

Научная статья

УДК 342.55

doi:10.22394/1818-4049-2022-100-3-18-24

Социально-экономическая динамика в изменении институтов публичной власти: опыт Хабаровского края

Ирина Валериевна Зикунова

Законодательная Дума Хабаровского края, Хабаровск, Россия
zikunova@mail.ru

Аннотация. Целью подготовки настоящей статьи является представление результатов реализации теории человеческого развития в практике отношений публичной власти на федеральном и региональном уровне. Спецификой текущего этапа развития общественно-экономических процессов выступает феномен человекоцентрированности. Показано, как развёртывался феномен человекоцентрированности в сфере экономики, политики, социальной системы и в управляющих процессах государственной власти. Переход общественных отношений в новое качество обусловил конституционные реформы в Российской Федерации, был принят закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым введены положения о человеческом развитии в Конституцию Российской Федерации. Процессы конституционных перемен оформили качественно новый общественный договор – договор между народом и публичной властью, основанный на государственном приоритете человеческого развития. Конституционные положения послужили основанием для изменений в региональном законодательстве. В работе представлен опыт Хабаровского края по подготовке и принятию новой редакции Устава региона, констатированы результаты организации и экспертного сопровождения этой деятельности в 2022 году. Важным результатом работы стало закрепление в региональном уставе положений о социально-экономической политике, практически значимых для работы региональной публичной власти. Статья подготовлена на базе системно-динамической методологии, при формировании выводов применены принципы теории экономической динамики, теории постиндустриального развития, теории системных трансформаций. Область использования представленных результатов – процессы регионального публичного управления.

Ключевые слова: публичная власть, постиндустриальная социально-экономическая динамика, теория человеческого капитала, теория человеческого развития, социально-экономическая политика

Для цитирования: Зикунова И. В. Социально-экономическая динамика в изменении институтов публичной власти: опыт Хабаровского края // Власть и управление на Востоке России. 2022. № 3 (100). С.18–24. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2022-100-3-18-24>

Socio-economic dynamics in changing the institution of public authority: experience of the Khabarovsk region

Irina V. Zikunova

The Khabarovsk Legislative Assembly, Khabarovsk, Russia
zikunova@mail.ru

Abstract. The purpose of preparing this article is to present the results of the implementation of the theory of human development in the practice of public relations at the federal and regional levels. The current specifics of socio-economic processes is

the phenomenon of human-centeredness. It is shown how the phenomenon of human-centeredness represents in the sphere of economy, politics, social system and in the governing processes of the state power. Transition of public relations to a new quality led to constitutional reforms in the Russian Federation. The law No. 1-FCL «On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authority» dated March 14, 2020 initiated amendments to the Constitution of the Russian Federation and introduced the rules on human development in the Constitution of the Russian Federation. The processes of constitutional changes have formalized a qualitatively new social contract - an agreement between the people and the public authorities, based on the priority of human development. The constitutional requirements initiated legislative changes in the regional legislation. The paper presents experience of the Khabarovsk region in preparation and adoption of a new edition of the Regional Statute, the results of organization and expert support of this activity in 2022. An important result is affirmation in the regional statute of socio-economic policy that is practically significant for the work of the regional public authorities. The article was prepared on the basis of a system-dynamic methodology, principles of the theory of economic dynamics, the theory of post-industrial development, and the theory of system transformations. Results of the study are recommended for use in the regional public authorities.

Keywords: public authority, post-industrial socio-economic dynamics, theory of human capital, theory of human development, socio-economic policy

For citation: Zikunova I. V. Socio-economic dynamics in changing the institution of public authority: experience of the Khabarovsk region // Power and Administration in the East of Russia. 2022. No. 3 (100). Pp. 18–24. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2022-100-3-18-24>

Введение

Один из самых актуальных процессов в государственной власти в Российской Федерации – это обновление системы публичного управления. Это обновление формально получило старт в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Так называемый «закон о конституционной поправке» нередко ассоциируется исключительно с переменами в организации публичной власти во времени, с принятием норм, укрепляющих суверенитет России в части приоритета положений национального законодательства, обязательств для лиц в публичной власти не изменять гражданству Российской Федерации. Оппоненты процесса обновления Конституции в 2020 г. акцентировали исключительно «обнуление» сроков президентства В. В. Путина.

