

Модель сетевого взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности

Т.А. Подшибякина

Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону

Аннотация: Целью данного исследования является выявление закономерностей взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности. Новизна выбранного подхода заключается в применении принципов моделирования к изучению участия структур гражданского общества в формировании стратегических решений в морской сфере. Задачами исследования являются: построение модели сетевого взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности; определение форм гражданского участия в формировании стратегии; выявление достоинств и недостатков механизма принятия стратегических решений в сфере морской деятельности; формулировка предложений по совершенствованию управленческого процесса в отраслевом управлении на примере администрирования морской деятельности. Создание модели позволяет получить целостное представление о функциональной связи политических решений (в виде доктрины) и способов их реализации (в виде стратегии) для выявления слабых мест в системе с точки зрения отклонения от заявленных целей и таким образом решение проблемы качества политического управления.

Ключевые слова: модель, сетевое взаимодействие, стратегия, морская доктрина, отраслевая политика, соуправление (governance), гражданское общество.

Проблема качества и эффективности государственного управления является сегодня одной из самых актуальных, определение критериев качества работы федеральных и региональных органов исполнительной власти необходимо для оценки их деятельности, для оптимизации работы различных отраслевых агентств, министерств и ведомств в условиях, когда их финансирование осуществляется на принципах бюджетирования, т.е. выделения средств под конкретные проекты и программы. Вместе с тем существует потребность в научном обосновании систем оценки различных доктрин, стратегий или федеральных целевых программ с точки зрения эффективности принятия политических решений.

В научном сообществе при возрастающем интересе к изучению сетевого взаимодействия участников политического процесса, зародившегося

в западной политологии [1,2], влиянию субъектов политики на процесс принятия политических решений [3,4] и применению моделирования к анализу политических событий и явлений [5,6] работ, соединяющих все эти подходы к изучению сферы управления практически нет. Малоизученным является участие структур гражданского общества в процессе «соуправления» совместно с политико-административными институтами власти [7]. Недостаточно работ с использованием методов моделирования по проблемам качества принятия стратегических решений, влияющего на эффективность политико-административного управления, можно выделить лишь исследование институциональной эффективности на уровне макроэкономики посредством анализа психологических моделей поведения агентов [8].

Целью данного исследования является выявление закономерностей взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности. Новизна выбранного подхода заключается в применении метода моделирования к изучению участия структур гражданского общества в формировании стратегических решений в морской сфере. Задачами исследования являются: построение модели сетевого взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности; определение форм гражданского участия в формировании стратегии; выявление достоинств и недостатков механизма принятия стратегических решений в сфере морской деятельности с точки зрения критериев оценки качества; формулировка предложений по совершенствованию управленческого процесса в отраслевом управлении на примере администрирования морской деятельности.

Для проектирования политического процесса мы будем использовать технологию моделирования IDEF0, наиболее подходящую для решения поставленных задач, так как на начальном этапе исследования необходимо

создать логическую модель системы в целом как совокупности взаимосвязанных функций и элементов. Впоследствии на этой базе для построения альтернативных аналитических сценариев и для уточнения последовательности процессов можно будет использовать технологию моделирования IDEF3. Целью создания модели является получение целостного представления о функциональной связи политических решений (в виде доктрины) и способов их реализации (в виде стратегии) для выявления слабых мест с точки зрения отклонения от заявленных целей и таким образом определение уровня качества политического процесса. Результаты анализа могут быть полезны структурам, отвечающим за реализацию морской политики, но главным образом они предназначены для структур гражданского общества, перед которыми стоит задача повлиять на процесс принятия решений в данной области.

Контекстная диаграмма IDEF0 устанавливает границы модели для данного исследования (Рис.1.) и служит основанием для последующей детализации частей модели, находящихся на нижних уровнях.

