

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г. Перерегистрирован в связи со сменой наименования учредителя, свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

#### **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

*Алтухов А.И.*, академик РАСХН, д.экон.н., проф., зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Москва

*Анимица Е.Г.*, д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

*Запольский С.В.*, д.юрид.н., проф., и.о. зав. сектором административного права ФГБУН «Институт государства и права РАН», Москва

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

*Мельник М.В.*, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры «Аудит и контроль» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

*Силин Я.П.*, д.экон.н., заместитель председателя Правительства Свердловской области, Екатеринбург

*Сухих В.А.*, д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь

*Татаркин А.И.*, академик РАН, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор Института экономики УрО РАН, Екатеринбург

*Шляхта Б.*, д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

*Щерский К.*, проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

#### **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

*Сухих В.А.*, д.экон.н. (гл. редактор)

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

*Троицкая Е.А.*, к.полит.н. (отв. редактор)

*Антипова Т.В.*, д.экон.н.

*Блусь П.И.*, к.геогр.н.

*Будалин Е.П.*, к.юрид.н.

*Булахтин М.А.*, д.ист.н.

*Зуева Е.Л.*, к.экон.н., доц.

*Мохов В.П.*, д.ист.н., проф.

*Новикова К.В.*, д.экон.н., доц.

*Перский Ю.К.*, д.экон.н., проф.

*Прудский В.Г.*, д.экон.н., проф.

*Пыткин А.Н.*, д.экон.н., проф.

*Суслов М.Г.*, д.ист.н., проф.



# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

|                                                                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ</b>                                                                                                                                              |    |
| <b>Магданов П.В.</b> Современная парадигма стратегического планирования . . . . .                                                                                                              | 5  |
| <b>II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ</b>                                                                                                                                                   |    |
| <b>Пахомова Л.М.</b> Национальная система государственных закупок в Российской Федерации как элемент развития государственно-частного партнерства . . . . .                                    | 17 |
| <b>III. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ</b>                                                                                                                                                             |    |
| <b>Перский Ю.К., Завьялов А.Ю.</b> О роли инновационной восприимчивости в управлении инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы (на примере субъектов РФ) . . . . . | 27 |
| <b>Селянинов А.В., Фролова Н.В.</b> Ключевая роль правительственного сектора в функционировании инновационной среды . . . . .                                                                  | 37 |
| <b>IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА</b>                                                                                                                              |    |
| <b>Напалкова И.Г., Солдатова А.С.</b> Этнонациональное пространство современной России: специфика развития и управленческий потенциал . . . . .                                                | 48 |
| <b>Трофимова И.Н.</b> К проблеме регулирования межэтнических отношений в местных сообществах . . . . .                                                                                         | 61 |
| <b>Доброхотова М.А.</b> Специфика и проблемы управления внутри Русской православной церкви Московского Патриархата в 1990-2000-е годы . . . . .                                                | 70 |
| <b>V. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ</b>                                                                                                                          |    |
| <b>Демин Г.А.</b> Влияние иностранных инвестиций на структуру региональной экономики (на примере Пермского края) . . . . .                                                                     | 79 |

## **VI. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

- Пономарев С.В.** Проблемы внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного управления России: электронное правительство в отставку? ..... 91
- Желясков А.Л., Сетуридзе Д.Э.** Осуществление контрольно-надзорных функций по установлению местоположения и качественного состояния, оценке эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения ..... 106

## **VII. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ**

- Блусь П.И., Урасова А.А.** Основные направления развития и поддержки местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа Пермского края ..... 113
- Ганин О.Б., Ганин И.О.** «Умный город»: перспективы и тенденции развития ..... 124

## **VIII. КАФЕДРА**

- Браун Е.С., Попова Л.М.** Профессиональная переподготовка в области менеджмента и экономики руководителей организаций дошкольного, общего и дополнительного образования: презентация реализованной модели ..... 136

**ABSTRACTS** ..... 146

**ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ** ..... 150



# ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.261.27

**П.В. МАГДАНОВ**, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
**докторант**  
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской  
Федерации», г. Москва, Ленинградский проспект, 49  
Электронный адрес: mpv@psu.ru

## СОВРЕМЕННАЯ ПАРАДИГМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Первоначально предназначение стратегического планирования состояло в достижении политического лидерства одной державы над другими путем сочетания политики и военных реалий, а также управления военными операциями и расположения вооружений [1]. Почему военные стратеги именно так формулировали парадигму стратегического планирования? Да потому, что баталия должна быть выиграна еще до ее начала. Превосходство над соперником обеспечивается не количеством вооружений, а умением использовать ситуацию и употреблять имеющиеся силы так, чтобы последующие события лишь подчеркивали талант полководца.

Первый концептуальный подход к стратегическому планированию в корпорациях основывался на аналогичной идее, в основе которой лежали три управленческих концепции – кривая опыта, управление по стратегическим хозяйственным центрам (далее – СХЦ), портфельный анализ [6]. Преимущество в себестоимости обеспечивалось накопленными знаниями и опытом, военные силы представлялись в виде портфеля специализированных СХЦ, а театр военных действий описывался двухкритериальной матрицей, первой из кото-

В статье рассматривается современный подход к стратегическому планированию в организациях. Представлена эволюция концептуальных основ стратегического планирования. Раскрывается содержание современной парадигмы стратегического планирования и дается характеристика ее ключевых аспектов, которыми являются стратегические управленческие решения, управление изменениями и стратегический контроль.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование; управленческие решения; управление изменениями; стратегический контроль

рой стала всемирно известная матрица «темпа роста – доля на рынке». Определение конкурентных преимуществ осуществлялось посредством простой аналитической процедуры, первый вариант которой предложен И. Ансоффом в 1965 г. [3]. Согласно подходу «стратегия как планирование» корпоративная стратегия появлялась как итог плановой процедуры (рис. 1).

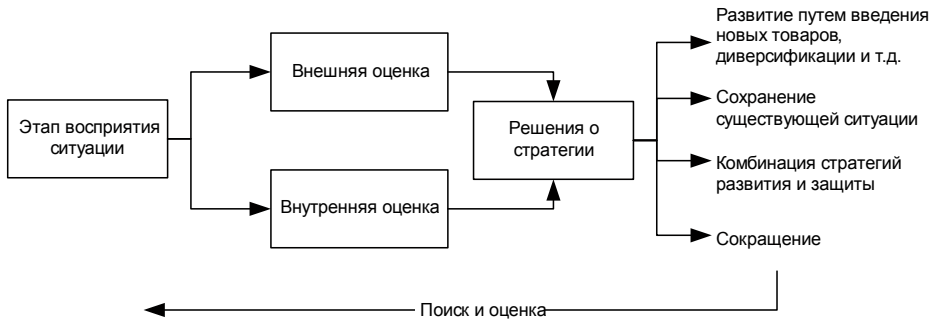


Рис. 1. Стратегический анализ по И. Ансоффу [3]

Такой подход к стратегическому планированию основывался на ряде особенностей, имевших место в начале 1960-х гг.:

1. *Отсутствие информационных систем и системы управленческой отчетности.* В условиях острого недостатка данных о внешних и внутренних факторах хорошо отлаженная процедура сбора и обработки информации могла создавать конкурентные преимущества и определять особенности корпоративной стратегии. Решения о стратегии в значительной степени зависели от качества и своевременности собираемой информации о внешних и внутренних факторах.

2. *Экстраполяционный характер прогнозирования и предвидения.* Относительно устойчивое состояние рыночной конъюнктуры 1960-х гг. привело к стремлению руководителей тиражировать успех, предполагая в будущем приумножение полученных результатов. Компании описывали свое будущее состояние в терминах уже существующих рынков, продуктов, технологий и других факторах, не предполагая коренных изменений в их состоянии [7]. А для того чтобы понять будущее фирмы, нужно было разобраться с факторами внутренней среды и сопоставить их с внешними факторами. Характер планирования носил сугубо экстраполяционный характер: так управляют автомобилем, глядя в зеркало заднего вида.

3. *Система «планирование-программирование-бюджетирование».* Изначально стратегии компаний представлялись весьма просто. А. Чандлер предполагал наличие двух стратегий – вертикальной интеграции и диверсификации [4]; И. Ансофф предложил уже четыре стратегии – развития, сохранения, сокращения и комбинацию первых двух [3]; К. Эндрус ввел понятие экономической и функциональной стратегий [2]. Соответственно, механизм распределения ресурсов компании был относительно прост: ресурсы распределялись на программы согласно утвержденным бюджетам. Эффективность программ определялась наличием возможностей или угроз во внешнем окружении.

4. Преимущественно централизованный характер управления и планирования. В 1960-е годы в крупных компаниях стратегическое планирование было централизовано в той же степени, что и весь процесс корпоративного управления. С одной стороны, это позволяло крупным корпоративным структурам вырабатывать перспективные планы, но, с другой стороны, их пригодность к исполнению и, соответственно, востребованность оставались низкими.

5. Опосредованное участие высшего руководства в процессе планирования. Несмотря на то, что многие руководители осознавали, что планирование и управление неразрывно связаны между собой, далеко не каждый из них деятельно участвовал в процессе выработки корпоративных стратегий и стратегических планов. Да и характер их участия часто сводился к принципу «проверить и утвердить». Как правило, консолидированный стратегический план забывался руководителями почти сразу же после его утверждения.

Первая парадигма стратегического планирования «стратегия как планирование», зародившаяся в 1950-е гг. и оформившаяся к началу 1970-х гг., оказалась результативной для относительно стабильной экономической конъюнктуры, но оказалась малополезной в условиях стремительно меняющегося внешнего окружения в начале 1980-х гг. Потребовалось изменение концептуального подхода к организации и осуществлению процесса стратегического планирования. Эволюция научного менеджмента в целом и теоретико-методологическое развитие концепции стратегического планирования привели к изменению парадигмы стратегического планирования. Сформировалась парадигма «стратегия как мост между желаемым и действительным» (рис. 2), согласно которой миссия, видение будущего и стратегические цели выражают желаемое состояние организации, которое необходимо претворить в жизнь, но внешние факторы и ограниченные ресурсы препятствуют этому. Нужно выработать систему планов и проектов, которые позволяют ликвидировать разрыв между текущим и желаемым состоянием организации.

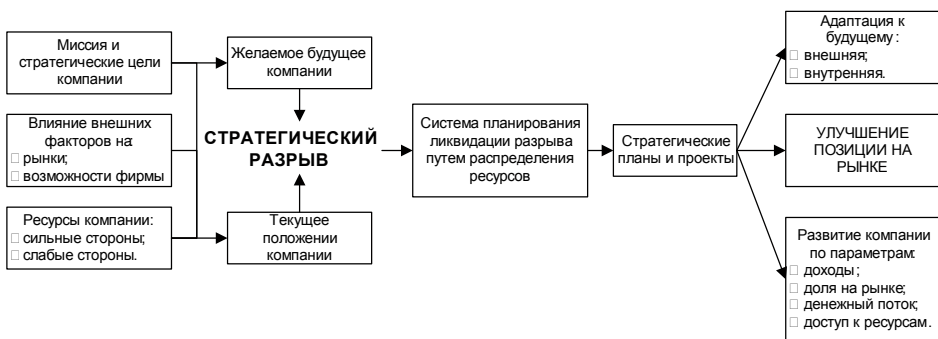


Рис. 2. Парадигма стратегического планирования в 1990-х гг. [8]

Парадигма стратегического планирования, применявшаяся в 1980-1990-х гг., имела ряд отличительных особенностей:

1. *Корпоративное управление.* Концепция единоличного управления утратила значение в 1980-х гг.: принятие управленческих решений перестало быть прерогативой ограниченного числа высших руководителей. В процесс стратегического планирования начали вовлекаться руководители среднего и

низшего звеньев управления, а также другие заинтересованные стороны – инвесторы, партнеры и персонал.

2. *Ориентация на стратегические инициативы и видение будущего.* Руководители начали описывать в терминах стратегических инициатив, миссии и видения будущего то, к чему следует стремиться, и определять разрыв между желаемым и действительным. Стратегическое планирование, соответственно, стало направлено на устранение такого разрыва путем привлечения и использования ресурсов – финансовых, материальных, информационных и иных.

3. *Интерактивный характер планирования.* Стратегическое планирование встроено в процессы управления и принятия решений на всех уровнях организационной иерархии. Творчество, обучение, адаптация к переменам, системная интеграция и непрерывные внутренние изменения – все это направлено на достижение видения будущего организации в условиях неопределенной и неустойчивой экономической конъюнктуры.

4. *Достижение конкурентных преимуществ.* Успех предопределяется наличием конкурентных преимуществ и их источников – основных возможностей. Влияние на политическую и экономическую деятельность обществ, операционная и экономическая эффективность выступают следствием высокой конкурентоспособности. Выживание в условиях турбулентного внешнего окружения требует постоянной выработки и поддержания конкурентных преимуществ.

5. *Управление проектами.* Стратегические цели и задачи исполняются посредством разработки и реализации проектов – инновационных, инвестиционных или корпоративных. В концепцию стратегического планирования органично вошла методология управления проектами, заменившая систему «планирование-программирование-бюджетирование».

Начало третьего тысячелетия ознаменовалось коренными переменами в социально-экономическом укладе мирового сообщества. Стремительные и радикальные перемены в рыночной конъюнктуре, новые товары, новые рынки, новые технологии и многое другое потребовали новых достижений в научном менеджменте. Изменилась и парадигма стратегического планирования, в основу которой легли следующие положения (рис. 3):

1. *Стратегические управленческие решения.* Решения о будущем направлены на устранение имеющихся стратегических проблем и принимаются на основании стратегической логики развития организации с учетом влияния внешних факторов.

2. *Управление изменениями.* Изменения направлены в первую очередь на модель хозяйственной деятельности. Цели и задачи изменений определяются стратегией развития, основанием которой выступают сценарии развития событий. Процесс управления изменениями реализуется стратегических планов, программ и проектов, обучения и мотивации персонала.

3. *Стратегический контроль.* Предмет стратегического контроля состоит из шести ключевых областей: бизнес-модель, основные возможности, стратегические инициативы, корпоративная культура, мотивация руководства и факторы внешней среды. По результатам стратегического контроля оценивается исполнение стратегических решений, стратегий, планов и проектов.

Из сказанного выше следует, что сущность современной концепции стратегического планирования формулируется так: «стратегические решения – управление изменениями – стратегический контроль».