Однако на рассмотрение во всенародном голосовании в 2020 г. было вынесено порядка 200 поправок в основной закон

страны, среди которых важнейшие положения, утверждающие обязательства власти о человеческом развитии. Среди этих положений – положения о повышении благосостояния граждан, защите человеческого достоинства и уважении человека труда, социальном партнерстве, о мерах по поддержке институтов гражданского общества, обеспечении безопасности личности и общества при использовании цифровых технологий.

Конституционные изменения стали результатом признания парадигмального перехода общества в новое качество социально-экономического развития на самом высоком уровне государственного управления. Развития, для которого человек одновременно является и ведущим фактором экономического прогресса, и фокусом, объектом деятельности публичной власти.

По существу процессы конституционных перемен оформили качественно новый общественный договор – договор между народом и публичной властью, основанный на государственном приоритете человеческого развития. В связи с этими переменами развернулась работа

по принятию федеральных законов о публичной власти в субъектах Российской Федерации, о местном самоуправлении в единой системе публичной власти. Так, был принят 21 декабря 2021 года ФЗ № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в соответствии с которым надлежало начать законотворческую работу на региональном уровне. Эта работа была проведена в Хабаровском крае в 2022 г. И в настоящей статье мы ставим задачу показать, как объективные социально-экономические перемены повлияли на организацию законотворчества в Хабаровском крае, как эти перемены нашли свое отражение в главном законодательном акте региона – в его Уставе.

1. Утверждение приоритета человеческого развития в общественно-экономической системе на практике

Крупные корневые институциональные обновления происходят в периоды формационных качественных перемен в социально-экономической динамике [Минакир, 2001]. Российский конституционный переход был обусловлен трансформацией социально-экономической системы, произошедшей в последние 30 лет [Белл, 1990; Иноземцев, 1997]. И с нашей точки зрения, суть этой трансформации не только в цифровизации нашей жизни. Цифровизация бесспорна, процессно она получает самое широкое распространение.

Важнейший качественный итог постиндустриальной динамики в периодизации, которую мы исследовали ранее [Зикунова, 2009], – это утверждение выводов теории человеческого капитала и теории человеческого развития на уровне общественной и экономической практики. Еще точнее – утверждение и доказательство на практике общественного феномена центрированности человека.

Сама по себе теория человеческого развития получила научное осмысление еще в 80-е годы прошлого века. Честь утверждения этой концепции в экономической науке связывается с именами Г. Беккера и Т. Шульца [Becker, 1964; Shultz, 1968; Автономов, 1998; Белл, 1990; Корицкий, 2007]. Подчеркнем – это было научное осмысление, констатация важности человеческого ресурса для приобретения экономических преимуществ на самых

разных уровнях экономической системы. Прежде всего на уровне микроэкономическом: для каждого отдельного предприятия важнейшим фактором его конкурентного преимущества становится ресурс человеческого интеллекта и профессионализма. Именно от этого ресурса зависит точность, ситуативность и уникальность решений, предопределяющих успех компаний и путь к нему.

Но к концу первых десятилетий нового века доктрина человеческого развития получила более широкое распространение и утверждение в практике не только микроэкономической, но и во всех областях социально-экономической динамики. Можно сказать, что в современном обществе все начинается с человека и заканчивается человеком [Бузгалин, 2006].

В экономике человек – источник предпринимательских идей, решений по управлению процессами деятельности организаций, человек является объектом исследования для созданий стратегий, мероприятий по их реализации.

От человеческой индивидуальности в экономике сложилась концепция индивидуализации потребления. От запроса на повышение качества жизни и потребления получили развитие технологии, упрощающие процессы жизнеобеспечения – появились цифровые сервисы, цифровые каналы коммуникации, онлайн приложения, дистанционное взаимодействие, дополненная реальность, моделирование и симулирование в исследованиях.

В цифровую эпоху создания профилей персональных данных, использования технологий обработки большой информации появилась возможность индивидуализировать потребление очень широко. Речь идет не просто о некоторой сегментации и маркетинговом позиционировании продуктов. Речь – о возможности учесть в системе практически каждого, по крайней мере, учесть приоритеты потребления и образа жизни до уровня микрогрупп [Петров, 2020]. Результаты такой цифровой подготовки решений широко востребованы в процессах оказания индивидуальных финансовых услуг, услуг досуга, здравоохранения, образования, спорта, культуры, туризма.

Эта всеохватывающая индивидуализация потребления оказалась правильно

и широко понятой, подхваченной в системе политических отношений, а затем – в государственной власти.

