реализации.

Оценке подлежат (1) конечные (целевые) и (2) достигнутые (текущие) значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации:

- социально-экономических эффектов (количественные параметры, например, темпы роста) – результаты роста;

- совокупных эффектов социально-экономического развития РФ (качественные показатели) – результаты развития.

Основным приоритетом стратегического аудита является комплексный анализ новых аспектов конкурентоспособности территории или вида деятельности. В основе стратегического аудита лежит *системный анализ вопросов целеполагания* по рассматриваемой предметной области, в том числе анализ дерева целей и системы сбалансированных показателей. Наиболее важной операцией анализа при проведении стратегического аудита является классификация целей, показателей, мероприятий рассматриваемой предметной области и аудит

правильности проведения этой классификации. В соответствии с авторитетным мнением аудитора Счетной палаты РФ А.А. Пискунова, излагающего алгоритм стратегического аудита [11], на рис.8 представлен авторский набор матриц стратегического аудита и порядок их причинно-следственных связей, когда первичны и определяют направления и возможности реализации стратегий приоритеты целеполагания и рисков их реализации, а уже в соответствии с заявленными целями и рисками будет определяться и измеряться ресурсный потенциал территории и состояние ключевых объектов собственности, включенной в социально-экономический оборот жизнедеятельности региона.



Рис.8. Расшифровка содержания матриц стратегического аудита

Необходимо отметить, что, хотя влияние международных норм и правил на развитие нормативно-правового регулирования и методологии стратегического планирования и управления российскими регионами носит рекомендательный характер, однако, заявленные в Декларации тысячелетия ООН перспективные задачи устойчивого (экологического) развития рыночной экономики с ее переориентацией на коэволюцию, гармонизацию, баланс интересов всех участников системы, требуют соответствующей корректировки национальных концепций-стратегий-программ.

Рассматривая аспекты влияния экологической грамотности на результативность и эффективность ГСУ, сделаем следующее предположение о том, через какие инструменты возможно такое влияние и к каким последствиям оно должно привести в целом систему ГСУ территорией:

1) если результативность ГСУ зависит от изменений условий внешней среды, состояния и доступности ресурсов, направляемых на достижение целевых показателей, то экологическая грамотность будет оказывать прямое влияние именно на состояние человеческих ресурсов, а уже опосредованно через них и на материальные, и на финансовые ресурсы, используемые в системе ГСУ (ключевое значение имеет функция мотивации); в соответствии с этим значимость экологической грамотности как одного из способов трансформации идеологии – института национальной институциональной матрицы, направленного на устранение мета-патологий, сложившихся в мышлении, поведении человека (примеры таких мета-патологий – неуважение закона, расчет только на себя и т.п.) и экологизации мотивов, интересов, поведения человека, бизнеса, государства – объекта ГСУ любого уровня и масштаба;

2) если эффективность зависит от состава и порядка распределения расходов по объектам и времени, то экологическая грамотность будет оказывать влияние на порядок распределения государственных расходов по приоритетам и последовательности реализации этапов государственных стратегий и программ регионального развития. В качестве примера приведем результат критического анализа действующих в России концепций, стратегий и программ экологического развития регионов.

Если разрабатываемые государственные программы рассматривать как набор конкретных мероприятий и инструментов соответствующей государственной политики, то считаем, что для успешной реализации «Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г.» необходимо разработать две взаимосвязанные программы на уровне субъектов РФ – программу экологической грамотности и программу обращения с отходами (с элементами первичной и вторичной сортировки), которые будут иметь свои подпрограммы.