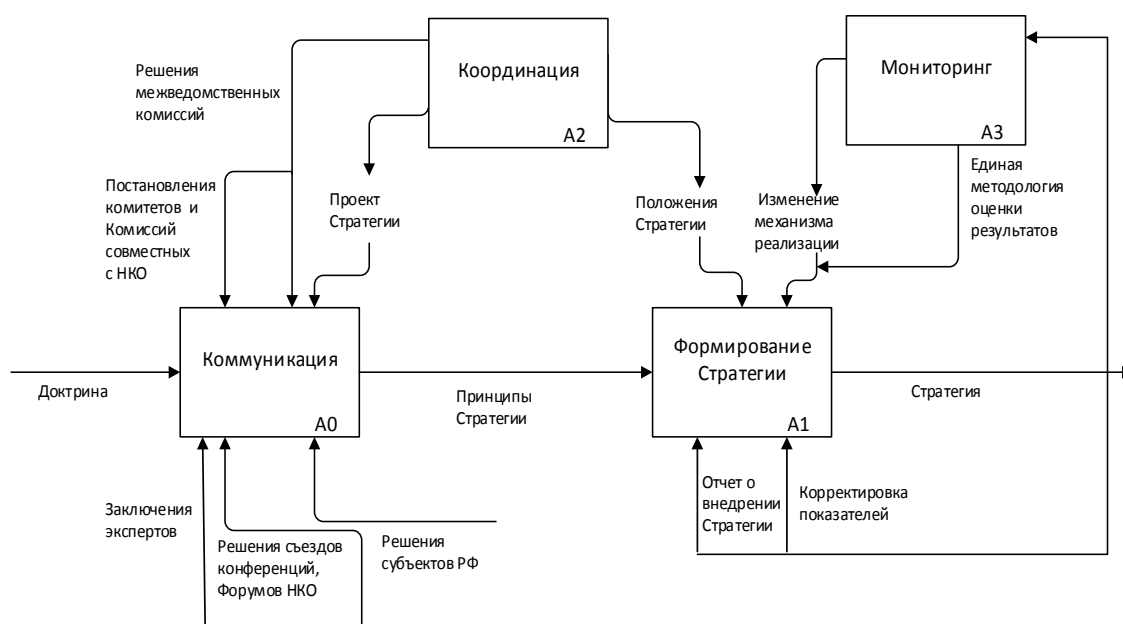


Рис.1. - Модель сетевого взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности.

Сами субъекты политики в диаграмме не могут быть отражены в виде элементов, так как модель IDEF0 является совокупностью функций процесса преобразования политических установок в механизм их реализации и контроля, также следует уточнить, что данная модель не носит иерархического характера. Для характеристики связей между политическими субъектами может быть использована дескриптивная модель, описывающая отношения между ними как сетевое взаимодействие. Участники формирования морской политики были определены в двух основных документах: «Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года» (далее Доктрина) [9], положившей начало формированию национальной морской политики и «Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года» (далее Стратегия) [10]. Субъектами морской деятельности названы Морская коллегия при Правительстве РФ, Комиссия по национальной морской политике при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Советы по морской деятельности при правительствах 22 субъектов РФ: краев, областей и федеральных округов, Научно-экспертный совет Морской коллегии. Сотрудничество с некоммерческими организациями, союзами и ассоциациями предпринимателей, такими как Союз российских судовладельцев, осуществляется через форумы, съезды, конференции, а также работу в комитетах и комиссиях, действующих на постоянной основе при Правительстве Российской Федерации.

Модель, представляющая собой совокупность функциональных блоков, переводит «входные» параметры в «выходные». На «вход» поступает исходная информация, содержащаяся в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года (Доктрина), документе политического характера, определяющим политические цели и задачи по их достижению, участников морской деятельности. На «выходе» процесса мы получаем

Стратегию развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (Стратегия), документ, прописывающий механизм реализации политических установок [10] (Рис. 1.).

Функциональный блок «Коммуникация» преобразует положения Доктрины в принципы Стратегии. Функциональный блок А0 производными имеет функциональные блоки А1, А2, А3 и служит для них контекстным основанием. Функциональные блоки находятся относительно друг друга не в иерархическом положении, а в сетевой конфигурации, что позволяет рассмотреть весь процесс взаимодействия политических субъектов как процесс «соуправления». На «выходе» из блока мы получаем результат в виде основных принципов Стратегии, сформулированных в процессе коммуникации между участниками процесса, они же являются информацией, получаемой на «входе» в функциональный блок А1.