Огромный свой вклад в становление новых процессов индивидуализации отношений внесли социальные сети. Изначально созданные как ответ на потребности в общении без границ, в поиске контактов из ретроспективы, социальные сети стали гипероперативным новостным ресурсом, а также полем для выражения своего мнения и отношения к окружающей действительности.

Оказалось, что формат социальных сетей идеален для проведения идеологической работы. Широкий охват целевой аудитории в зависимости от позиционирования социальной сети, быстрый выход на аудиторию, подкрепление восприятия контента фото- и видеотекстными фиксацией, свобода в выражении мнения и одновременно защищенность респондентов виртуальной дистанцией и этикой анонимного общения – все это создало идеальный формат продвижения политических идеологий.

В итоге, в политической сфере на цифровом этапе доктрина человеческого развития проявилась массовостью целевой аудитории партийных штабов, комплексными технологиями управления массовым сознанием (одновременно через когнитивные, визуальные и аудиальные каналы влияния), высокой реактивностью анонимной обратной связи. Здесь на одной стороне канала информации встал человек, управляющий массовыми реакциями, а на другом конце сетевой диффузии – человек анонимный с высоким потенциалом эмоционального заражения. Политический контекст стал массовым квази-реалити-шоу: у каждого объекта политического влияния оставалось то, что остается после реалити-шоу – удовлетворенность своим влиянием/контролем за ситуацией.

Политическая сфера отношений как никакая другая высветила уязвимость человека перед цифровыми технологиями: новые формы зависимости от сетевого поведения, от сетевого продукта, от удобных приложений, от новых способов эмоциональной разгрузки.

Система государственной власти как регулятор и стабилизатор общей

социально-экономической системы государства несколько позже в сравнении с политической системой выдвинулась на новое поле цифровых коммуникаций и социальных сетей. Но у системы публичной власти есть два преимущества, которые способствовали быстрой адаптации и использованию новых каналов коммуникации и инструментов индивидуализации потребления: благодаря политической воле и концентрации ресурсов система политической власти в России довольно быстро поставила цифровые сервисы на службу индивидуализации потребления государственных услуг, легализации доходов, отладке обратной связи, в конечном итоге – системной постановке работы в рамках «Электронного правительства» и «Электронного бюджета» и многих других [Рыбина, 2016; Юшков, 2021].

В итоге, к 2020 г., ко времени всероссийского голосования и принятия федерального закона о конституционной поправке и в экономике, и в социально-политической системе уже полным ходом практически в обычном режиме шли новые процессы качественно нового уклада – уклада, основанного на центрированности человека, научной основой которого стала теория человеческого развития и человеческого капитала. Поэтому институт конституционных основ государства должен был быть приведен в соответствие с новой системной реальностью.

2. Обновление регионального законодательства в Хабаровском крае: человекоцентрированный контекст

В Хабаровском крае обновление регионального законодательства о публичной власти началось с корневого нормативного правового акта – Устава Хабаровского края. Понятно, что, с точки зрения законотворческой техники, должен был быть разработан законопроект, которому предстояло пройти не менее двух чтений, быть принятым при условии его одобрения не менее, чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов законодательного органа власти края. Субъектами инициативы в соответствии с законом могли стать Губернатор края, председатель Законодательной Думы или депутаты в составе не менее одной трети от установленного числа депутатов законодательного

(представительного) органа региона.

Но до выхода на инициативу должен был сформироваться сам законопроект, и у коллектива депутатов профильного комитета была дилемма – как построить эту работу. Это можно было сделать аккуратной редакцией основного закона края через поправки, и понятно, что это был простой «кабинетный» метод, обеспечивающий соответствие уровню федеральных нормативных правовых актов.

Или иной путь – качественно новый документ для качественно нового времени. Такой подход требовал работы с широким составом экспертов, основательный пересмотр тех положений Устава и его статей, в которых должна была быть сосредоточена идея публичной власти для человеческого развития.

И мы должны отметить, что предложение Законодательной Думы Хабаровского края о качественной работе над новой редакцией устава региона нашло поддержку у Губернатора Хабаровского края М. В. Дегтярева, более того, глава региона концептуально предложил формат разработки – в коллективе с широким представительством авторитетных людей края – экспертов от науки и юриспруденции, правоприменения, депутатов, лидеров общественного мнения, представителей общественных организаций. Даже в составе руководства созданной решением губернатора края рабочей группы реализовалась синергия. Рабочую группу возглавили сопредседатели – первый вице-губернатор края А. А. Никитин, спикер Законодательной Думы Хабаровского края И. В. Зикунова и научный руководитель Института экономических исследований ДВО РАН, академик П. А. Минакир.