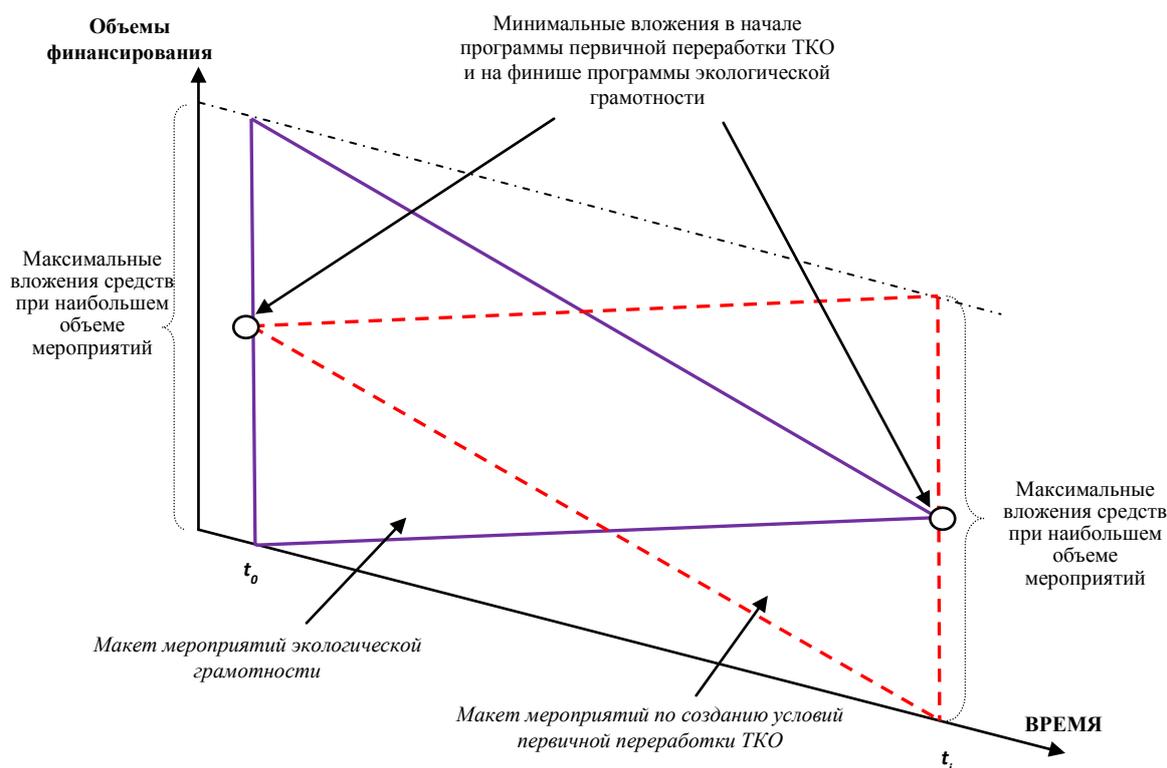


Рис. 9. Соотношение временных и финансовых параметров программ экологической грамотности и обращения твердых коммунальных отходов

На рис.9 представлено соотношение временных и финансовых параметров программы экологической грамотности и наиболее тесно связанной с ней программой обращения твердых коммунальных отходов.

В исходной точке t_0 – примерно одинаковом во времени начале региональных программ экологической грамотности и обращения твердых коммунальных отходов – необходимо обеспечить доминирование финансирования и количества мероприятий экологической грамотности, призванных сформировать в обществе устойчивые навыки первичного обращения с бытовыми отходами на фоне общего роста экологического сознания и культуры поведения. В средне- и долгосрочной перспективе приоритеты должны

поменяться – только при условии сформированной в обществе модели поведения можно говорить, в первую очередь, об экономической эффективности мероприятий построения системы ГСУ территорией по всем направлениям развития.

Условная точка t_i – это период времени, для которого будут типичны два взаимосвязанных процесса – достаточность экологических просветительских мероприятий на уровне дошкольного образования и начальной школы, и постоянный, достаточный для поддержания нормального состояния системы обращения бытовых отходов уровень расходов, что покажет практика предыдущих лет реализации программы обращения твердых бытовых (коммунальных) отходов.

Системный подход предполагает, что от реализации мероприятий экологического просвещения-воспитания-грамотности можно рассчитывать на долгосрочные эффекты в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе в экономической деятельности, в воздействии на окружающую среду (в соответствии с мнением авторов работ [3, 9]). И именно государство ответственно за создание условий, за

культивирование экологоориентированного потребительского и бытового поведения не только через доклады и информационные стенды, но и с помощью образовательных и досуговых интернет-продуктов, корректировки образовательных стандартов, переподготовки и повышения квалификации педагогических работников и государственных служащих в сфере образования, культуры.