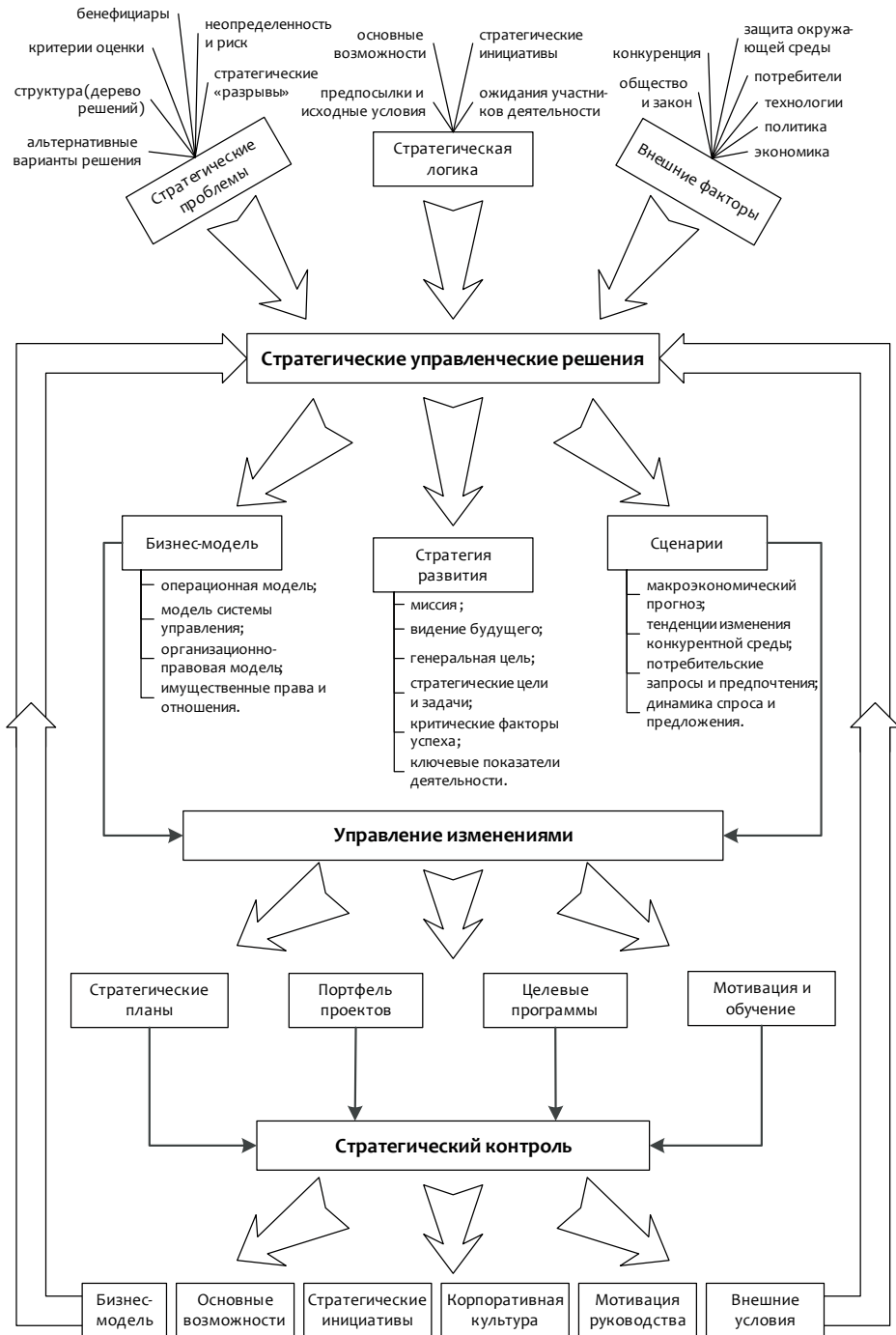


Рис. 3. Современная парадигма стратегического планирования

## 1. Стратегические управленческие решения

В качестве опорной точки для современной парадигмы стратегического планирования выступает процесс принятия стратегических управленческих решений. Собственно, стратегическое планирование и представляет собой комплексный, распределенный по всем уровням организации процесс анализа проблем, подготовки и принятия стратегических решений.

Управленческое решение означает подготовку совокупности оценок и выводов о текущем и будущем состоянии объекта управления и принятие уполномоченным лицом окончательного и обязательного для исполнения постановления об управляющем воздействии на объект управления. Стратегические управленческие решения связаны с будущим организации, они направлены на трансформацию бизнес-модели, определение стратегии развития в рамках определенной последовательности сценариев развития событий во внешней среде (рис. 3).

Стратегическое планирование как процесс принятия стратегических решений основывается на следующих положениях:

1. *Стратегическая логика* – уникальный, неповторимый подход собственников (учредителей) и руководителей организации к пониманию, осмыслению и реализации процесса ее развития, формирования ее качественно новой целостности. Стратегическая логика предполагает, что внешнее окружение является сложным, динамичным и непостоянным, будущее представляется расплывчатым и неопределенным, экономическая конъюнктура претерпевает стремительные и радикальные перемены, постоянно появляются новые процессы, товары, технологии, процессы, формы и методы управления. Способность развиваться, т.е. добиваться коренных изменений в состоянии и поведении организации как системы, является следствием гибкости, инновационности и умения вырабатывать и претворять в жизнь новые идеи. А поскольку люди являются источниками идей и исполнителями планов, то развитие организаций различного уровня и масштаба зависит от развития образующих их индивидов – непрерывного процесса выработки новых индивидуальных и организационных способностей, умений и навыков, накопления знаний.

Стратегическая логика включает несколько компонентов:

а) предпосылки создания – это внешние и внутренние причины, обуславливающие необходимость начала процесса стратегического планирования и разработки стратегии развития (стратегического плана);

б) основные возможности – это совокупность особых умений и знаний, индивидуальных и организационных, которые создают возможность выполнять один или несколько критически важных бизнес-процессов наилучшим образом, что является основой долгосрочного успеха [5];

в) стратегические инициативы – это намерения ключевых участников деятельности относительно ключевой идеи и модели хозяйственной деятельности, миссии и видения будущего, генеральной цели, стратегических целей и задач;

г) ожидания участников деятельности – это устремления и интересы участников деятельности. Они могут быть созвучными стратегическим

инициативам, но обычно дополняют последние: например, местные органы власти заинтересованы в стабильности налоговых поступлений и улучшении благосостояния занятых, работники стремятся к росту своих доходов, для поставщиков главный интерес состоит в росте поставок и увеличении закупочных цен и т.д.;

д) исходные условия – перечень установок и ограничений в отношении стратегии развития организации, влияющие на анализ возможностей развития и выбор стратегических альтернатив.

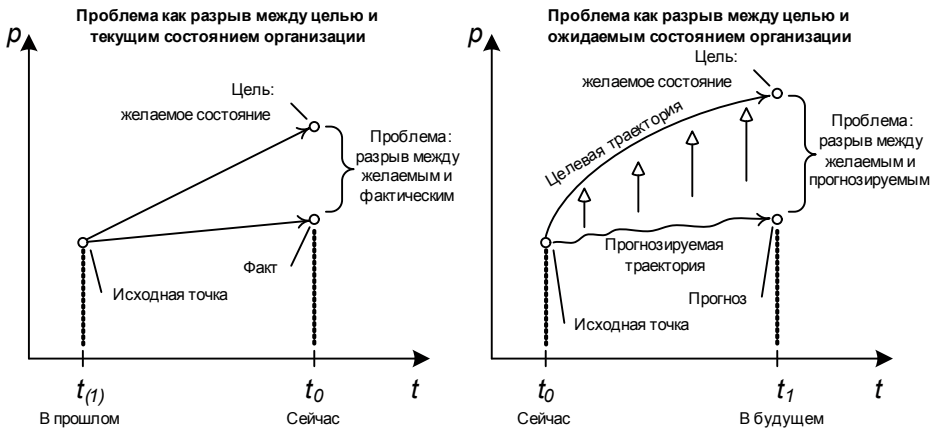


Рис. 4. Стратегическая проблема как «разрыв» между целью и текущим или ожидаемым состоянием организации

2. *Стратегические проблемы* – это ситуации, которые сложились в функционировании организации в настоящем или предвидятся в будущем и требуют разрешения путем принятия стратегических управленческих решений. Если оставить стратегические проблемы нерешенными, то в деятельности организации произойдет регресс, который может повлечь за собой утрату системных качеств. Иначе говоря, стратегические проблемы препятствуют развитию организации, улучшению ее структурных и функциональных характеристик, повышению операционной и экономической эффективности. От решения стратегических проблем зависит не только будущее, но и настоящее организации. В сущности, стратегическая проблема – это разрыв между целью управления и текущим (ожидаемым) состоянием организации (рис. 4), который нельзя устранить оперативными средствами, без трансформации ее структурных и функциональных параметров.

Стратегические проблемы характеризуется множественностью целей, неопределенностью, наличием риска, сложной структурой, причинно-следственными связями с другими проблемами, большим числом участников. Разрешение стратегических проблем осуществляется в интересах бенефициаров – конкретных лиц, которые получают материальную и нематериальную выгоду.

3. *Внешние факторы* – это события и явления во внешней среде, которые влияют на структурные и функциональные характеристики организации

как системы. Эти события и явления могут иметь общественный, политический, экономический, технологический и иной характер. Внешние факторы часто бывают неконтролируемыми, т.е. не поддающимися воздействию со стороны. Степень осведомленности руководителей о внешних факторах и их влиянии на деятельность организации определяет уровень неопределенности и связанного с ней риска.

Внешние факторы могут создавать стратегические проблемы-возможности и проблемы-угрозы. Различие между названными видами проблем состоит в том, что разрешение первых позволяет прийти к качественно новому состоянию организации, тогда как вторые могут привести к регрессу с последующей утратой ее системных качеств.

## 2. Управление изменениями

Вторым краеугольным камнем современной парадигмы стратегического планирования выступает управление изменениями. Стратегические управленческие решения направлены на изменения, их сущность состоит в воздействии на структурные и функциональные характеристики организации. Следовательно, стратегическое планирование направлено на изменение модели хозяйственной деятельности, долгосрочных и краткосрочных целей, модели поведения и стратегии развития организации. Если организации не требуются внутренние изменения, то она не нуждается и в стратегическом планировании, но вследствие этого она перестанет развиваться, т.е. приобретать качественно новые состояния и адаптироваться к меняющемуся внешнему окружению.

Планирование изменений осуществляется посредством разработки стратегических планов, инновационных и просто инвестиционных проектов, целевых программ. Кроме того, управление изменениями требует разработки и реализации программ по обучению персонала и совершенствованию системы мотивации ответственных работников на всех уровнях управления.

Стратегическое планирование как процесс подготовки и принятия управленческих решений, направленных на достижение качественно новых состояний организации, опирается на три ключевых метода управляющего воздействия:

1. *Планирование сценариев.* Планирование сценариев позволяет строить правдоподобные, относящиеся к организации и стратегически альтернативные рассказы, выражающие результаты рассуждений о том, что может случиться в будущем. Используя сценарии, руководители получают гибкий подход к пониманию и построению будущего организации. Сценарии позволяют руководителям без ограничений видеть будущее организации и понимать, как множество внешних и внутренних факторов влияют на развитие и достижение стратегических целей. Сценарий – это не просто последовательное описание ожидаемых событий, а интеллектуальная модель развития организации во взаимодействии с внешним окружением.

2. *Построение бизнес-модели.* Модель хозяйственной деятельности организации, или, сокращенно, бизнес-модель, – это совокупность структурных и функциональных характеристик организации, состав и особенности которых определяются ее предназначением и долгосрочными целями развития. Бизнес-

модель составляется путем моделирования и представляет в виде различных моделей – структурных, функциональных, организационных и иных.

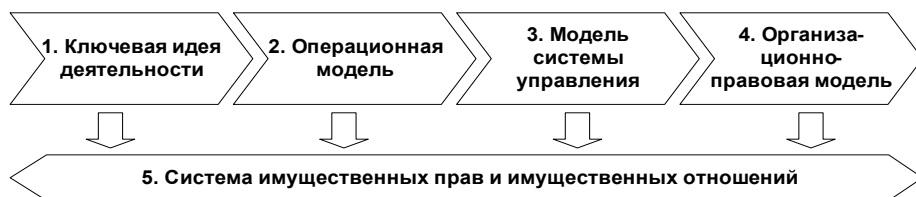


Рис. 5. Модель хозяйственной деятельности организации (бизнес-модель)

В общем виде модель хозяйственной деятельности организации состоит из следующих компонентов (рис. 5): ключевая идея деятельности; операционная модель; модель системы управления; организационно-правовая модель; система имущественных прав и имущественных отношений. Бизнес-модель организации в логическом и содержательном отношении следует понимать так. При создании (учреждении) организации определяется ключевая идея деятельности. Затем на основании ключевой идеи устанавливается операционная модель, т.е. последовательность получения конечного результата деятельности организации. С учетом особенностей операционной модели формируется система управления. Организационно-правовая модель отражает особенности организации как субъекта правовых отношений, устанавливаемых в заданном государстве и регионе. И наконец, первые четыре компонента бизнес-модели выражаются в терминах конкретных имущественных прав и имущественных отношений, которые описываются юридическими документами, имеющими силу с позиции закона и договоров.

*3. Разработка и реализации стратегии развития.* По определению К. Эндрюса, стратегия – это модель принятия решений, с помощью которой компания выражает стратегические цели и задачи, вырабатывает политику и планы достижения этих целей, определяет сферы хозяйственной деятельности, целевую организационную структуру, а также устанавливает сущность экономической и некоммерческой выгоды, которую получают акционеры, занятые, потребители и местное сообщество [2]. Стратегия развития выступает как один из важнейших инструментов современной концепции стратегического планирования.

В документальной форме стратегия развития организации состоит из таких разделов (рис. 6): основные предпосылки и факторы актуальности, анализ и прогноз внешней среды, анализ внутренней среды, миссия и видение будущего, генеральная цель, стратегические цели и задачи организации, критические факторы успеха, ключевые показатели деятельности.