Вертикально ориентированные стрелки блока «Коммуникация» - это стрелки управления, ответственные за выполнение блоком предписанных ему функций. Как мы видим в равной степени представлены как решения, принимаемые структурами гражданского общества, носящие скорее рекомендательных характер, так и решения институтов власти и сотрудничающих с ними на постоянной основе бизнес-организаций. Таким образом, можно утверждать, что на стадии формирования принципов Стратегии к обсуждению было допущены многие заинтересованные организации, что позволяло легитимировать и саму Морскую доктрину.

Приведем пример взаимодействия такого уровня. 20-22 мая 2014 года состоялся IV Международный Форум «Морская индустрия России», на котором рассматривался вопрос «О предложениях по внесению изменений в Стратегию развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г. с учетом итогов достижения целевых показателей I этапа ее выполнения». В обсуждении приняли участие представители Минэкономразвития России и

заинтересованных федеральных исполнительных органов власти. Круглый стол был посвящен «Проблемам введения в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности, созданных в ходе выполнения федеральных целевых программ» и «Организации работ по достижению целевых индикаторов федеральных целевых программ (ФЦП), связанных с инновационной деятельностью, при выполнении НИОКР по ФЦП «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 гг.» при участии экспертов ФГУП «Крыловский государственный научный центр». Вопрос «О предложениях по внесению изменений в стратегию развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г. с учетом итогов достижения целевых показателей I этапа ее выполнения» рассматривался также на расширенном заседании президиума Морской коллегии 20 мая 2014 года [11].

Функциональный блок «Формирование стратегии» является механизмом исполнения, а блоки «Координация» и «Мониторинг» определяют механизм управления. Стрелки управления функционального блока «Формирование стратегии» отражают ограниченное влияние структур гражданского общества в корректировке Стратегии, их функции практически сводятся к предоставлению статистических отчетов по данным проведенного мониторинга выполнения целевых показателей Стратегии.

В реальной практике новые полномочия проходили сложную институциональную процедуру. Результатом совместной работы федеральных органов, бизнеса и организаций гражданского общества стал Проект решения Правительства РФ о внесении изменений в Стратегию развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, который должен учитывать предложения заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Основное предложение заключается в дополнении Стратегии разделом, определяющим порядок проведения

мониторинга её целевых показателей, подготовки и представления в Правительство Российской Федерации ежегодного сводного отчёта о реализации Стратегии [12].

Комбинированные стрелки выхода и управления функционального блока «Мониторинг» отражают взаимодействие субъектов управления регионального и федерального уровня, а вот влияния структур гражданского общества при реализации этой функции нет. Объясняется это тем, что нет институализированных форм взаимодействия, кроме системы экспертной оценки принятия решений, которые обеспечивали такое участие на постоянной основе, в отличие от функции «коммуникация».

Если провести событийный анализ смоделированного процесса, то он предстает как цепь последовательных мероприятий. По итогам выполнения 1 этапа (2010-2012) Стратегии было выявлено, что отдельными федеральными органами исполнительной власти не были достигнуты целевые показатели. Научно-экспертный Совет Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации предложил закрепить функцию мониторинга показателей развития морской деятельности Российской Федерации за Морской коллегией на основе ежегодных отчетов федеральных органов исполнительной власти и проведение ими корректировки показателей Стратегии по завершению этапов ее реализации [13]. Морская коллегия как орган, отвечающий за реализацию Морской доктрины и обеспечение всех участников управления морской деятельностью предложила Правительству при проведении второго этапа уточнить механизм реализации и скорректировать целевые показатели Стратегии с учетом отраслевых стратегий, разработать единую методологию оценки результатов реализации Стратегии, которая позволит получить объективную картину осуществления национальной морской политики, обеспечить проведение ежегодного мониторинга выполнения целевых показателей для своевременного

реагирования на изменения внутренних и внешних условий реализации национальной морской политики, а информацию о результатах мониторинга представлять в Минобороны России ежегодно для включения ее в проект доклада Президенту Российской Федерации «О комплексной оценке состояния национальной безопасности Российской Федерации в области морской деятельности и предложениях по ее обеспечению» [14].