Рис.10. Место экологической грамотности в системе государственного стратегического управления

На рис.10 представлен авторский подход к определению места экологической грамотности в системе ГСУ как инструмента стратегического планирования и управления траекторией развития государства по достижению конкурентных целей развития страны – с учетом внешних факторов, с учетом потенциала и ресурсной обеспеченности. Система ГСУ по способу построения «вход-выход» представлена замкнутым циклом и связывает между собой функции и методы ГСУ, экоинституционализм как новое направление институционализма 21 века, соответствующего парадигме устойчивой экономики и способствующего формированию идеологических, экономических и политических институтов, ей соответствующей, а также систему внутренней оценки результативности и эффективности ГСУ и системного аудита Счетной палаты РФ.

С учетом этого государственная программа экологической грамотности должна содержать следующие элементы:

- состав текущих проблем: отсутствие экологического сознания, мышления, этики поведения человека, бизнеса, государства; отсутствие экологических стандартов образовательных мероприятий в дошкольных и школьных программах,

ориентированных на культивирование экологического поведения в любых отношениях жизнедеятельности; низкая востребованность и отсутствие стимулов у СМИ (печатная продукция, пропагандистская продукция, данные информационных ресурсов в Интернете) к культивированию основ экологического поведения.

- цель и задачи программы экологической грамотности:

цель – формирование в долгосрочной перспективе устойчивого экологоориентированного поведения населения всех возрастных, социальных, профессиональных групп.

Задачи:

- реализация мероприятий по обеспечению приоритета экологических ценностей в общественном, бытовом поведении населения с индивидуальным подходом к каждой возрастной, социальной, профессиональной группе населения;

- реализация мероприятий по разработке и апробированию экологоориентированных дошкольных и школьных программ, которые должны пройти согласование и утверждение на уровне Министерства образования и науки РФ, региональных и муниципальных органов исполнительной власти;

при согласовании со СМИ разработка поведения, которое должно прийти на смену информационного материала по системному поведению массового потребления любой ценой.

культивированию и информированию населения о приоритетах и правилах экологоориентированного

В таблице 1 представлена характеристика остальных элементов программы экологической грамотности.

Таблица 1

Этапы и результаты реализации государственной программы экологической грамотности населения (авторский вариант)