### 3. Стратегический контроль

Третья опора современной парадигмы стратегического планирования – стратегический контроль, который нужен для того, чтобы замкнуть цикл стратегического планирования и создать обратную связь. Стратегический контроль дает руководителям понимание, правильно ли все было продумано



Рис. 6. Компоненты стратегии развития организации

и спланировано в процессе разработки стратегии. После завершения мероприятий по стратегическому контролю руководители переходят на новый уровень осознания бизнеса и условий его ведения, формируя новый, более широкий взгляд на перспективы развития организации и получая новые объекты для управления. Сложность стратегического контроля состоит в том, чтобы правильно разобраться в происходящих событиях, понять причины отклонения запланированной стратегии от реализованной, уловить те коренные отличия, которые повлияли на развитие компании в длительном периоде времени. Здесь имеют значение не только выдающиеся аналитические способности, исключительное умение воспринимать события и необычайная интуиция.

Стратегический контроль – это не общий надзор над деятельностью линейных и функциональных руководителей; это не контроль соответствия деятельности компании требованиям надзорных и регулирующих органов. Стратегический контроль не означает регулярного проведения мероприятий по внутреннему аудиту или владельческому контролю. Слово «контроль» в этом термине не означает того строго значения, какое оно приобретает в термине «внутренний контроль». Правильнее было бы сказать – мониторинг, отслеживание, а не контроль. Стратегический контроль представляет собой контрольную функцию стратегического управления.

Стратегический контроль – это контроль над изменениями ключевых параметров, на основании которых формировались гипотезы, выбирались стратегические альтернативы, определялись цели и задачи, формулировалась стратегия развития. Стратегический контроль дает понимание того, как и почему изменились исходные предпосылки и ключевые параметры стратегии развития и как эти изменения повлияли на ее исполнение. Объектом

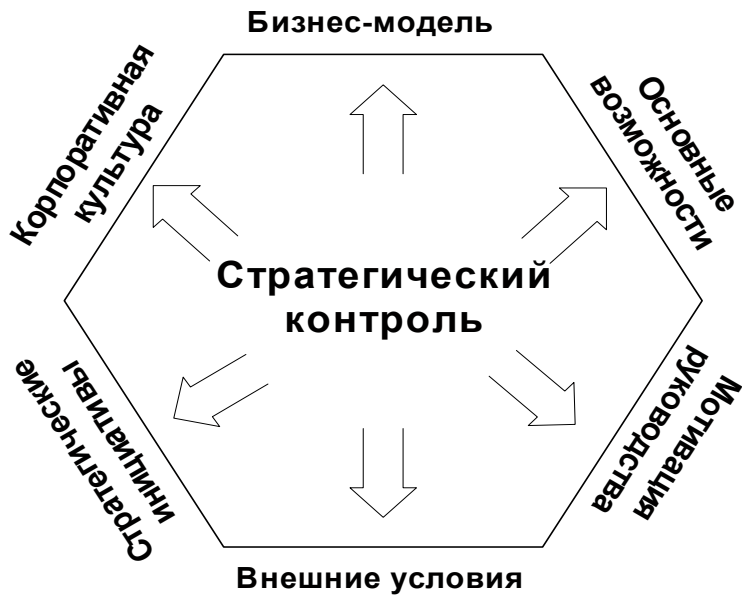


Рис. 7. Предмет стратегического контроля

стратегического контроля, т.е. областью оценки исполнения стратегии и стратегических целей, выступает сложная совокупность взаимосвязанных событий и явлений во внутренней среде и внешнем окружении организации, на основании которых определяется ее текущее и перспективное состояние, возможности и потенциал развития. На рис. 7 представлен предмет стратегического контроля – ключевые факторы, которые подлежат количественной и качественной оценке.

### Список литературы

1. Магданов П.В. Теоретические и методологические основы стратегического планирования в корпорации. Ч.1: Генезис концепции стратегического планирования. Пермь, 2012. 252 с.
2. Andrews K.R. The Concept of Corporate Strategy. Richard D. Irwin, Homewood, IL, 1971.
3. Ansoff H.I. Corporate Strategy: an Analytical Approach Business Policy Growth and Expansion. New York: McGraw-Hill, 1965. 241 p.
4. Chandler A.D., Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge: MIT Press, 1962. 463 p.
5. Craig S. Seeking Strategic Advantage with Technology? Focus on Customer Value! // Long Range Planning. 1986. Vol. 19, № 2. P. 50-56.
6. Gluck F.W. A Fresh Look at Strategic Management // Journal of Business Strategy. 1985-1986. Vol. 6. P. 4-19.

7. *Ocasio W., Joseph J.* Rise and Fall – or Transformation? The Evolution of Strategic Planning at the General Electric Company, 1940-2006 // Long Range Planning. 2008. Vol. 41. P. 248-272.

8. *Zagotta R., Robinson D.* Keys to Successful Strategy Execution // Journal of Business Strategy. 2002. Vol. 23. Jan.-Feb. P. 30-34.



## ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 33.025

Л. М. ПАХОМОВА, к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: rak@perm.ru

### НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В условиях современного развития российской экономики одним из приоритетных направлений является развитие государственно-частного партнерства. По проекту закона, который в дальнейшем составит правовую основу партнерских отношений государства и бизнеса, понятие государственно-частного партнерства в Российской Федерации определяется как взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой сто-

роны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный и публичный партнеры принимают на себя определенные обязательства.

В статье рассматриваются основные подходы к понятию государственно-частного партнерства, анализируются формы его реализации. Автор определяет возможность рассматривать развитие государственно-частного партнерства через систему российского прокьюремента, выделяет нормы российского законодательства о прокьюременте, свидетельствующие о развитии элементов государственно-частного партнерства через законодательство о государственных и муниципальных закупках.

**Ключевые слова:** прокьюремент; государственно-частное партнерство; антикоррупционное законодательство; система контроля

При этом в научной литературе государственно-частное партнерство (ГЧП) определяется как правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления [1]. Наиболее общее определение дано В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство представляет юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [2].

Достаточно широкое определение принадлежит всемирно известному агентству Standard & Poor's: «Частно-государственное партнерство – это среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение общественных задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [13]. Европейский банк реконструкции и развития определяет ГЧП как «долгосрочный контракт с частным сектором для предоставления услуг государству, в интересах государства или от имени государства. Платежи в рамках ГЧП могут осуществляться между концессионером и государством в обоих направлениях» [12].

Современные авторы [11] отмечают особенные черты российского ГЧП. В отличие от Запада, где ГЧП чаще всего используется для привлечения частных инвестиций в крупные инфраструктурные проекты, для нашей страны оно решает не только экономические, но и политические и социальные задачи. Поэтому простой перенос успешного западного опыта невозможен без учета российской специфики, следовательно, указанные определения ГЧП нуждаются в серьезном осмыслении и доработке.

Отметим, что некоторые исследователи используют смешанный подход к понятию ГЧП. Например, В.А. Кабашкин предлагает рассматривать ГЧП как средство взаимодействия государства и предпринимательских структур и считает необходимым понимать под данным термином «среднесрочный и долгосрочный альянс между государством и бизнесом, заключенный в виде государственного контракта, на основе разделения выгод и рисков между сторонами, с целью реализации общественно значимых проектов и программ». Автор выделяет следующие основные признаки ГЧП:

- стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором;
- взаимоотношения сторон ГЧП должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);
- взаимоотношения сторон ГЧП должны носить равноправный характер;
- стороны ГЧП должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;
- стороны ГЧП должны объединить свои вклады для достижения общих целей;
- стороны ГЧП должны распределять между собой доходы и риски [4].

Традиционно ГЧП связывается с такими формами реализации, как контракты в виде административного договора, заключаемого между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и стабильный доход, а также возможные льготы и преференции [3].

Второй возможной формой ГЧП является аренда в ее традиционной форме (договор аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить государственное или муниципальное имущество.

Третьей формой можно считать концессию (концессионное соглашение) как специфическую форму отношений между государством и частным партнером. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

При этом не запрещено развитие и других форм ГЧП – как через прямую, так и через косвенную связь государства и частного бизнеса. В современной экономической доктрине Российской Федерации. Одна из возможностей развития ГЧП связана с системой российского прокьюремента.

Современная система государственных закупок в России возникла относительно недавно. С середины 80-х гг. XX в., периода, вошедшего в отечественную историю как этап перестройки всех основ экономической системы, начала

складываться законодательная база системы национального прокьюремета. В период существования советской экономической доктрины (60-70-е гг. XX в.) система закупок продукции для нужд государства была выстроена через системы снабженческих организаций, осуществлявших свою деятельность без четких механизмов открытости и доступности закупок. Деньги выдавались по плановой потребности, в то время как товары и ресурсы надо было «выбивать» из плановых и снабженческих органов. Материальные потоки и учитываемые этими органами их символы двигались сначала «вверх» по иерархиям управления (в прямом смысле этого слова – плановые перевозки из низкоранговых населенных пунктов в высокоранговые и обратно были основной причиной загруженности транспортных магистралей), потом «вниз» – вплоть до отдельных рабочих и жителей населенных пунктов, вынужденных ездить в административные центры «за колбасой».

Управление этими потоками требовало профессиональных навыков, поэтому появились особые категории снабженцев, занятых только получением и выбиванием ресурсов. Кроме того, в ходе внешнеторговых операций оформилась особая группа высокопоставленных чиновников, занимающихся сбытом отечественной продукции и импортом технологий и товаров народного потребления. Члены этих групп, как правило, не были непосредственно связаны с материальными ресурсами, а специализировались на финансовой деятельности, приобретая необходимый для этого опыт и включаясь в мировые финансовые институты [5].

Определяющим фактором для создания новой системы закупок стало понимание возможностей для развития всего общества, предпринимательской деятельности, ГЧП через открытую, прозрачную систему государственного заказа. Первыми нормативно-правовыми актами в данной области, определившими характеристики возникающей системы, стали федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (1994 г.) [8] и указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (1997 г.) [7]. Для российской системы прокьюремета того времени были характерны следующие черты: централизация системы размещения заказов, наличие проверенных участников, отсутствие строгой системы контроля над размещением заказа. При этом Правительством РФ были поставлены задачи перевести в кратчайшие сроки всю систему организации госзакупок в четко выстроенную институциональную модель прокьюремета, не противоречащую политическим и экономическим устоям развивающегося российского государства.

Решающим прорывом в построении новой модели национальной системы прокьюремета и развития ГЧП стало принятие в 2005 г. федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 94) [9]. Именно этот закон сыграл решающую роль в построении открытой системы управления государственными закупками, породив такие элементы развития гражданского общества, как общественный контроль, возможность подачи жалобы участниками размещения заказа, активизацию

институтов антикоррупционной экспертизы системы размещения заказа. Весь период работы государственных заказчиков по ФЗ № 94 система закупок выстраивалась на основе следующих принципов: обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов; эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования; расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия; развития добросовестной конкуренции; совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов; предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

При этом данный нормативно-правовой акт дал возможность более широкого толкования ГЧП. Согласно подходу, предложенному российскими исследователями и разделяемому нами, к особым элементам ГЧП можно отнести заключение государственных и муниципальных контрактов; систему преференций, принципы национального режима; систему государственного и общественного контроля; возможность участия банков в системе обеспечения обязательств; приоритетность энергосервисных контрактов.

Заключение государственных и муниципальных контрактов для реализации функций государства, местного самоуправления является основной частью деятельности всей системы российского прокьюрента. ФЗ № 94 определил ключевую возможность при заключении таких контрактов исходить из интересов публичного партнера, представленного разнообразными органами власти. При этом практика работы российских заказчиков по данному закону показала, что развитие ГЧП через систему контрактных отношений находилось на начальном этапе. Основная причина данной ситуации заключалась в специфике российского бюджетного законодательства, которое долгое время ориентировалось только на краткосрочные цели. Причем уже в тот период активно заключались контракты на научно-исследовательские проекты, создание инфраструктурных объектов, объектов инженерного сооружения и др. Таким образом, все это стало одним из первых элементов развития ГЧП через систему российского прокьюрента.

Другим элементом развития ГЧП можно считать систему преференций. Обязательной преференцией для системы государственных закупок стало участие субъектов малого предпринимательства на более льготных условиях получения заказов по сравнению со средним и крупным бизнесом. При этом была установлена обязательность предоставления данной преференции. Государственные, муниципальные заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства, были обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере 15% общего объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг по отдельному перечню, установленному Правительством РФ. Это можно считать первым реальным шагом на пути внедрения в практику ГЧП элементов поддержки развития малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, преференциальная система была распространена и на наиболее не защищенные сферы, где предпринимательской деятельностью можно заниматься только при поддержке государства (организации инвалидов, учреждения уголовно-исполнительной системы и др.). ФЗ № 94 определил, что под организациями инвалидов понимаются организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем 50%, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем 25%. Для таких организаций была предусмотрена возможность предоставлять преференции в размере 15% от начальной цены контракта. Преференции для данных категорий носили добровольный характер и в практике работы государственных заказчиков практически не нашли отражения. Так, по итогам проведенного Счетной палатой Республики Татарстан аудита государственные заказчики заключили с учреждениями уголовно-исполнительной системы: в 2009 г. – 11 контрактов на сумму 28474,1 тыс. руб.; в 2010 г. – 11 контрактов на сумму 2812,4 тыс. руб. Были предоставлены преимущества организациям инвалидов в 2009 г. при заключении 54 контрактов на сумму 32410,4 тыс. руб., а в 2010 г. при заключении 78 контрактов на сумму 117049,2 тыс. руб. При этом большинство контрактов заключены на поставку товаров [10].

Таким образом, правоприменительная практика по данным преференциям показала, что только введение обязанности предоставления преференций для обозначенных в законе субъектов может привести к реальному развитию принципов данного элемента ГЧП.

Еще одним элементом развития ГЧП через систему государственных закупок можно считать систему приоритета национального предпринимательства, а именно использование механизма национального режима в отношении товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами. Этот механизм предусматривает, что такие товары, работы, услуги допускаются для размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, выполняемыми, оказываемыми российскими предпринимателями.

Выстраивание системы российского прокьюрементa стало неразрывной частью формирования антикоррупционного законодательства, которое положило начало становлению систем и предпринимательского, и общественного финансового контроля, что оптимизировало работу по созданию открытого информационного сайта, на котором стало обязательно размещение информации обо всех закупках, совершаемых на территории России. Такой сайт начал работу в январе 2011 г. и на сегодняшний день обеспечивает размещение информации обо всех покупаемых товарах, работах, услугах для нужд Российской Федерации. Посредством официального сайта удалось запустить механизм гражданского контроля за размещением заказа на территории России.