Функциональный блок «Координация» является управленческим и играет наиболее важную роль как в формировании основных принципов Стратегии, ее содержательном оформлении, так и в контроле над ее реализацией. Влияние структур гражданского общества на выполнение этой функции в настоящее время заметно расширилось. Это стало возможно благодаря совершенствованию деятельности морской коллегии в направлении расширения состава ее участников.

В 2013 году был создан Президиум Морской коллегии для решения оперативных вопросов управления, основными его функциями является координация действий органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, организаций, занимающихся морской деятельностью, разработка и реализация федеральных целевых программ в морской сфере, осуществление межведомственных контактов по реализации инфраструктурных проектов, а также мониторинг исполнения поручений Президента и Правительства РФ в различных сферах морской деятельности. 13 июня 2013 года на заседании коллегии были внесены изменения в ее структуру, в результате которых состав коллегии увеличился за счет представителей судостроительных предприятий, науки, бизнес-сообщества, общественных организаций, объединений судовладельцев. Были расширены права коллегии по созданию и координации деятельности межведомственных комиссий в сфере морской деятельности [15].

Подводя итог, можно отметить как положительные следующие моменты: модель сетевого взаимодействия субъектов политики в процессе формирования стратегии развития морской деятельности позволяет констатировать определенное влияние структур гражданского общества на процесс предварительной подготовки стратегических решений через постоянное представительство в коллегиальных органах руководства системой управления морской деятельностью. Вместе с тем недостаточно их участие на уровне регионального управления, что сказывается на своевременной корректировке принятых стратегических решений. Качество управления, то есть соответствие полученных результатов реализации Стратегии поставленным в Доктрине политическим целям, не соответствует заявленным параметрам по причинам функционального характера. Дисфункция определяется главным образом смешением двух различных систем управления: сетевой, определяющейся совокупностью горизонтальных и вертикальных взаимодействий и иерархической, строящейся на вертикальных взаимодействиях и связанной с административно-командной системой управления постсоветского периода.

В настоящее время в мировой практике основной тенденцией в формировании морской политики и стратегии является соуправление (governance), обеспечивающее максимальное представительство всех заинтересованных субъектов в этом процессе. Россия в ходе административной реформы начала внедрять некоторые элементы этой системы через формирование Морской коллегии, агентств, расширение представительства структур гражданского общества в системе управления. Чтобы завершить этот процесс необходимо продолжить его институционализацию, закрепить законодательно права бизнес-структур и иных субъектов в доступе к механизму принятия и корректировки политических решений. Для привлечения частного капитала к совместной

деятельности по осуществлению крупных инвестиционных проектов необходим Закон об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Литература:

1. Bevir M. A theory of Governance. University of California Press, 2013. 276 p.
2. Enroth H. Policy network theory. The SAGE handbook of Governance. ed. Bevir M. SAGE publications ltd., London, 2011, P.19-36.
3. Дегтярев А.А. Роль сетевых коалиций политико-административной бюрократии и менеджмента крупного бизнеса в процессе определения повестки дня в сфере российской экономической политики (методологический анализ) // Международная научная конференция «Изменение России: Политические повестки дня и стратегии». М.: РАПН, 2010. С.70-71.
4. Мирошниченко И.В. Формирование субъектности сетевых сообществ в российской публичной политике // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 1. С. 76 – 86.
5. Розин М.Д., Свечкарев В.П., Конторович С.Д., Литвинов С.В., Носко В.И. Исследование социальных сетей как площадки социальной коммуникации рунета, используемой в целях предвыборной агитации //Инженерный вестник Дона, 2011, №1 URL: ivdon.ru/magazine/archive/n1y2011/397 (дата обращения: 15.07.14).
6. Клаус Н.Г., Свечкарев В.П. Моделирование экстремистской деятельности: адаптированные агентные модели // Инженерный вестник Дона, 2012. №2. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n2y2012 (дата обращения: 15.07.14).
7. Подшибякина Т.А. Участие структур гражданского общества в формировании и реализации отраслевых политик. Государство и гражданское общество в России: новые практики взаимодействия: Коллективная монография. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013. 780 с.