| Характеристика элемента программы | Содержание |
|-----------------------------------|---|
| Этапы реализации программы | <p>1) разработка методических указаний по проведению мероприятий программы экологической грамотности, учитывающих идеологические, экономические и политические особенности сформированных в российском обществе институтов, норм, правил поведения;</p> <p>2) на основе разработанных методических указаний, которые должны быть дифференцированы для разных возрастных, социальных, профессиональных групп населения, обеспечение согласования их содержания и методики реализации в соответствующих органах исполнительной власти, контрольных органах системы образования;</p> <p>3) активное внедрение разработанных технологий информационной и образовательно-просветительской деятельности на постоянной основе с регулярным отслеживанием результатов в форме тестирований, опросов, измерения ряда индикаторов результатов развития (в соответствии со стратегией экологического развития российских регионов России);</p> <p>4) мониторинг и оценка результатов реализации программы экологической грамотности во взаимосвязи с социальными, экологическими, экономическими и политическими результатами развития территории</p> |
| Система программных мероприятий | <p>В соответствии с целью и задачами программы:</p> <p>1) мероприятия по разработке и утверждению информационного и образовательно-просветительского материала для разных возрастных, социальных и профессиональных групп населения;</p> <p>2) мероприятия по культивированию экологической этики поведения во всех сферах жизнедеятельности людей с помощью СМИ, ресурсов Интернет, деятельности общественных объединений;</p> <p>3) мероприятия по внедрению утвержденных информационных и образовательно-просветительского материала на постоянной основе в деятельность дошкольных образовательных учреждений, в начальной школе, в соответствующих социальных, культурных учреждениях, в повышении квалификации государственных служащих, бизнесменов и других групп населения, ответственных за внедрение экологоориентированных технологий и стиля поведения в профессиональную жизнь</p> <p>4) мероприятия по разработке критериев и технологий мониторинга и оценки результатов реализации программы экологической грамотности как по этапам ее реализации, так и в долгосрочной перспективе по реализации концепции-стратегии-программы экологического развития территорий</p> |
| Механизмы реализации программы | <p>Организационные механизмы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - образовательные, просветительские программы, информационные материалы, носящие пропагандирующий характер; - содействие с реализации программы органов исполнительной власти на уровне субъектов РФ, работодателей, руководителей социальных и культурных учреждений региона. <p>Экономические механизмы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - государственно-частное партнерство по обеспечению финансирования запланированных мероприятий программы; - привлечение средств грантов для научных разработок методологии экологической грамотности, дифференцированной для разных групп населения. <p>Правовые механизмы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - корректировка образовательных стандартов по дошкольному образованию и начальной школы и их утверждение на официальном уровне; - приведение экологических норм экономической деятельности в соответствие с экологическим мышлением; - нормативно-правовое обеспечение культивирования экологически грамотного поведения в соответствии с целью и задачами программы |
| Ресурсное обеспечение программы | <p>Ресурсное обеспечение программы важно рассматривать шире, чем распределение объемов финансирования и их источники:</p> <p>1) человеческие ресурсы – научные кадры и работники ДОУ и других образовательных учреждений, имеющие возможности повышения своей квалификации и проведения просветительской</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>работы с населением;</p> <p>2) технологические ресурсы, с помощью которых возможна автоматизация образовательных, просветительских, информационно-пропагандистских процедур;</p> <p>3) финансовые ресурсы – минимальны, так как на стадии разработки методологических основ экологической грамотности планируется применять средства грантов, тогда как при внедрении указанных материалов в учебный процесс – в дополнение программ ДОУ, начальной школы, дополнительных затрат на их проведение не потребуется, только если речь идет о повышении квалификации профессиональных групп населения. При этом основными источниками финансирования реализации второго, третьего и четвертого этапов программы будут:</p> <ul style="list-style-type: none"> - средства бюджета субъекта Российской Федерации, а также бюджетов муниципальных образований, в него входящих; - внебюджетные источники финансирования |
| <p>Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации</p> | <p>Государственным заказчиком программы должны быть два министерства РФ – Министерство образования РФ и Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Также допустим формат руководства на уровне субъектов РФ, при условии принятия региональных программ экологической грамотности.</p> <p>Организация управления программой включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - подготовку и межведомственное согласование проекта программы; - координация и оценка результатов исполнения каждого этапа программы; - систему контроля и своевременной корректировки по ходу реализации мероприятий программы; - подготовку отчетов о реализации программы и на их основе – определение необходимости внесения изменений в следующие этапы программы |
| <p>Ожидаемые конечные результаты реализации Программы</p> | <p>Базовые результаты (фундаментальные):</p> <ul style="list-style-type: none"> - трансформация идеологических, экономических и политических институтов в соответствии с парадигмой устойчивой экономики; - идентификация доминирования экологического мышления в поведении разных возрастных, социальных и профессиональных группах населения; - получение положительных результатов в культуре сбора, сортировании бытовых отходов со стороны населения; - улучшение состояния окружающей среды за счет бережного отношения граждан, активного внедрения берегающих, защитных технологий в бизнесе; - переориентация производства и потребления на экологическую продукцию за счет сформированного экологического сознания и стиля поведения всех групп населения; - формирование условий для долгосрочной эколого-экономической безопасности территории; - внедрение и поддержка механизмов государственно-частного партнерства, обеспечивающих эффективное финансирование системы экологического образования и внедрения экологоориентированных технологий в экономику. <p>Прикладные результаты, являющиеся результатом реализации мероприятий программы по отношению к разным группам населения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - внедрение экологоориентированных досуговых программ, способных повысить результативность программы экологической грамотности на индивидуальном уровне; - создание ресурсов и программ для детей (телевизионные передачи, досуговые игры, интернет-игры, книжные издания, игрушки), культивирующие экологический стиль поведения, экологическое мышление и образ жизни; - внедрение и эффективное использование новых информационных сервисов, электронных образовательных ресурсов нового поколения, внедрение которых возможно в системе образования и на уровне отдельного пользователя; - подготовка кадров по приоритетным направлениям экологически ориентированного поведения на уровне ДОУ, начальной школы, специалистов по повышению квалификации различных профессиональных групп населения; - рост государственной поддержки инновационных проектов, ориентированных на экологоориентированные технологии и их внедрение в российскую экономику |