В 2013 году президентом РФ был подписан новый федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 44), который стал новым звеном в системе ГЧП через построение модели взаимодействия российских заказчиков с предпринимательством, через создание единой информационной системы, полностью открытой для понимания действий государства, через понятную систему планирования и исполнения контрактов [6].

Наблюдается увеличение количества преференций для отдельных категорий юридических лиц. Так, в преференциальный перечень, предусмотренный законом, попали следующие группы: 1) учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы; 2) организации инвалидов; 3) субъекты малого предпринимательства; 4) социально ориентированные некоммерческие организации. Выделение последних является безусловной новеллой закона. При этом ФЗ № 44 установлено, что заказчики, за исключением случаев осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства и закупок работ в области использования атомной энергии, обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн руб. Кроме того, новый закон устанавливает право осуществлять закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства и закупки работ в области использования атомной энергии у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Схожие преференции предоставляются и организациям инвалидов и учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы. Но для данных категорий предусмотрены другие нормы. Так, если закупка осуществляется у организаций инвалидов, заказчик будет обязан предоставлять преимущества таким организациям в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15% по специальному перечню товаров, работ, услуг. То же самое касается и учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, выстраивая новую систему закупок, российский законодатель по-прежнему отдает приоритет прямым формам поддержки через систему протекционизма определенным категориям предпринимательства.

ФЗ № 44 продолжает развивать нормы в части поддержки национального производителя. Так, при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, равно как и к работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, будет применяться национальный режим. Кроме того, законом в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей введены нормы на запрет допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, на ограничение допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок.

Развитием как механизма ГЧП, так и антикоррупционной политики можно считать наличие в новом законе системы общественного и государственного

контроля для проверки любого этапа процедуры закупок. Отныне любой гражданин или организация могут осуществить контрольные мероприятия в области российского прокьюрента. Такая организация гражданского контроля станет еще одним элементом открытости системы закупок. ФЗ № 44 устанавливается создание единой информационной системы как информационного ресурса, на котором будет размещаться: информация о планах, планах-графиках закупок, о реализации таких планов; информация о предпочтениях, которые обязаны предоставлять российские заказчики для определенных законом преференциальных групп; реестры заключенных контрактов, банковских гарантий и другие сведения. Данная единая информационная система будет функционировать как информационный ресурс на всей территории России, будет объединять и впоследствии анализировать информацию по всем размещаемым закупкам, что позволит обеспечить прозрачность всех этапов организации контрактных отношений.

Наконец, к системе ГЧП можно отнести и возможность участия коммерческих банков при предоставлении безотзывной банковской гарантии участникам закупки. Предоставление банковской гарантии ФЗ № 44 определено как один из двух способов обеспечения исполнения обязательств по исполнению государственных контрактов. Банковская гарантия будет предоставляться только теми коммерческими банками, которые определены в список, сформированный органами исполнительной власти РФ. Такой список ведется Министерством финансов РФ и сформирован на основании требований российского налогового законодательства.

Одной из ключевых новелл закона для формирования основных механизмов ГЧП должны стать нормы, обеспечивающие банковское сопровождение контрактов, заключаемых в системе закупок. Предполагается, что коммерческие банки будут оказывать поддержку государственным заказчикам при реализации наиболее крупных инфраструктурных контрактов в системе прокьюрента.

Кроме того, в декабре 2010 г. Правительством РФ была принята Программа энергосбережения и повышения энергоэффективности до 2020 года. Программа в том числе призвана выполнить задачи совершенствования законодательства для активизации ГЧП (включая энергосервисные договоры) и привлечения частных инвестиций в энергосберегающие проекты. Законом об энергосбережении определено, что начиная с 1 января 2010 г. все государственные органы и учреждения обязаны обеспечить снижение в сопоставимых условиях объема потребленных ими энергетических ресурсов. Речь идет о воде, дизельном и ином топливе, мазуте, природном газе, тепловой и электрической энергии, угле. В течение пяти лет необходимо сократить объем потребленного каждого из указанных ресурсов не менее чем на 15% от объема фактического потребления в 2009 г. при условии ежегодного снижения объема не менее чем на 3%. При этом законодательством об энергосбережении установлено, что указанные субъекты вправе заключать энергосервисные контракты, способствующие повышению энергетической эффективности бюджетной сферы. Энергосервисный контракт определяется как договор, заключенный заказчиком с энергосервисной компанией, предусматривающий выполнение работ и

оказание услуг, направленных на снижение потребления заказчиком объема энергетических ресурсов. Таким образом, при заключении энергосервисного контракта (договора) заказчик приобретает определенное качество конечной услуги, а не определенное количество того или иного ресурса, необходимого для реализации этой услуги. Можно предположить, что в условиях курса на скорейшую реализацию задач модернизации госзакупки оказались единственным работающим механизмом, который позволяет незамедлительно приступить к реализации энергосберегающих проектов.

Сравнивая результаты системы национального прокьюрента начала 1980-х гг. и 1990-2000-х гг. и текущее состояние и определяя возможности развития через систему прокьюрента элементов ГЧП, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, в период существования СССР государственные закупки носили закрытый характер и осуществлялись через систему снабженческих организаций, выбор которых определялся без каких-либо критериев отбора; с начала создания системы национального прокьюрента произошло становление механизма открытости, прозрачности размещения государственных, муниципальных заказов.

Во-вторых, развитие национального российского законодательства в области прокьюрента позволило создать конкурентную среду, обеспечивающую не только экономию бюджетных средств, но и инструмент развития предпринимательской деятельности через стимулирование конкуренции среди участников государственного заказа, что является чертой именно последних десятилетий существования российской экономики и явным элементом развития ГЧП.

В-третьих, развитие системы национальных закупок стало одним из элементов построения гражданского общества через создание системы как общественного, так и государственного контроля. Система общественного контроля развивается не только через работу общественных организаций, осуществляющих контроль за системой прокьюрента, но и через систему антикоррупционной политики, получившей развитие в системе государственных закупок.

Таким образом, развитие национального прокьюрента через соблюдение принципов открытости, прозрачности, конкуренции может стать одной из реальных платформ для формирования и дальнейшего развития гражданского общества и ГЧП в России.

### Список литературы

1. *Вологина Ж.Ю., Мавликосов А.Х.* Государственно-частное партнерство на современном этапе // Актуал. вопр. юрид. наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 43-45.
2. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
3. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. 2008. № 8. С. 64-78.

4. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М, 2011.
5. *Кордонский С.Г.* Административные рынки СССР и России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libertarium.ru/l\\_knig\\_org](http://www.libertarium.ru/l_knig_org) (дата обращения: 06.02.2014).
6. *О контрактной системе* в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157037> (дата обращения: 06.02.2014).
7. *О первоочередных мерах* по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 8 апр. 1997 г. № 305. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=14009> (дата обращения: 06.02.2014).
8. *О поставках* продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 дек. 1994 г. № 60-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117364> (дата обращения: 06.02.2014).
9. *О размещении заказов* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148890> (дата обращения: 06.02.2014).
10. *Отчет* Счетной палаты Республики Татарстан о результатах аудита эффективности функционирования системы государственного заказа, использования бюджетных средств при осуществлении государственных закупок в отдельных отраслях в 2009-2011 годах [Электронный ресурс]. URL: <http://sprt.ru/files/goszak13.pdf> (дата обращения: 06.02.2014).
11. *Холодная Н.Д.* Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в Российской экономике // *Вопр. гос. и муницип. управления.* 2009. № 2.
12. *EIB* (European Investment Bank), *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)* // European Investment Bank. Luxembourg, 2004.
13. *Standard and Poor's*, *Public Private Partnerships: Global Credit Survey* // Standard and Poor's. New York: United States, 2005.



УДК 332.14:338.24

**Ю.К. ПЕРСКИЙ**, д.экон.н., профессор кафедры менеджмента и маркетинга  
ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический  
университет», г. Пермь, Комсомольский проспект, 29  
Электронный адрес: ukr@pstu.ru

**А.Ю. ЗАВЬЯЛОВ**, руководитель группы  
ЗАО «ПРОГНОЗ», г. Пермь, ул. С. Данщина, 5  
Электронный адрес: zavyalov@prognoz.ru

### **О РОЛИ ИННОВАЦИОННОЙ ВОСПРИИМЧИВОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ АДАПТАЦИЕЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ РФ)<sup>1</sup>**

Развитие региональных социально-экономических систем становится все более подверженным воздействию инноваций, выступающих как новые комбинации генетических (глубинных) изменений, происходящих как в самой системе (внутренние инновации), так и за ее пределами (внешние инновации).

Инновации оказывают преимущественно положительное влияние на развитие адаптивных характеристик системы мезоуровня. Однако они могут выступать и как разрушительные силы. В этой связи необходимо сознательное воздействие на процесс

Показано, что управление инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы к условиям возрастающей неопределенности внешней среды должно строиться с учетом инновационной восприимчивости такой системы. Рассмотрена сущность взаимосвязи понятий и характеристик инновационной восприимчивости и инновационной адаптации региональной социально-экономической системы. Разработан подход к измерению уровня инновационной восприимчивости региона, предложен и обоснован комплекс оценочных параметров инновационной восприимчивости. Приводятся результаты исследований типологического ряда регионов под углом зрения их инновационной восприимчивости и инновационной адаптации.

**Ключевые слова:** региональная социально-экономическая система; инновационная восприимчивость; управление инновационной адаптацией

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 14-12-59013).

эволюции региональной системы. Одной из форм такого воздействия видится государственная политика, реализуемая на конкретной территории. Сегодня следует говорить о новой региональной политике (*the new regional policy*), которая представляет собой совокупность взаимосвязанных, целенаправленных генетических изменений региональных систем посредством обеспечения процессов обучения и стимулирования инноваций.

Возрастающая неопределенность внешней среды, характеризуемая неполнотой информации, которой располагают экономические агенты, определенным несовершенством предвидения, смещает акценты такой политики в сторону управления адаптационно-поведенческими процессами. Создавая благоприятные институциональные условия для распространения инноваций, подобные управляемые изменения призваны нивелировать неравномерность распределения адаптационных способностей региональных социально-экономических систем. В этих условиях научная ценность работ, посвященных анализу проблем координации инновационного поведения региональных социально-экономических систем, существенно повышается.

Следует отметить, что в настоящее время практически отсутствуют комплексные научные исследования проблемы управления инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы<sup>2</sup> к условиям возрастающей неопределенности внешней среды. Малоизученным остается вопрос о характере взаимосвязи инновационной восприимчивости (*innovative susceptibility*) и инновационной адаптации региона.

Инновационная восприимчивость – многогранное понятие. В научной литературе сложилось несколько подходов к его определению. Один из них состоит в том, что инновационная восприимчивость формулируется как часть инновационного потенциала. Другой подход отличает взгляд на инновационную восприимчивость как основу инновационной активности. В рамках третьего подхода инновационная восприимчивость рассматривается как функция спроса. К четвертому подходу следует отнести позиции, рассматривающие инновационную восприимчивость как комплексную характеристику всего инновационного процесса [3, с. 24-28].

Можно предположить, что более соответствующим действительности является понимание инновационной восприимчивости региональной социально-экономической системы как способности такой системы включать в свои структуру и деятельность изменения, вызванные инновационным процессом<sup>3</sup>. По сути, инновационная восприимчивость есть не что иное, как мера готовности объекта к преобразованию результатов предшествующих инноваций, которые являются входом в последующий процесс трансформации добавленной стоимости.

---

<sup>2</sup> Под инновационной адаптацией (*adaptation through innovation*) региональной социально-экономической системы следует понимать проактивное изменение ее внутренней среды на действия внешней среды и изменения параметров самой внешней среды посредством и с помощью инноваций.

<sup>3</sup> Инновационный процесс здесь рассматривается как совокупность действий по созданию инноваций. Этот процесс может быть как внешним по отношению к региональной социально-экономической системе, так и являться результатом ее внутренней деятельности.

Большое влияние на данные процессы оказывают научно-технические условия, под которыми понимаются состояние (состав, размеры, качество, тенденции) ресурсов (человеческих, интеллектуальных, материальных, информационных, денежно-финансовых и др.), определяющих уровень и динамику развития научно-технической деятельности в регионе. Реакция региона на эти достижения имеет две стороны. Одна связана с возможностью использования достижений регионами-конкурентами для получения ими конкурентных преимуществ. Другая сторона проявляется в возможности применения инновационных решений самим регионом для достижения конкурентных преимуществ. В обоих случаях наличие научно-технических достижений побуждает регион своевременно адаптироваться к ним. Поэтому инновационная восприимчивость тесно и непосредственно связана с процессами адаптации региона к инновационным идеям и решениям, она является необходимым условием инновационной деятельности, важнейшей характеристикой, отражающей готовность региона к осуществлению инноваций. Без формирования условий, обеспечивающих инновационную восприимчивость, инновационная адаптация региональной социально-экономической системы невозможна.

В свете изложенного задача управления инновационной восприимчивостью региональной социально-экономической системы является существенно значимой. Можно создать большой инновационный потенциал, направить значительные ресурсы на стимулирование инновационной активности, но при низком уровне управления инновационной восприимчивости системы полученный результат не оправдает имеющиеся ожидания.

Более того, определяя инновационную восприимчивость в рамках региональной социально-экономической системы для разных субъектов (всей системы в целом, коммерческих организаций, организаций научной сферы, организаций образовательной сферы, общественных организаций, гражданского общества и др.), органы управления конкретизируют новую региональную политику, что позволит, в конечном счете, приблизиться к решению проблемы гармонизации интересов различных экономических субъектов как процесса, лежащего в основе экономической устойчивости<sup>4</sup>. Иными словами, построение системы управления инновационной адаптацией с учетом инновационной восприимчивости будет способствовать формированию взаимной заинтересованности всех субъектов в воспроизводстве инноваций, что повысит инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность региона.

Активный процесс создания региональных инновационных систем определяет необходимость оценки качественной готовности территорий к восприятию инноваций. С этой позиции инновационная восприимчивость должна содержать два важнейших аспекта:

- объем инноваций (удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг);
- степень проникновения инноваций (удельный вес организаций, осуществляющих технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций).

<sup>4</sup> Согласно кибернетическому закону У.Р. Эшби, если одна подсистема в системе функционирует, не согласуясь с другими, то устойчивость всей системы нарушается.