В состоявшейся работе над текстом новой редакции Устава Хабаровского края можно идентифицировать три этапа: разработка структуры, подготовка стартового варианта текста и согласованная корректировка текста в окончательный вариант. Каждый этап завершался представлением результата на заседании рабочей группы, происходила дискуссия, предлагались решения, которые отрабатывались редакционным коллективом.

На первом этапе при разработке структуры Устава Хабаровского края логически оформились четыре области регулирования – конституционно-

правовой статус края и территориально-административные аспекты; права и свободы граждан и этика публичной власти в их реализации; вопросы полномочий и организации в системе публичной власти края, в том числе в ветви исполнительной и законодательной власти; вопросы экономической и социальной политики.

Работа над содержанием первых трех областей регулирования во многом была предопределена законодательными положениями федерального уровня – Конституцией Российской Федерации, а также принятым 20 декабря 2021 года ФЗ № 414 «Об основах публичной власти в субъектах Российской Федерации». В этом сегменте для рабочей группы стояла задача юридически корректно отразить декомпозированные положения законодательства федерального уровня и акцентировать важные специфические положения для края. В частности, положения о поддержке традиционного уклада и сохранении культурно-исторического наследия коренных малочисленных народов Севера, о статусе Города воинской славы Хабаровска, о субъектности края в международных отношениях. Здесь свою конструктивную роль сыграло экспертное мнение, благодаря членам рабочей группы от муниципальных районов, специалистов от системы Минюста положения Устава были дополнены. Отметим, что новизна этой части Устава состоит в том, что теперь здесь прописаны принципы деятельности нашей краевой публичной власти, принципы как правила и постулаты, в соответствии с которыми надлежит выстроить отношения и осуществлять процессы в публичной власти.

Иначе строилась работа по уставным положениям в области региональной социально-экономической политики. Решение Губернатора края Михаила Дегтярева о создании рабочей группы для редакции Устава показало себя как весьма дальновидное при разработке этого четвертого направления регулирования.

Наш собственный исследовательский опыт показывает, что в сфере общественных наук категория «политика» является неоднозначно трактуемой, существует в своем роде некий «импрессионизм» в определении этого понятия в разных научных работах. Метод поиска образцов в законодательных системах других ре-

гионов не дал результатов. Но благодаря действительно широкому экспертному составу рабочей группы, присутствию неоспоримых авторитетов от экономической науки, прежде всего академика Павла Александровича Минакира, в процессе работы над Уставом Хабаровского края на деле реализовалась идея экспертной подготовки нормативных правовых актов. Идея, ставшая правилом, в соответствии с которым в нашем регионе будет развиваться экономика и социальная сфера.

Прежде всего в основу создания системы политики края было положено понимание политики в качестве совокупности целевых установок, принципов публичного управления, а также форм и механизмов, которыми обеспечивается конкретная работа в процессе достижения этих целей.

Если коротко – политика как этика и методы достижения целей. В настоящей статье нет необходимости подробно пересказывать воплощение этой идеи в Уставе Хабаровского края. Отмечу самое главное – политика края в области экономики и социальной сферы получила свое законодательное оформление как обязательство публичной власти по человеческому развитию, и в этом обязательстве нашлось место декларированию принципов, утверждающих основы предпринимательского оптимизма и доверия, основы справедливой конкуренции, и, что немаловажно, политика получила соответствующий духу времени целевой ориентир. К целям отнесены в полном соответствии с концепцией человеческого развития и доктриной центрированности человека: неуклонное повышение уровня и качества жизни граждан Хабаровско-

го края; укрепление экономической, в том числе продовольственной, энергетической, транспортной безопасности Хабаровского края, повышение уровня его экономической конкурентоспособности на общероссийском и международном рынках; регулирование, направленное на снижение экономического и социального неравенства на территории Хабаровского края за счет обеспечения минимальных экономических и социальных стандартов, устанавливаемых на территории края.