Перейдем к следующему документу– «Дорожной карте» реализации программы экологической грамотности.«Дорожная карта» представляет собой систему мероприятий по реализации программы экологической грамотности, по которой правильнее всего устанавливать и отслеживать все запланированные целевые индикаторы. «Дорожная карта» является многоуровневой:

- первый базовый уровень, обеспечивающий системный подход к реализации запланированных

мероприятий – институциональная «Дорожная карта», определяющая триаду мер по трансформации экономических, политических и идеологических институтов в целях парадигмы устойчивой экономики и роста национальной безопасности страны;

- второй уровень – по горизонтали представляются «Дорожные карты» по ключевым направлениям, к которым отнесены:

1) разработка методических указаний по проведению мероприятий программы экологической

грамотности для дошкольных учреждений и начальной школы, для представителей бизнеса и других профессиональных и возрастных групп населения;

2) разработка методических указаний по подготовке кадров для осуществления просветительских, образовательных, информационных мероприятий;

3) культивирование среди бизнеса и государственных служащих экологических приоритетов экономической деятельности на основе принципа «*приоритеты через паритеты*» - когда достижение максимальной выгоды не может сопровождаться экологическим ущербом и ухудшением состояния среды обитания, и все эти приоритеты должны быть закреплены в нормативно-правовой базе;

4) разработка новых информационных сервисов, электронных образовательных ресурсов нового поколения для внедрения на уровне отдельного пользователя любого возраста, а также ресурсов и программ для детей (телевизионные передачи, досуговые игры, интернет-игры, книжные издания, игрушки), культивирующие экологический стиль поведения, экологическое мышление и образ жизни для будущих поколений;

5) формирование системы отслеживания результатов реализации программы через мониторинг и оценку реализации каждого этапа, каждого мероприятия.

Также можно выделить уровни в целеполагании, когда на каждом этапе реализации «Дорожной карты» помимо основной цели формулируются промежуточные цели по периодам и направлениям реализации.

Главное – обеспечение на институциональном уровне в соответствии с системным подходом формирования всех необходимых норм (институтов), которые в долгосрочной перспективе позволят обеспечить все стратегические цели развития нашей страны [5], для которых программа экологической грамотности является первым шагом и базовым инструментом построения новой модели экономического развития.

Определяя критерий экологической грамотности как приоритетное условие экологического развития государства и повышения результативности, эффективности ГСУ развитием, считаем необходимым подвести итог: понимая под развитием триаду «*рост-изменение-улучшение*», считаем, что именно формирование экологической культуры поведения населения через триаду «*просвещение-воспитание-грамотность*» (что обеспечивает системный подход к решению проблемы) позволит достичь цели экологического развития территории (эколого-экономическая безопасность на фоне роста качества жизни населения, улучшения состояния окружающей среды и изменения триады «*интересы-мотивы-поведение*» всех участников общественных, экономических, политических отношений) в долгосрочной перспективе на фун-

даментальной основе государственного управления и реализации государственной экологической политики.

Список литературы

1. Булетова Н.Е., Горелова И.В. Эко-институционализм как концептуальная база государственного стратегического управления // Проблемы теории и практики управления. 2015. №2. С.13-23.
2. Булетова Н.Е., Злочевский И.А. Будущее региональных эколого-экономических систем в рамках инновационного экономического развития // Шумпетеровские чтения. 2013. №1. С.116-121.
3. Варшавский А.Е. Этика, экономика и инновации // Экономика и математические методы. 2012. Том 48. № 1. С. 3–18.
4. Дементьев В.В. Политическая экономия институтов: проблема определения предмета исследования // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2014. Том 6. № 3. С.96-121.
5. Институциональная экономика: новая институциональная теория / под ред. А.А. Аузана. 2-е изд. - М.: Инфа-М, 2011. - 447 с.
6. Кирдина С.Г. X- и Y-экономики: институциональный анализ. М.: Наука, 2004. 256 с.
7. Лемещенко П.С. Институционально-эволюционная теория новой экономической реформы [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://newpoliteconomy.org/publications/articles/index.php>
8. Лемещенко П.С. Наука политэкономия: прошлое, настоящее, будущее [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://newpoliteconomy.org/publications/articles/15.pdf>
9. Лившиц В.Н., Орлова Е.Р. и др. Системное мышление и системный анализ: использование при определении инвестиционной привлекательности регионов и моделирование поведения инвестора на комбинированном рынке / В.Н. Лившиц, Е.Р. Орлова, С.М. Курманова, Ю.М. Курманова, М.П. Фролова // Аудит и финансовый анализ. 2014. №1. С.225-244.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
11. Пискунов А.А. Актуальные проблемы стратегического аудита в условиях мирового кризиса [Электронный ресурс] / А.А. Пискунов // Федеральный справочник. – Том №23. – С.127-132. URL: <http://federalbook.ru/projects/fs/structura-23.html>
12. Татаркин А.И., Куклин А.А. Изменение парадигмы исследований экономической безопасности региона // Экономика региона. 2012. №2. С.25-39.
13. Хрусталёв Е.Ю., Соколов Н.А. Интеллектуальное технологическое развитие как основа экономического роста // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. №11. С. 10–22.