Кроме того, при построении системы показателей, характеризующих инновационную восприимчивость региональной экономики, должны быть учтены следующие параметры:

- количество патентных заявок на изобретения и полезные модели (Всемирный экономический форум (The World Economic Forum) для оценки инновационной способности и инновационного развития стран использует индекс инновационной способности (Innovation Capacity Index), в основе построения которого лежит ранжирование стран по количеству зарегистрированных патентов на 10 тыс. чел.)<sup>5</sup>;
- отношение объема импорта технологий и услуг технического характера к внешнеторговому обороту технологий и услуг технического характера (характеризует величину трансфера технологий из-за рубежа);
- удельный вес экономически активного населения в общей численности населения (отражает тенденции возрастного плана);
- уровень развития инфраструктуры (при формировании системы показателей инновационной восприимчивости целесообразно рассматривать организации, представляющие производственно-технологические, экспертно-консалтинговые, кадровые, информационные и финансовые сферы (технопарки, бизнес-инкубаторы, особые экономические зоны, венчурные фонды и т.д.).

С учетом вышесказанного и исходя из наличия официальных данных (данных, размещенных на сайте Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru>) по субъектам РФ для расчета обобщенной оценки уровня инновационной восприимчивости региона рекомендуем использовать следующие 5 взаимосвязанных между собой показателей:

1. Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, %.
2. Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %.
3. Количество патентных заявок на изобретения и полезные модели в расчете 10 тыс. чел., ед.
4. Уровень экономической активности населения (в среднем за год; по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости), %.
5. Отношение объема импорта технологий и услуг технического характера к внешнеторговому обороту технологий и услуг технического характера, %.

Поскольку эти показатели разноразмерны (проценты, единицы и доллары США), то значения каждого из них были нормированы относительно наилучшего (максимального):

---

<sup>5</sup> Результаты эмпирического исследования эффективности отдельных факторов стимулирования инноваций с использованием данных по регионам России свидетельствуют о том, что «количество выданных патентов в регионе оказывает, при прочих равных, положительное воздействие на региональный инновационный выпуск организаций в регионе»: являясь инструментами передачи знаний, они «способствуют развитию инновационной активности внутри региона» [2, с. 241].

$$\widetilde{x}_{ij}[t] = \frac{x_{ij}[t]}{x_{i(max)}[t]}, \quad (1)$$

где  $\widetilde{x}_{ij}$  – нормированный  $i$ -й частный показатель инновационной восприимчивости ( $i = \overline{1,5}$ )  $j$ -го региона ( $j = \overline{1,83}$ );

$x_{ij}$  –  $i$ -й частный показатель инновационной восприимчивости  $j$ -го региона;

$x_{i(max)}$  –  $i$ -й частный показатель инновационной восприимчивости региона, чье значение в момент времени  $t$  максимальное среди всех регионов;

$t$  – время.

Далее из нормированных частных показателей инновационной восприимчивости вычисляется многомерная средняя оценка уровня для каждого региона по всем показателям с помощью арифметического среднего:

$$X_j[t] = \frac{\widetilde{x}_{1j}[t] + \widetilde{x}_{2j}[t] + \widetilde{x}_{3j}[t] + \widetilde{x}_{4j}[t] + \widetilde{x}_{5j}[t]}{5}, \quad (2)$$

где  $X_j$  – многомерная средняя оценка уровня инновационной восприимчивости  $j$ -го региона.

Говоря об оценке инноваций в целом и инновационной восприимчивости в частности, необходимо отметить, что «процессы создания, распространения и накопления знания, происходящие в инновационной системе зачастую очень сложные, диффузные и непредсказуемые, и зачастую практически невозможно измерить их точно и объективно» [5, с. 132]. Иными словами, не все инновационные эффекты можно измерить количественно. Поэтому предложенный подход не претендует на исчерпывающую полноту отражения инновационных процессов. Однако по сравнению с аналогичными отечественными исследованиями (Е.В. Станиславик, А.Б. Свиарева, М.В. Егорова, А.А. Пермякова, Р.А. Косенков, В.Н. Цыганкова, Г.Н. Гродская и др.) используется закрытый перечень индикаторов инновационной восприимчивости региона, по которым накоплен достаточный для проведения статистического анализа массив отчетных данных по всем субъектам РФ.

По результатам проведенного расчета среднего уровня инновационной восприимчивости в период с 2009 по 2011 г. все субъекты РФ можно разделить на 3 группы, где регионы в каждой группе расположены в алфавитном порядке<sup>6</sup> (см. таблицу):

<sup>6</sup> Расположить регионы строго по убыванию уровня инновационной восприимчивости на выбранном периоде не представилось возможным, так как по некоторым регионам наблюдались весьма большие колебания данного показателя, в связи с чем ранг того или иного региона также сильно менялся от года к году. Например, по Камчатскому краю, который мы отнесли к LIS-регионам, уровень инновационной восприимчивости вырос с 0,24 в 2009 г. (71-я позиция) до 0,34 (47-я позиция) в 2011 г. Во многом это объясняется не объективными причинами, а изменением методологии расчета Росстатом таких показателей, как удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций и удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных

- регионы с высоким уровнем инновационной восприимчивости (regions with high innovative susceptibility, или HIS-регионы),
- регионы со средним уровнем инновационной восприимчивости (regions with medium innovative susceptibility, или MIS-регионы),
- регионы с низким уровнем инновационной восприимчивости (regions with low innovative susceptibility, или LIS-регионы).

Таблица

**Распределение субъектов РФ<sup>7</sup>  
по уровню инновационной восприимчивости (2009 – 2011 гг.)<sup>8</sup>**

| Регионы с высоким уровнем инновационной восприимчивости (HIS-регионы)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Регионы со средним уровнем инновационной восприимчивости (MIS-регионы)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Регионы с низким уровнем инновационной восприимчивости (LIS-регионы)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Алтайский край (0,47) <sup>1</sup><br>Белгородская область (0,47)<br>Брянская область (0,46)<br>Владимирская область (0,47)<br>Вологодская область (0,47)<br>г. Москва (0,61)<br>г. Санкт-Петербург (0,60)<br>Еврейская автономная область (0,48)<br>Ивановская область (0,56)<br>Кировская область (0,46)<br>Курганская область (0,49)<br>Курская область (0,51)<br>Ленинградская область (0,47)<br>Липецкая область (0,55)<br>Магаданская область (0,54)<br>Орловская область (0,49)<br>Пензенская область (0,52)<br>Республика Карелия (0,45)<br>Республика Мордовия (0,67)<br>Республика Татарстан (0,58)<br>Свердловская область (0,45)<br>Тамбовская область (0,43)<br>Тверская область (0,47)<br>Удмуртская Республика (0,52)<br>Ульяновская область (0,50)<br>Чувашская Республика (0,53)<br>Ямало-Ненецкий автономный округ (0,47) | Архангельская область (0,42)<br>Астраханская область (0,41)<br>Волгоградская область (0,32)<br>Воронежская область (0,34)<br>Калининградская область (0,41)<br>Калужская область (0,42)<br>Кемеровская область (0,43)<br>Костромская область (0,44)<br>Красноярский край (0,32)<br>Московская область (0,32)<br>Мурманская область (0,29)<br>Ненецкий автономный округ (0,44)<br>Нижегородская область (0,37)<br>Новосибирская область (0,36)<br>Омская область (0,31)<br>Пермский край (0,44)<br>Псковская область (0,26)<br>Республика Калмыкия (0,38)<br>Республика Коми (0,47)<br>Республика Хакасия (0,40)<br>Самарская область (0,32)<br>Саратовская область (0,36)<br>Томская область (0,39)<br>Тульская область (0,40)<br>Тюменская область (0,36)<br>Хабаровский край (0,33)<br>Челябинская область (0,33)<br>Ярославская область (0,44) | Амурская область (0,28)<br>Забайкальский край (0,19)<br>Иркутская область (0,30)<br>Кабардино-Балкарская Республика (0,24)<br>Камчатский край (0,34)<br>Карачаево-Черкесская Республика (0,21)<br>Краснодарский край (0,27)<br>Новгородская область (0,25)<br>Оренбургская область (0,29)<br>Приморский край (0,28)<br>Республика Адыгея (0,22)<br>Республика Алтай (0,32)<br>Республика Башкортостан (0,30)<br>Республика Бурятия (0,26)<br>Республика Дагестан (0,23)<br>Республика Ингушетия (0,30)<br>Республика Марий Эл (0,28)<br>Республика Саха (Якутия) (0,26)<br>Республика Северная Осетия – Алания (0,24)<br>Республика Тыва (0,20)<br>Ростовская область (0,25)<br>Рязанская область (0,27)<br>Сахалинская область (0,25)<br>Смоленская область (0,26)<br>Ставропольский край (0,23)<br>Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (0,25)<br>Чеченская Республика (0,17)<br>Чукотский автономный округ (0,48) |

товаров, выполненных работ, услуг: с 2011 г. в число обследованных организаций включены организации с 73-м кодом ОКВЭД – «Научные исследования и разработки».

<sup>7</sup> В скобках приведены значения обобщенной оценки уровня инновационной восприимчивости регионов в 2011 г.

<sup>8</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат); расчеты авторов.

Проведенный анализ показал, что наибольшую степень готовности к преобразованию результатов предшествующих инноваций среди всех субъектов РФ имели: Республика Мордовия (0,67 в 2011 г.), наименьшую – Чеченская Республика (0,17). Таким образом, инновационная восприимчивость российских регионов характеризуется достаточно сильной поляризованностью.

В таких условиях использование единого подхода к управлению региональным социально-экономическим развитием не представляется возможным. Поэтому выбор конкретного содержания политики, нацеленной на координацию адаптационно-поведенческих процессов инновационного типа на территории того или иного субъекта РФ, должен учитывать выявленную типологию регионов.

HIS-регионы (города Москва и Санкт-Петербург, Ленинградская и Свердловская области, Республика Татарстан и др.) в основном являются донорами инноваций с достаточно сильным научным и производственным потенциалом и развитым высокотехнологичным комплексом: «они синтезируют инновационные импульсы и стараются их распространить на другие территории уже в силу того, что они инновационно избыточны и им нужны новые рынки» [1, с. 110]. В этой связи наиболее актуальной для них является проблема трансфера технологий. Поэтому управление инновационной адаптацией таких регионов должно включать также координацию внешней диффузии инноваций.

HIS-регионам также необходимо стимулировать и внутренние источники роста инновационной восприимчивости на фоне значительно возрастающего импорта технологий и услуг технического характера (например, значение данного показателя для Республики Татарстан выросло за последние 3 года более чем в 11 раз). Очевидно, необходимо уменьшить столь явную зависимость региона от зарубежных источников инноваций. Иными словами, управление инновационной адаптацией HIS-регионов должно исходить из необходимости поддержки внутренних инноваций и включать координацию процесса рекомбинации динамических способностей самой региональной системы к качественным изменениям.

MIS-регионам (Московская, Нижегородская, Новосибирская области и др.) не хватает гибкости в управлении инновационными процессами, которая с учетом имеющихся разнообразных источников инновационного роста позволит превратить эти субъекты РФ из инновационных последователей в инновационные лидеры.

LIS-регионам (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Забайкальский край и др.), рассматриваемым в качестве реципиентов инноваций, следует обратить особое внимание на стимулирование деятельности организаций, осуществляющих технологические, организационные и маркетинговые инновации (средняя доля таких организаций по данной группе регионов равна 8,6% (2011 г.), тогда как по HIS-регионам – около 12,1% (2011 г.)). Здесь требуется активная мобилизация внутренних ресурсов территории, формирование инновационной инфраструктуры и выстраивание региональной инновационной политики, ориентированной на снижение внутренней неопределенности (неопределенности в системе – ситуации, когда в системе возможны те или иные непредсказуемые события) путем установления устойчивой структуры

взаимодействия между экономическими агентами этой региональной системы на основе ее инновационных институтов<sup>9</sup>. С учетом всего этого станет возможным повышение инновационной восприимчивости данных регионов.

Таким образом, инновационная восприимчивость в регионе во многом обусловлена состоянием институциональной среды (особенно это критично для LIS-регионов). Поэтому принимая во внимание тот факт, что происходит последовательное вхождение в социокультурный контекст, большое значение для понимания инновационной восприимчивости имеет институциональный подход. Последний позволяет получить более полное представление о взаимосвязях между субъектами инновационной деятельности, основными структурными элементами и институтами. Именно институциональный подход способствует формированию целостного восприятия инноваций, которое смещает центр новой региональной политики в сторону взаимодействия между институтами, перенося внимание на процессы взаимодействия, как в создании знаний, так и их распространении (трансфера) и применении.

Полученные в ходе настоящего исследования результаты можно представить в виде системы управления инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы, где буквами Н, М и L обозначены «зоны», соответствующие регионам, сгруппированным по уровню инновационной восприимчивости (см. рисунок):

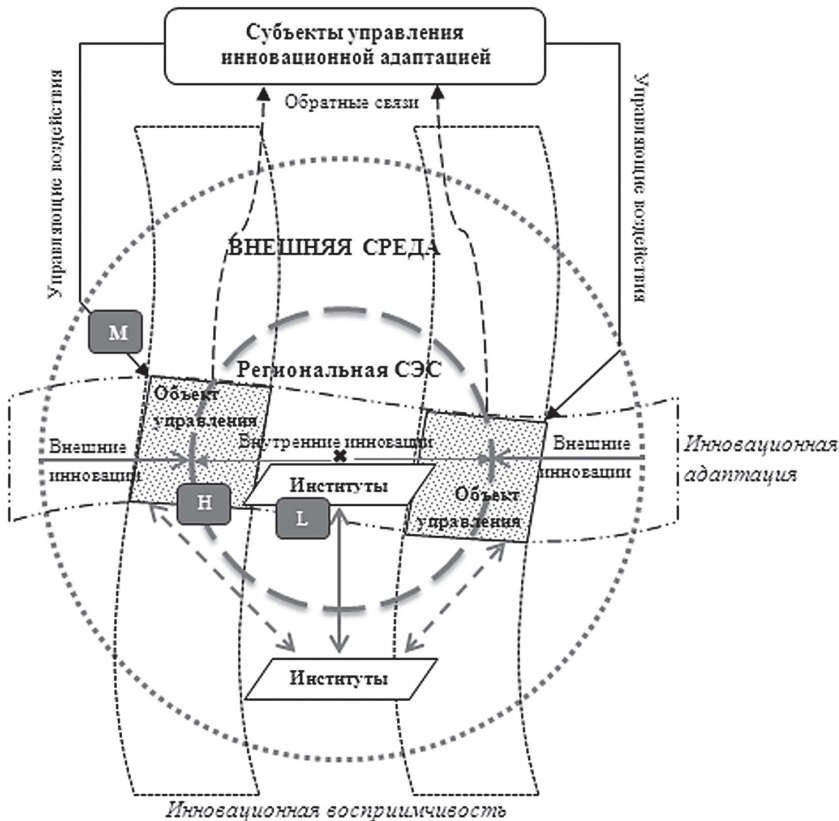
- Н – зона, требующая повышенного внимания со стороны органов управления регионами с высоким уровнем инновационной восприимчивости: для данных регионов одними из наиболее важных являются проблемы трансфера инноваций из-вне и стимуляции внутренних источников роста инновационной восприимчивости, поэтому данная зона соответствует области взаимодействия внешних и внутренних инноваций региональной социально-экономической системы;
- М – зона, требующая повышенного внимания со стороны органов управления регионами со средним уровнем инновационной восприимчивости: данные регионы отличает отсутствие гибкости в управлении региональными инновационными процессами, поэтому особое значение имеет корректировка именно управляющих воздействий;
- L – зона, требующая повышенного внимания со стороны органов управления регионами с низким уровнем инновационной восприимчивости: приоритетными целями региональной политики должны стать формирование благоприятных институциональных условий, обеспечивающих адаптацию региональной социально-экономической системы к меняющимся условиям внешней и внутренней сред, и развитие инновационной инфраструктуры.