Заключение

На текущем этапе по широкому спектру процессов социально-экономической динамики утвердилась человекоцентрированность: человек и его интеллектуально-профессиональный потенциал стал одновременно ведущим производственным ресурсом и целевой подсистемой государственного управления. Потребности системы в человеческом развитии обусловили трансформации в конституционных основах государства. Укрепление суверенитета Российской Федерации стало важнейшим условием проведения государственной политики человеческого развития.

В Хабаровском крае, благодаря верно заданной императивной основе федерального законодательства, живой и непосредственной коллегиальной работе экспертов и лидеров общественного мнения был разработан и принят депутатами Законодательной Думы учредительный нормативный правовой акт края – Устав, отвечающий объективной социально-экономической динамике и верно принятому в России курсу формирования социального государства, государства для человеческого развития.

Список источников:

1. Автономов В. С. Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 1990.
3. Бузгалин А. Человек, рынок и капитал в экономике XXI века // Вопросы экономики. 2006. № 3.
4. Ежов Д. А. О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года в контексте построения эффективного государства // Власть. 2020. № 6.
5. Зикунова И. В. Феномен предпринимательской активности в бизнес-цикле постиндустриального развития. СПб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2009.
6. Иноземцев В. А. Концепция постэкономического общества // Социологический журнал. 1997. № 4.

7. Корицкий А. В. Истоки и основные положения теории человеческого капитала // Креативная экономика. 2007. № 5.
8. Минакир П. А. Системные трансформации в экономике. Владивосток: Дальнаука, 2001.
9. Петров А. А. Новейшие инструменты четвертой промышленной революции и цифровые механизмы контроля и управления обществом // Кронос. 2020. № 8.
10. Рыбина З. В. О роли общественно-экономических укладов в социально-экономическом развитии общества // Проблемы современной экономики. 2016. № 3.
11. Юшков И. В. Развитие цифровой системы контроля над обществом в России // Власть. 2021. № 5.
12. Becker, Gary S. Human Capital. N.Y.: Columbia University Press, 1964.
13. Shultz T. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y., 1968, vol. 6.

References:

1. Avtonomov V. S. (1998) Human Model in Economics. SPb.: Ekonomicheskaya Shkola. (In Russ.)
2. Bell D. (1990) The Coming Post-industrial Society. Social Forecasting Experience. M.: Academia. (In Russ.)
3. Buzgalin A. (2006) Individual, Market and Capital in the Economy of the XXI century *Ekonomicheskkiye voprosy* Economic questions. No. 3. (In Russ.)
4. Ezhov D. A. (2020) On the National Development Goals of the Russian Federation until 2030 in the Context of Building an Effective State *Vlast' [Power]*. No. 6. (In Russ.)
5. Zikunova I. V. (2009) The Phenomenon of Entrepreneurial Activity in the Business Cycle of Post-industrial Development. SPb.: Izd-vo Politechnical Univ. (In Russ.)
6. Inozemtsev V. L. (1997) The Concept of a Post-economic Society *Sotsiologicheskii zhurnal [Sociological Journal]*. No. 4: 71–78. (In Russ.)
7. Koritsky A.V. (2007) Origins and Fundamentals of the Theory of Human Capital *Kreativnaya ekonomika* Creative Economy. No. 5. (In Russ.)
8. Minakir P. A. (2001) System Transformations in the Economy. Vladivostok: Dalnauka. (In Russ.)
9. Petrov A. A. (2020) The Latest Tools of the Fourth Industrial Revolution and Digital Mechanisms of Control and Management of Society *Kronos [Kronos]*. No. 8. (In Russ.)
10. Rybina Z. V. (2016) On the Role of Social Order in the Socio-Economic Development of Society *Problemy sovremennoy ekonomiki [Problems of Modern Economics]*. No. 3. (In Russ.)
11. Yushkov I. V. (2021) Development of a Digital System of Control over Society in Russia *Vlast' [Power]*. No. 5.
12. Becker, Gary S. (1964) Human Capital. N.Y.: Columbia University Press.
13. Shultz T. (1968) Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y. Vol. 6.

Статья поступила в редакцию 23.08.2022; одобрена после рецензирования 12.09.2022; принята к публикации 14.09.2022.

The article was submitted 23.08.2022; approved after reviewing 12.09.2022; accepted for publication 14.09.2022.

Информация об авторе

И. В. Зикунова – доктор экономических наук, доцент, председатель Законодательной Думы Хабаровского края

Information about the author

I. V. Zikunova – Doctor of Economics, Associated Professor, the Khabarovsk Legislative Assembly Speaker