14. Buletova N.Ye., Gorelova I.V., Golomanchuk A.V., Orlova Ye.R. New interaction paradigm of ecological, social and economic structures of human activity // *Экономика региона*. 2015. № 2. С.59-71.

15. Prigogine I. The philosophy of instability. – "Futures", 1989. – p. 396-400.

Referenses

1. Buletova N. E., Gorelova I.V. Eko-institutsionalizm as conceptual base of the public strategic administration // *Problem of the theory and practice of management*. 2015. No. 2. P. 13-23.

2. Buletova N. E., Zlochevsky I.A. The future of regional ekologo-economic systems within innovative economic development // *Shumpeterovsky readings*. 2013. No. 1. Page 116-121.

3. Warsaw A.E. Etika, economy and innovations // *Economy and mathematical methods*. 2012. Volume 48. No. 1. P. 3-18.

4. Dementiev V. V. Political economy of institutes: problem of definition of an object of research // *Journal of Institutional Studies (Magazine of institutional researches)*. 2014. Volume 6. No. 3. P. 96-121.

5. Institutional economy: the new institutional theory / under the editorship of A.A. Auzan. 2nd prod. - M.: Infa-M, 2011. - 447 p.

6. Kirdina S.G. X-and Y-economies: institutional analysis. M.: Science, 2004. 256 pages.

7. Lemeshchenko P.S. Institutsionalno-evolyutsionnaya the theory of a new economic reform [An electronic resource] – the access Mode: <http://newpoliteconomy.org/publications/articles/index.php>

8. Lemeshchenko of P.S. Nauk political economy: last, real, future [An electronic resource] – the access Mode: <http://newpoliteconomy.org/publications/articles/15.pdf>

9. Livshits V.N., Orlova E.R., etc. System thinking and system analysis: use at determination of investment appeal of regions and modeling of behavior of the investor in the combined market / V. N. Livshits, E.R. Orlova, S. M. Kurmanova, Yu.M. Kurmanova, M.P. Frolova // *Audit and the financial analysis*. 2014. No. 1. P. 225-244.

10. Nort D. Institutes, institutional changes and functioning of economy. M.: Fund of the economic book of "Beginning", 1997. 180 with.

11. Piskunov A.A. Actual problems of strategic audit in the conditions of world crisis [An electronic resource] / A.A. Piskunov // *the Federal reference book*. – Volume No. 23. – P. 127-132. URL: <http://federalbook.ru/projects/fs/structura-23.html>

12. Tatarin A.I., Kuklin A.A. Change of a paradigm of researches of economic security of the region // *region Economy*. 2012. No. 2. P. 25-39.

13. Hrustalyov E.Yu., Sokolov N. A. Intellectual technological development as basis of economic growth // *Financial analytics: problems and decisions*. 2014. No. 11. P. 10-22.

14. Buletova N.Ye., Gorelova I.V., Golomanchuk A.V., Orlova Ye.R. New interaction paradigm of ecological, social and economic structures of human activity // *Ekonomikaregiona*. 2015. No. 2. P. 59-71.

15. Prigogine I. The philosophy of instability. – "Futures", 1989. – p. 396-400.

Статья поступила в редакцию 20.10.2015 г.