Субъектами управления инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы независимо от ее принадлежности к той или иной типологической группе выступают федеральные, региональные и

---

<sup>9</sup> Инновационные институты представлены «отношениями, складывающимися между вовлеченными в инновационные процессы лицами по поводу формирования, развития и реализации новых идей, товаров и услуг, методов, технологий производств, позволяющих расширить рынки, повысить эффективность общественного производства и конкурентоспособность предприятий, отраслей, регионов и национальных экономик» [4].

муниципальные органы власти, отраслевые министерства и ведомства как федерального, так и регионального уровня, крупные субъекты хозяйствования, оказывающие существенное влияние на экономику региона. Все они тесно связаны управляющими воздействиями и обратными связями с объектом управления, в качестве которого выступает система взаимосвязанных процессов инновационной адаптации и инновационной восприимчивости региона. Весь процесс управления встроен в систему взаимодействия региональной социально-экономической системы с ее внешней средой (систему отношений «внутренние-внешние инновации» и «внутренние-внешние институты»).



Система управления инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы (составлено авторами)

Проведенный анализ показал, что управление инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы к условиям возрастающей неопределенности внешней среды должно строиться с учетом ее инновационной восприимчивости, ориентированной на формирование взаимной заинтересованности всех субъектов в воспроизводстве инноваций. Это позволит уменьшить объем расходуемых на управление инновационным процессом ресурсов, что является важным в условиях их дефицита и возрастающей неопределенности внешней среды.

### Список литературы

1. Голова И.М. Формирование эффективной инновационной политики в регионах Российской Федерации как предпосылка социально-экономического роста // Экономика региона. 2011. № 2.
2. Мариев О.С., Савин И.В. Факторы инновационной активности российских регионов: моделирование и эмпирический анализ // Экономика региона. 2010. № 3.
3. Нелюбина Т.А., Романова О.А. Управление инновационной восприимчивостью социально-экономических систем. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010.
4. Харисова Г.М., Марфина Л.В. Проблемы формирования инновационных институтов в национальной инновационной системе [Электронный ресурс] // Управление экон. системами: электрон. науч. журн. 2012. URL: <http://uecs.ru/innovacii-investicii/item/1048-2012-02-17-07-27-31?pop=1&tmpl=component&print=1> (дата обращения: 20.03.2012).
5. Autio E. Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation // European Planning Studies. 1998. № 6 (2).

УДК 330.341.42

**А.В. СЕЯНИНОВ**, ассистент кафедры информационных систем и математических методов

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: aselyaninov@yandex.ru

**Н.В. ФРОЛОВА**, к.ф.-м.н., доцент кафедры информационных систем и математических методов

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: nvf\_psu@mail.ru

## **КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ИННОВАЦИОННОЙ СРЕДЫ<sup>1</sup>**

Переход на инновационный путь развития остается актуальной проблемой российской экономики. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть основные вопросы, связанные с этой проблематикой, на основе анализа процессов в инновационной системе.

### **I. Функциональные аспекты инновационной системы**

Инновационная система – сложное социально-экономическое образование, которое можно определить как совокупность субъектов и объектов инновационной деятельности, взаимодействующих в процессе создания и реализации инновационной продукции и осуществляющих свою деятельность в рамках проводимой государством инновационной политики [1; 12].

Для понимания характера процессов внутри инновационной системы необходимо ответить на два главных вопроса: кто и какие функции выполняет в инновационной системе? Для этого нужна структурная модель инновационной системы. В рамках такой модели нами выделены ключевые экономические агенты, напрямую или опосредованно участвующие в процессе создания и реализации инновационной продукции, определены функции, которые выполняет инновационная система. Подобное разделение ответственных субъектов и сферы их деятельности значительно упрощает восприятие реально существующих сложных взаимосвязей и взаимоотношений.

В статье рассматриваются ключевые аспекты функционирования инновационной системы России в разрезе экономических агентов. Раскрывается значение правительственного сектора как доминирующего игрока инновационной системы. Авторы анализируют роль Российской академии наук в свете реформы ее организационно-правовой формы и структуры.

*Ключевые слова:* правительственный сектор; управление инновационными системами; функционирование инновационной системы; Российская академия наук

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках реализации проекта «Создание высокотехнологичной информационно-аналитической платформы для решения задач стратегического планирования и прогнозирования в государственном управлении, социальной сфере, науке и промышленности» (договор № 41/2012 от 06.11.2012 г., государственный контракт № 02.G25.31.0039 от 12.02.2013 г.).

В качестве основных экономических агентов в инновационной системе представляется целесообразным рассматривать:

- авторов инновационных разработок;
- технологических брокеров (этим термином принято объединять целый ряд институтов самых различных организационно-правовых форм, оказывающих посреднические услуги другим экономическим агентам. К технологическими брокерам в рамках инновационной системы можно отнести бизнес-инкубаторы, центры коммерциализации технологий, нанотехнологические центры и др.[4; 5]);
- инвесторов;
- государство (правительственный сектор).

К числу ключевых функций, которые должна выполнять российская инновационная система и в рамках которых необходимо осуществлять регулирование, следует отнести следующие.

1. Формирование в рамках инновационной политики «правил игры», т.е. руководства для всех агентов инновационной системы относительно их роли и функций, а также приоритетных направлений деятельности (иными словами, определение целевых ориентиров, достижение которых является приоритетом).

2. Обеспечение легитимности действий участников инновационной системы с учетом неоднородности их состава, противоречивости интересов. Легитимную площадку для деятельности всех экономических агентов в системе обеспечивает система равноуровневых правовых актов. Основными в такой системе являются акты в сфере налогообложения, патентования, технических стандартов и т.д.

3. Идентификация и выбор приоритетов для научных исследований и разработок. Новые знания и технологии, генерируемые в рамках инновационной системы, должны иметь социально-экономическую значимость, т.е. целенаправленно использоваться, приносить конкретную экономическую выгоду и удовлетворять реальную общественную потребность (например, создание экзоскелетов, повышающих функциональные возможности рабочих на фабриках, или имплантата для снижения кровяного давления). Поэтому важная функция инновационной системы состоит в определении и выборе предпочтительных инновационных проектов и научных исследований, обладающих высокой экономической или социальной значимостью.

4. Мобилизация и распределение ресурсов. Наличие ресурсов для финансирования инновационной деятельности (как и любого другого вида экономической деятельности) всегда ограничено. Поэтому решение проблем мобилизации и распределения ресурсов в инновационной системе является весьма актуальным. Существует множество схем, способов и форм финансирования науки и инновационной деятельности как предпринимательским сектором, так и с использованием бюджетных ресурсов. Не исключены случаи финансирования инновационных проектов отдельными физическими лицами за счет собственных средств.

5. Осуществление научно-исследовательской деятельности. Это одна из важнейших функций инновационной системы, поскольку именно ее реализация непосредственно обеспечивает генерацию инноваций в рамках функционирования научных и инновационных организаций, определяет масштабы и эффективность инновационных процессов.

6. Создание и развитие человеческого капитала. Инвестиции в человеческий капитал представляют собой долгосрочный стратегический проект. Любые решения в этом направлении требуют многофакторной оценки и совместной работы различных правительственных и неправительственных организаций. Ни один из агентов инновационной системы не в силах самостоятельно решить данную проблему.

7. Формирование и применение стимулов для развития инноваций. Наиболее действенные рычаги находятся в руках государства, которое целенаправленно проводит политику стимулирования инновационной деятельности, используя финансовые инструменты (налоговые льготы, тарифно-таможенное регулирование, субсидирование и др.), а также нематериальные формы поощрения (вручение благодарственных дипломов, медалей, создание престижного образа, формирование имиджа успешного бренда и др.). Остальные экономические агенты участвуют в стимулировании инновационной деятельности менее активно, исходя из собственных интересов.

8. Развитие новых, перспективных технологий. Инновационная активность и наукоемкость экономики в значительной степени определяются ее технологической структурой. С учетом этого структурные реформы, нацеленные на увеличение доли новых отраслей, играют важную роль в создании инновационной, наукоемкой, конкурентоспособной экономики страны.

Определив основных агентов инновационной системы и ее ключевые функции, целесообразно провести оценку степени влияния отдельных агентов на функционирование системы. Для этого рассмотрим, каким образом ответственность за выполнение вышеперечисленных функций распределена между отдельными агентами на практике. Результаты анализа представим в виде таблицы, в которой в строках будут перечислены агенты российской инновационной системы, а в столбцах – ключевые функции, которые реализуются в рамках инновационной системы. При заполнении таблицы использовались следующие обозначения: «0» – функция отсутствует; «1» – незначительное участие в выполнении функции; «2» – активное участие; «3» – сильное участие. Конкретные количественные характеристики были определены авторами в процессе контент-анализа многочисленных информационных ресурсов, затрагивающих проблемы функционирования инновационной системы в Российской Федерации.

## Участие агентов в выполнении ключевых функций российской инновационной системы

| Элементы инновационной системы | Ключевые функции российской инновационной системы |                                   |                                   |                                      |                                                |                                                        |                          |                         |
|--------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                                | Определение основных инновационной политики       | Обеспечение легитимности действий | Идентификация и выбор приоритетов | Мобилизация и распределение ресурсов | Проведение НИ-ОКР и инновационная деятельность | Создание человеческого капитала и материальных активов | Стимулирование инноваций | Развитие новых отраслей |
| Бизнес-сектор                  | 1                                                 | 0                                 | 1                                 | 1                                    | 1                                              | 1                                                      | 1                        | 1                       |
| Разработчики и исследователи   | 1                                                 | 0                                 | 2                                 | 1                                    | 3                                              | 1                                                      | 1                        | 2                       |
| Технологические брокеры        | 0                                                 | 0                                 | 1                                 | 1                                    | 2                                              | 0                                                      | 1                        | 1                       |
| Правительственный сектор       | 3                                                 | 3                                 | 2                                 | 2                                    | 0                                              | 2                                                      | 2                        | 2                       |

Расчет среднего уровня участия (СрУч) экономических агентов при реализации функций инновационной системы может осуществляться как среднее арифметическое по строкам таблицы. Тогда СрУч бизнес-сектора составляет 1,00; разработчиков и исследователей – 1,375; технологических брокеров – 0,75; государства – 2,00.

Таким образом, правительственный сектор имеет наиболее высокий средний уровень участия в реализации функций инновационной системы и играет ключевую роль при реализации практически всех функций инновационной системы. Отметим, что полученные расчетные значения совсем не означают, что остальные экономические агенты не важны для нормального функционирования инновационной системы. В то же время данный факт обнаруживает доминирующее влияние государственных институтов на инновационную экономику России. Именно поэтому представляется целесообразным подробнее рассмотреть роль, структуру и особенности функционирования правительственного сектора в инновационной сфере.

## II. Правительственный сектор в инновационной системе России

Правительственный сектор России в большей мере, чем другие экономические агенты, отвечает за формирование инновационной политики, создание регулирующей среды, развитие человеческого капитала, стимулирование инноваций. Сектор представляет собой вполне сформировавшуюся разветвленную систему федеральных и региональных министерств, служб, агентств

и фондов. Эта система в общих чертах напоминает систему, созданную в крупных странах Европейского союза [3; 6].

Так же как и в других странах, функционирование российской инновационной системы обеспечивается рядом регулирующих органов. С точки зрения инновационных процессов их деятельность призвана снизить риски всех участников инновационной системы в процессе разработки, производства и реализации продукции. Ключевое значение для отечественной инновационной системы имеют следующие организации.

1. Федеральная служба по интеллектуальной собственности, или Роспатент. Она действует под эгидой Министерства экономического развития Российской Федерации. Роспатент отвечает за законодательство в области охраны прав интеллектуальной собственности, регистрацию патентов, лицензий, лицензионных соглашений и других документов по интеллектуальной собственности, а также контролирует использование интеллектуальной собственности.

2. Министерство образования и науки Российской Федерации. За министерством закреплены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, интеллектуальной собственности.

В ведении Минобрнауки России находится Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, или Рособрнадзор, которая осуществляет функции по контролю и надзору в области образования и науки. В сферу деятельности Рособрнадзора включены лицензирование, аттестация, аккредитация образовательных учреждений, аттестация научных и педагогических работников учреждений высшего профессионального образования.

3. Федеральная антимонопольная служба. Она осуществляет контроль за процессами монополизации рынка. Монополизация, как правило, рассматривается в качестве фактора, тормозящего инновационный процесс, поскольку в отсутствие конкуренции стимулы к улучшению продукции и производственных процессов не работают.

4. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, или Росстандарт. Это агентство подчинено Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, контролирует исполнение федерального закона «О техническом регулировании», отвечает за соблюдение технических стандартов, регистрационных свидетельств и за качество разработки новых стандартов. Регулирующая деятельность Росстандарта обеспечивает развитие национальной системы стандартов и периодическое их обновление, гармонизацию национальных стандартов с международными.