8. Сухарев О.С. Проблемы институциональной экономики: факторы экономических изменений // Terra economicus. 2010. Т.8. №4.С. 37-46.
9. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года // Морской сборник. 2001. №9.С.2-3.
10. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. URL: base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107955 (дата обращения: 12.08.13).
11. Морская индустрия России. IV Международный форум // Морская политика России. 2014. №9. С. 2-5.
12. Протокол расширенного заседания президиума Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 20 мая 2014 г. №1(2). URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk (дата обращения 15.07.14).
13. Протокол заседания Научно-экспертного Совета Морской коллегии при правительстве Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. №4(29). URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk (дата обращения: 15.07.14).
14. Протокол заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 20 декабря 2013 г. № 2(24). URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk (дата обращения: 15.07.14).
15. Новые полномочия - больше ответственности // Морская политика России. Люди. события. Факты. 2014. № 8. С.8.

References

1. Bevir M. A theory of Governance. University of California Press, 2013. 276 p.
2. Enroth H. Policy network theory. The SAGE handbook of Governance. ed. Bevir M. SAGE publications ltd., London, 2011, P.19-36.
3. Degtjarev A.A. Mezhdunarodnaja nauchnaja konferencija «Izmenenie Rossii: Politicheskie povestki dnja i strategii». М.: RAPN, 2010. pp.70-71.
4. Miroshnichenko I.V. Chelovek. Soobshhe-stvo. Upravlenie. 2012. № 1. pp. 76 – 86.



5. Rozin M.D., Svechkarev V.P., Kontorovich S.D., Litvinov S.V., Nosko V.I. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2011, №1 URL: ivdon.ru/magazine/archive/n1y2011/397 (data accessed: 15.07.14).
 6. Klaus N.G., Svechkarev V.P. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2012. №2. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n2y2012 (data accessed: 15.07.14).
 7. Podshibjakina T.A. Uchastie struktur grazhdanskogo obshhestva v formirovanii i realizacii otraslevykh politik. Gosudarstvo i grazhdan-skoe obshhestvo v Rossii: novye praktiki vzaimodejstvija: Kollektivnaja monografija. Volgograd: Volgogradskoe nauchnoe izdatel'stvo, 2013. 780 P.
 8. Suharev O.S. Terra economicus. 2010. T.8. №4.pp. 37-46.
 9. Morskoj sbornik. 2001. №9.pp.2-3.
 10. Strategija razvitija morskoy dejatel'nosti Rossijskoj Federa-cii do 2030 goda [The development strategy of maritime activities of the Russian Federation until 2030]. URL: base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107955 (data obrashhenija: 12.08.13).
 11. Morskaja politika Rossii. 2014. №9. pp. 2-5.
 12. Protokol rasshirennogo zasedanija prezidiuma Morskoy kollegii pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii ot 20 maja 2014 g [Minutes of the extended session of the Marine Board of the Government of the Russian Federation of 20 May 2014]. №1 (2). URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk(data accessed 15.07.14).
 13. Protokol zasedanija Nauchno-jekspertnogo Soveta Morskoy kol-legii pri pravitel'stve Rossijskoj Federacii ot 10 dekabrja 2013 g [Minutes of the meeting of the Scientific Expert Council of the Marine Board of the Government of the Russian Federation of December 10, 2013]. №4 (29). URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk (data accessed: 15.07.14).
-



14. Protokol zasedanija Morskoj kollegii pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii ot 20 dekabrja 2013 g [Minutes of the meeting of the Marine Board of the Government of the Russian Federation of December 20, 2013]. № 2(24).
URL: mk.esimo.ru/portal/portal/arm-mk (data accessed: 15.07.14).
15. Morskaja politika Rossii. Ljudi. sobytija. Fakty. 2014. № 8. p.8