5. Общественный совет при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Это консультативный орган, который был создан с целью обеспечения взаимодействия Минобрнауки России с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, повышения гласности и прозрачности деятельности Минобрнауки России. Его деятельность призвана способствовать оптимизации взаимодействия министерства и гражданского общества.

6. На региональном уровне основными агентами правительственного сектора в инновационной системе, ответственными за разработку и реализацию научно-технической политики, являются руководство наукоградов и регионов, располагающих значительным инновационным потенциалом. В процесс управления инновационным развитием вовлечены губернаторы, региональные правительства, администрации муниципальных образований.

7. Полноправным участником управления инновационной средой, который способен вносить коррективы в вектор инновационного развития, задаваемый другими правительственными учреждениями, является Российская академия наук (РАН). Эта организация – крупнейшая научно-исследовательская структура в Российской Федерации. Ее основы были заложены еще в эпоху Петра I. В своем нынешнем виде РАН была воссоздана в ноябре 1991 г., тогда и был определен государственный статус РАН как высшего научного учреждения страны.

В соответствии с Уставом основной целью деятельности РАН является организация и проведение фундаментальных исследований, направленных на получение новых знаний о законах развития природы, общества, человека и способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России [11].

Но практическая деятельность РАН никогда не ограничивалась лишь научными исследованиями. Помимо основной цели Академия также видит свою миссию во всемерном содействии развитию науки в России, укреплении связей между наукой и образованием, участии в образовательной деятельности, повышении авторитета знаний и науки, статуса и социальной защищенности работников науки и образования. Традиционно Президент РАН участвует в заседаниях на высшем уровне, в том числе наравне с министрами – в заседаниях Правительства РФ. Он представляет интересы РАН в органах государственной власти и местного самоуправления, в организациях на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Учитывая особый статус РАН, в системе координат Инноваторы – Инвесторы – Технологические брокеры – Правительство эту научно-исследовательскую организацию по сути следует рассматривать в составе авторов инновационных разработок, а по статусу ее следует отнести к правительственному сектору.

### **III. О реализации ключевых функций правительственным сектором**

Наиболее высокой является степень влияния правительственного сектора на определение основ инновационной политики и обеспечение легитимности действий других агентов инновационной системы (см. таблицу). При этом существует ряд проблемных моментов, решение которых непосредственно зависит от деятельности правительственных структур.

Слабым местом в условиях российской действительности является отсутствие общего видения инновационной политики, разделяемого всеми ключевыми «игроками» правительственного сектора. Можно констатировать низкую активность и незаинтересованность отраслевых министерств в формировании инновационной стратегии и документов, определяющих перспективы иннова-

ционного развития страны. Многие исследователи отмечают низкий уровень координации субъектов инновационной деятельности, разрозненность отдельных программ и решений, недостаток ресурсов, постоянную реструктуризацию органов управления в инновационной сфере [3; 6]. Нередко возникают проблемы с обеспечением практической реализации политики, созданием информационной открытости, распространением инноваций, мониторингом наиболее важных программ.

Недостаточно внимания уделяется таким регулирующим функциям, как стандартизация и метрология. С 2005 года в России начата работа в области разработки ряда новых стандартов, в частности в области стандартов безопасности для продукции, содержащей генетически модифицированные компоненты. При этом насущным остается вопрос разработки стандартов для nanoиндустрии, микроэлектроники как сегментов высокотехнологичной продукции, с которой Россия может выйти на международные рынки и реализовать принцип опережающего инновационного развития.

Основным инструментом воздействия правительственного сектора в области инновационной политики и регулирования деятельности экономических агентов инновационной системы является нормативно-правовое регулирование, в котором за ряд прошедших лет Россия достигла определенных успехов. Законодательство было приведено в соответствие с международными нормами, вступил в силу патентный закон, введены повышенные технологические и качественные стандарты, получило развитие антимонопольное законодательство.

Приняты и реализуются: федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы»; федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014 – 2020 годы; федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы; государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на период до 2020 года; государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» и комплекс других мер, направленных на формирование в России инновационной среды.

В целом, для реализации инновационной политики на федеральном уровне за последние 20 лет принято не менее 1800 федеральных правовых актов, в той или иной степени регламентирующих вопросы инновационной деятельности либо содержащих положения об инновациях, инновационной деятельности или инновационном продукте [7-10]. При этом по-прежнему актуальным остается вопрос создания благоприятных правовых и экономических условий для повсеместного распространения инноваций.

С целью ускорения социально-экономического развития регионов уже более 60-и субъектов Российской Федерации приняли законы, регламентирующие осуществление научно-технической и инновационной политики на соответствующей территории. В Пермском крае таковыми являются законы «О науке и научно-технической политике в Пермском крае» и «Об инновационной деятельности в Пермском крае». Однако практическая значимость таких нормативных правовых актов в условиях неопределенности основ феде-

ральной инновационной политики невелика. В связи с этим актуализируется вопрос принятия специального федерального закона или даже Кодекса, предметом регулирования которого должна стать регламентация статуса субъектов инновационной деятельности, определение принципов, форм, методов использования, распространения и защиты результатов их деятельности и др.

Впрочем, вопрос о необходимости принятия такого федерального закона является неоднозначным, поскольку в международной практике качество законодательного регулирования не определяется наличием или отсутствием специального акта об инновациях. Более того, особые акты об инновациях чаще принимаются теми государствами, которые отстают в инновационном развитии (Сербия, Украина, Кыргызстан). Вместе с тем, учитывая федеративное устройство России, в состав которой входят более 80-и субъектов РФ, определение основ федеральной инновационной политики, по нашему мнению, является необходимым условием согласованной деятельности федерального центра и регионов. Скоординированное участие всех уровней публичной власти в создании условий для распространения инноваций будет способствовать сбалансированному пространственному социально-экономическому развитию России, постепенному уменьшению территориальной дифференциации, гарантированной реализации конкурентных преимуществ каждого публично-правового образования.

#### **IV. Роль РАН в управлении инновационной системой**

Высшую оценку в проведенном исследовании ключевых функций инновационной системы получила научно-исследовательская деятельность (см. таблицу). И это неслучайно. Важнейшим источником генерации инноваций для всех секторов экономики, основой для проведения структурных преобразований выступает фундаментальная наука. А признанным центром фундаментальных научных исследований в России является РАН. Одновременно она является влиятельным агентом инновационной системы правительственного уровня.

В настоящее время активно проходит реформа РАН, что сопряжено с множеством противоречий в вопросах ее участия в управлении инновационной системой и влияния на научно-технические и инновационные процессы в стране.

В конце сентября 2013 года Президент России Владимир Путин подписал закон, инициирующий реформу РАН [9]. Ранее, несмотря на многочисленные протесты научной общественности, документ прошел процедуру принятия Государственной Думой и одобрения Советом Федерации. Данным законом устанавливаются новый правовой статус, полномочия и функции РАН, определяются регламент управления Академией и процедуры финансирования ее деятельности.

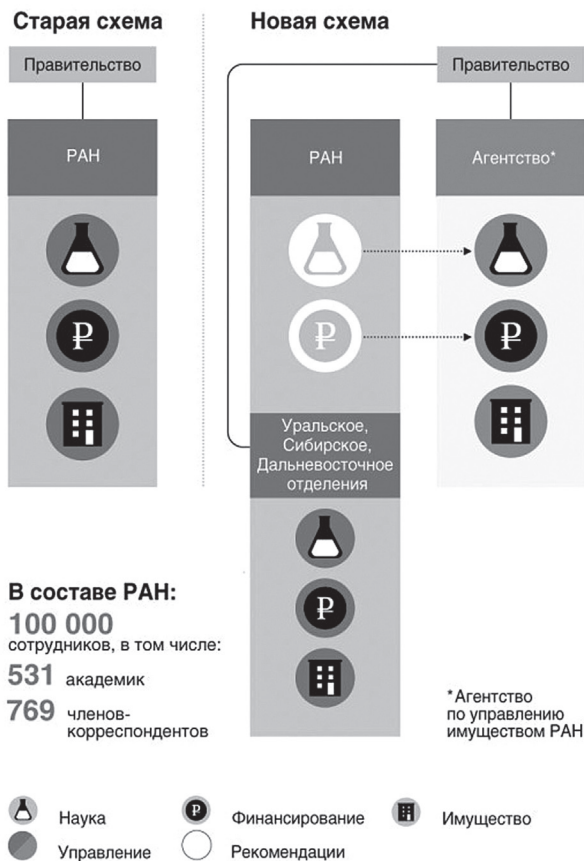
К числу первоочередных задач и функций РАН отнесены следующие:

- разработка предложений по формированию и реализации государственной научно-технической политики;
- проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета;
- участие в разработке и согласовании программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период;
- экспертиза научно-технических программ и проектов.

Федеральный закон зафиксировал независимость РАН в своей деятельности в рамках определенных законодательством задач и функций. Академия становится федеральным государственным бюджетным учреждением. При этом функции и полномочия собственника и учредителя федерального имущества Академии от имени Российской Федерации отныне будет осуществлять Правительство РФ и создаваемое им Федеральное агентство научных организаций (рисунки).

## Кто будет отвечать за науку

Изменения в схеме управления имуществом РАН



Источник: дума.gov.ru



### Ключевые компетенции РАН [2]

Согласно новому закону, в структуру РАН включены региональные научные центры наук, региональные отделения и представительства, функционировавшие до этого относительно обособленно; РАН будет выступать главным распорядителем бюджетных средств в отношении ее региональных отделений, являющихся федеральными государственными бюджетными учреждениями.

Это позволит усилить влияние федерального научного центра на деятельность региональных отделений.

С точки зрения интересов российской экономики очень важно в процессе реализации реформы РАН сохранить понимание значимости этой организации для осуществления научно-технической политики в стране, усилить ее значение в определении вектора инновационного развития. И при этом необходимо не утратить ядро фундаментальных научных исследований, добиться коммерциализации его результатов в конкурентоспособных отечественных продуктах.

## V. Заключение

Таким образом, проведенные исследования показали высокую степень участия правительственного сектора при реализации функций инновационной системы России.

Ключевые позиции в вопросах формирования инновационной политики, создания регулирующей среды, стимулирования инновационной деятельности и развития человеческого потенциала занимает правительственный сектор. Решение этих вопросов осуществляется специализированными правительственными организациями. Особое место в составе участников инновационной системы принадлежит РАН, деятельность которой сочетает научно-исследовательские и управленческие функции.

Основным инструментом воздействия правительственного сектора на инновационную среду является нормативное правовое регулирование. В целях повышения регулирующей и координирующей роли организаций правительственного сектора в инновационной сфере, создания благоприятных правовых и экономических условий для повсеместного распространения инноваций в стране целесообразно принятие специального федерального закона, комплексно регламентирующего осуществление инновационной деятельности.

## Список литературы

1. *Горизонты* инновационной экономики в России: право, институты, модели / под общ. ред. В.Л. Макарова. М.: ЛЕНАНД, 2010. 240 с.
2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 11.10.2013).
3. *Калятин В.О., Наумов В.Б., Никифорова Т.С.* Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций // Рос. юрид. журн. 2011. № 1 (76). С. 171-183.
4. *Методическая* поддержка центров коммерциализации технологий: практ. руководства / под ред. О. Лукши, П. Сушкова, А. Яновского. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 392 с. Ч. 1.
5. *Методическая* поддержка центров коммерциализации технологий: практ. руководства / под ред. А. Бретта, О. Лукши. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 368 с. Ч. 2.

6. *Национальные инновационные системы в России и ЕС* / под ред. В.В. Иванова, Н.И. Ивановой, Й. Розебума, Х. Хайсберса. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 280 с.

7. *О Концепции* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90601/?frame=6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/?frame=6) (дата обращения: 10.10.2013).

8. *О науке* и государственной научно-технической политике: федер. закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149218> (дата обращения: 11.10.2013).

9. *О Российской академии наук*, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 сент. 2013 г. № 253-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152351/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152351/) (дата обращения: 11.10.2013).

10. *О Федеральном агентстве научных организаций* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 27 сент. 2013 г. № 735. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152352/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152352/) (дата обращения: 10.10.2013).

11. *Российская академия наук* [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.ras.ru/> (дата обращения: 11.10.2013).

12. *Сухих В.А., Урасова А.А.* Перспективы развития инновационной социально-экономической системы на региональном уровне // *Ars Administrandi*. 2012. № 2. С. 27-34.



## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

---

---

УДК 323.1

**И.Г. НАПАЛКОВА**, к.и.н., доцент кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, старший научный сотрудник научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,  
г. Саранск, ул. Большевикская, 68  
Электронный адрес: zamisi@yandex.ru

**А.С. СОЛДАТОВА**, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, младший научный сотрудник научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,  
г. Саранск, ул. Большевикская, 68  
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

### ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ<sup>1</sup>

В статье анализируются положительные и негативные факторы развития этнонационального пространства и межнациональных отношений России. Среди первых – развитие программного подхода в национальной политике; проведение мониторингов в сфере межнациональных отношений и др. Второй блок включает такие факторы, как проблемы институционального наполнения национальной политики; полисубъектность этнополитики и т.д.

**Ключевые слова:** *территориальное управление; этнонациональное пространство; межнациональные отношения; национальная политика*

Для российского государства, исторически сложившегося как полиэтничное, взаимоотношения населяющих его наций всегда были значимым политическим фактором, влияющим на территориальную целостность страны. Именно поэтому продуманная и эффективная национальная политика, базирующаяся на научной составляющей, является залогом развития государства.

---

<sup>1</sup> Издание научной статьи осуществлено в рамках выполнения госзадания Минобрнауки России. Проект 6.3306.2011 «Трансформация статусно-ролевых характеристик национальных образований финно-угорских народов России в процессе модернизации политико-территориальной системы».

В связи с этим важно понимание того, чем определяется жизнеспособность государства и его территории, как рационально вписать национальные территориальные образования в единый государственный механизм, как нивелировать уровень конфликтности в системах «центр – национальные регионы» и «регион – регион(ы)». Возрастает актуальность изучения сущностных характеристик национального пространства, процессов национально-государственного развития в целом; фрагментации горизонтального политического пространства и изучения межнациональных отношений в контексте специфики управления национальными регионами в частности в России на современном этапе.

Современный этап управления национальными регионами можно назвать периодом системных преобразований (2000–2012 гг.). Анализируя его, можно выделить ряд положительных и негативных факторов развития этнонационального пространства России. Поскольку отличительная особенность российской ситуации состоит в том, что все складывающиеся управленческие проблемы накладываются на социально-экономическое своеобразие и тем самым обретают свою уникальность и региональный колорит, рассмотрены два типа факторов: собственно этнонационального развития и общесистемного территориального развития.

#### **К положительным факторам авторы отнесли следующие:**

- *Исторически сложившаяся вариативность управленческих практик в отношениях «центр – национальная периферия».*

Так, управление в имперской России характеризовалось отсутствием единообразного механизма управления, что нашло выражение в применении разных моделей административного устройства и органов управления для основной части (центральное управление) и окраин (управление с элементами автономии) и сформировало широкий спектр возможных центрально-периферийных отношений.

На сегодняшний день такая вариативность носит скорее отрицательный характер. За несколько десятков лет отношения «центр-периферия» претерпели значительные трансформации. Отдельные ученые выделяют от трех до пяти периодов российского федерализма, в течение которых сформировались, по сути, разные управленческие модели. Примерами могут являться отмена и введение выборности глав регионов, либерализация и усложнение системы и условий партийного строительства.

Перечисленные обстоятельства затрудняют построение четкой концепции взаимоотношений в системе «центр – регионы», в результате чего становится невозможной эффективная артикуляция региональными сообществами своих интересов в быстроменяющихся новых управленческих системах. Это, в свою очередь, делает систему непрозрачной и нестабильной на внутриполитической арене.

- *Совершенствование отечественного законодательства в сфере реализации государственной национальной политики.*

В период 2004 – 2011 годов было принято 154 акта, разработанных Минрегионом России в данной сфере, из которых 15 федеральных законов (наиболее

значимые: «О государственной службе российского казачества», «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О национально-культурной автономии”», «О внесении изменений в Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” и др.). Важным шагом стало утверждение в декабре 2012 г. Стратегии национальной политики Российской Федерации до 2025 года.

Содержательно это прежде всего касается решения институционального наполнения, миграционной проблематики, ужесточения российского законодательства в вопросах разжигания межнациональной и межконфессиональной розни, ксенофобии и разработки приоритетных направлений развития национальной сферы.

Таким образом, была проделана большая работа по систематизации законодательства, унификации норм и институтов. Хотя стоит отметить общую бессистемность, неупорядоченность, а в отдельных моментах излишнюю зарегулированность этой сферы.

– *Развитие программного подхода в национальной политике.*

В последние годы реализуются различные государственные программы, направленные на гармонизацию национальных отношений, сглаживание межнациональных конфликтов, поддержку соотечественников, проживающих за рубежом. Например, в рамках государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» действуют подпрограммы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» (2013–2020 гг.) и «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (2013–2020 гг.), федеральная целевая программа «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008–2012 годы» и др.

Помимо государственных программ, разрабатываются и реализовываются отдельные проекты, направленные на пропаганду духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, а также формирование общегражданской идентичности и межэтнической толерантности, например Всероссийский социально-образовательный проект «Я – гражданин России». Практика показывает, что программно-целевой подход позволяет квалифицированно и надежно, в сжатые сроки решать отдельные стратегические проблемы в увязке с единой региональной политикой государства.

– *Проведение информационных кампаний и реализация медийных проектов по укреплению общероссийской идентичности и межэтнической толерантности.*

Так, Минрегионразвития России реализовывает информационную кампанию под лозунгом «Народов много, страна одна!», проводит Всероссийский конкурс средств массовой информации на лучшее освещение темы межэтнического взаимодействия народов России и их этнокультурного развития «СМИротворец», организует работу различных дискуссионных площадок («Мир Кавказу!», «Медиа-клуб») и форумов («Многонациональная Россия», «За взаимопонимание на Кавказе», «Мы – россияне»), поддерживает

администрирование специализированного Интернет-портала ([www.stranaodna.ru](http://www.stranaodna.ru)), инициирует проведение различных фестивалей («Дружба народов – единство России», «Мы вместе», «Я люблю тебя, Россия!», «Славянское единство») и патриотических акций («Я горжусь, что родился в России»). Данные проекты направлены на предупреждение межэтнических конфликтов и профилактику экстремизма.

– *Налаживание взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации.*

С этими целями, например, был создан Совет по межнациональным отношениям, являющийся совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, а также ряд иных структур и институтов гражданского общества, компетентных в данной сфере.

– *Проведение мониторингов в сфере межнациональных отношений.*

Например, Департамент межнациональных отношений Минрегионразвития России ежегодно проводит мониторинги в сфере межнациональных отношений для выявления формирующихся конфликтов, определения примерного порядка действий в ходе конфликтных ситуаций и ликвидации их последствий.

– Поддержка этнического меньшинства через механизм государственных целевых программ.

В настоящее время существует значительное количество программ поддержки развития этнических и национальных меньшинств в России и сохранение их особой самобытности в области культуры, образования, языков, СМИ и гражданского общества. Среди них федеральные целевые программы, система грантов, семинары, научные конференции, языковые курсы, национальные выставки и т.д. Например, Д.А. Медведевым было принято предложение органов государственной власти Республики Мордовия о праздновании в 2012 г. 1000-летия единения мордовского народа с народами российского государства. Стратегическая цель – создание в России, и в частности в Республике Мордовия, всех условий для развития и процветания финно-угорских языков, культуры, изучения ее богатого наследия, расширения дружеских контактов с родственными народами зарубежных стран.

Еще одним значимым направлением поддержки этнического меньшинства является содействие развитию института национально-культурных автономий, основная задача которого – создание условий для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на сохранение этнической самобытности, развитие языка, образования и национальной культуры. По данным Минюста России на 16 февраля 2012 г. в России зарегистрировано 15 федеральных национально-культурных автономий (по состоянию на 02 апреля 2013 г. – 17 общероссийских), 245 региональных, 639 местных национально-культурных автономий, 1194 общин коренных малочисленных народов [3, с. 19]. Многие эксперты в развитии национально-культурных

автономий видят эффективный путь к выравниванию конституционно закрепленных прав всех народов нашего государства.

Несмотря на отмечаемые экспертами недостатки программно-целевого подхода к решению социально значимых проблем, следует подчеркнуть, что он позволяет объединить усилия различных органов власти, оптимизировать работу заинтересованных ведомств, нивелировать дублирование их функций, а также обеспечить определенную адресность, последовательность и контроль инвестирования государственных средств.

Государство постепенно вырабатывает модель эффективного институционального и финансового обеспечения деятельности в этой сфере. Часто субъектами подобных программ являются собственно представители этнических меньшинств, органы власти локального уровня и различные организации, представляющие гражданское общество.

– Создание системы адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Уделяется значительное внимание организации практических проектов и разработке нормативной правовой базы в области ряда направлений. В их числе, во-первых, создание системы организованного привлечения трудящихся мигрантов для работы в России, которая включает качественную домиграционную подготовку; во-вторых, содействие консолидации усилий институтов гражданского общества и государства в совместной деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов. Так, например, Минрегионразвития России разработан комплекс мер по расширению участия национальных общественных объединений в адаптации и интеграции мигрантов, прибывающих из стран СНГ. Территориальными органами ФМС России организовано взаимодействие более чем с 800 национальными объединениями: регулярно проводятся встречи с руководством национальных объединений, разъясняются положения миграционного законодательства, проводится мониторинг ситуации в этнических сообществах, вырабатываются формы взаимодействия, направленные на содействие интеграции.

– *Формирование связей российских регионов с зарубежными странами по линии «родственных народов».*

Связи по линии «родственных народов» формируют основное содержание международного культурно-гуманитарного сотрудничества российских регионов. Республики РФ выстраивают собственные дипломатии с ориентацией на «родственные» зарубежные страны. Так, для Татарстана партнером выступает Турция, для российских финно-угорских регионов – Финляндия, Венгрия, Эстония.

– *Использование подходов разработки стратегий развития межнациональных отношений, основанных на оценке опыта, уже накопленного многими национальными регионами.*

Наиболее впечатляющие успехи достигнуты в регионах, взявших курс на конструктивное сотрудничество с национальными и этническими меньшинствами. Как правило, это экономически сильные регионы с устойчивыми либеральными традициями, развитым гражданским обществом, налаженным

сотрудничеством исполнительной и законодательной властей. Тут наблюдается нормальная координация действий всех ветвей власти регионов с органами местного самоуправления и организациями национальных меньшинств.

Наименее проработана национальная политика в регионах, избравших политику отчужденности и полагающих, что сама постановка вопроса о национальных проблемах провоцирует межэтническую напряженность.

Среди общесистемных факторов территориального развития, влияющих на развитие этнонационального пространства, в этом блоке можно отметить следующие: стратегия государственного строительства; общесистемное упорядочение отношений центра и регионов; сильная и дееспособная центральная власть; социальная ориентированность государства; перераспределительные механизмы региональной политики и реализация программ по поддержке депрессивных регионов; положительная динамика социально-демографического развития; экономическое районирование [2].

### **К негативным факторам авторы отнесли следующие:**

– *Несформированность российской гражданской нации.*

Предпринимавшиеся властями попытки сформировать российскую имперскую нацию вели к обратному результату. Так, А. Эткинд замечает, что «в условиях ранней индустриализации, урбанизации и военной революции культурная дистанция между сословиями превратилась в помеху, препятствовавшую формированию нации» [10, с. 276-277]. Тем самым фактическим носителем имперской идеи становился не доминантный народ (как основа имперской нации), а сравнительно небольшая по численности правящая элита, сформированная не столько по этническому признаку, сколько благодаря сословному единству, дополняемому (т.е. выступающему вторичным признаком) конфессиональной принадлежностью к господствующей, Православной, церкви. При этом ни правящая элита, ни господствующая церковь не смогли выступить в роли «объединителей» доминантной нации.

В Советском Союзе также предпринимались попытки формирования единой гражданской нации. В основе административно-территориальной организации лежал принцип деления на национально-государственные образования. Во многих из них осуществлялась политика «коренизации» и развивался институт «титульности». Как отмечает А. Цуциев, «советское государство стремилось создать приемлемую для себя национальную бюрократию / интеллигенцию и опереться на них в контроле и поглощении национальной периферии. Однако этот контроль имеет своей обратной стороной усиление политического влияния представителей титульных этнических групп и усиление самого института титульности – системы неформального обеспечения коллективных прав одних групп над подобными правами других» [9].

После распада СССР произошла замена советской идентичности различными формами региональных, этнических и религиозных идентичностей. И хотя системные проблемы преодолены, гражданская нация России по-прежнему не сформирована. В настоящее время идет широкий научный и общественно-политический дискурс, крайними точками которого являются,

с одной стороны, предложения отказаться от такой «мифической дефиниции», как нация и осуществлять «нулевой вариант» (В.А. Тишков). С другой стороны, отстаивается неприемлемость постановки вопроса о формировании российской нации, так как в самой конституции закреплен принцип многонациональности – «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Однако попытки решить вопрос «сверху» активно предпринимаются, в частности, путем разработки ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» (2013 – 2017 гг.), представленную Министерством регионального развития РФ. Курс В. Путина на формирование и утверждение «русской нации» вызвал многочисленные дискуссии в самых разных кругах.

– *Несовпадение административно-политических, экономических, этнолингвистических, культурных и прочих границ советского пространства.*

Это послужило причиной возникновения «переходных» территорий (Абхазия; Южная Осетия, Крым, Приднестровье), которые относительно бесконфликтно могли существовать в условиях жестко централизованной системы авторитарного управления. С распадом Советского Союза «переходные» зоны превратились в очаги ожесточенных территориальных споров и даже в ряде случаев военных столкновений. На этих территориях, как отмечает в ряде работ Е.Ю. Мелешкина, стали возникать альтернативные политические проекты, в особенности в «иерархических» титульных территориях, когда в состав республик входили автономные образования другой этнической группы.

– *Этнический принцип структурирования территорий как основа советского федерализма.*

Около трети субъектов Федерации выделялись по признаку компактного проживания т.н. титульной (нерусской) нации, так проявлялась широко проводимая коммунистической партией политика самоопределения национальностей.

– *Неравномерное социально-экономическое развитие территорий с разным национальным составом населения.*

Национальный вопрос сегодня – это и вопрос социально-экономического развития. Контрастность и неоднородность в социально-экономическом развитии отдельных регионов приводят к разобщенности интересов, экономической дезинтеграции, социальной напряженности и другим негативным проявлениям.

О значительной контрастности социально-экономического развития субъектов РФ можно заключить из основ концепций развития регионов. Наиболее устойчивым экономическим развитием характеризуется Москва. В Стратегии развития Москвы на период до 2025 года отмечено, что этот субъект Федерации является «одним из наиболее динамично развивающихся мегаполисов мира, чей облик в основном адекватен статусу столицы Российской Федерации как быстроразвивающейся страны, укрепляющей своё положение в мире, а последнее десятилетие ознаменовалось для нее улучшением качества жизни

и повышением доходов населения, началом формирования институтов гражданского общества» [7].

Тогда как, например, Республика Ингушетия – «аграрно-индустриальная республика, социально-экономическое положение которой характеризуется высоким уровнем безработицы и неразвитостью промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг, а также низкой обеспеченностью объектами социальной сферы» [8]. Диспропорции заметны также при сопоставлении многочисленной группы «срединных» по уровню развития регионов России.

В списке регионов по валовому региональному продукту (по данным за 2010 г.) разница между регионом первого ранга (Москва) и последнего (Ингушетия) составляет 8380322,2 млн руб. (отличие в 390 раз) [6] и сохраняется во временном диапазоне.

Журнал «Финанс», на основании ежегодного рейтинга российских регионов по показателю производимого в них валового продукта на душу населения, сопоставил субъекты РФ с различными странами мира. Исследование показало, что субъекты, представляющие юг России, экономически находятся на уровне слабых государств «третьего мира», таких как Гондурас, Филиппины и Боливия. А Чечня и Ингушетия, замыкающие рейтинг, сопоставимы с бедными странами африканского континента. Более четверти российских регионов с общей численностью населения почти 26 млн чел. по уровню развития экономики уступают Албании. Даже те, кто оказался в середине рейтинга (а это Краснодарский край, Калужская, Курская области и др.), уступают Таиланду и Тунису [6].

Достаточно значительной остается и межрегиональная дифференциация экономики России, что затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики, ослабления целостности общества и государства.

– *Полисубъектность этнополитики.*

Логично было бы считать, что субъектом, формирующим национальную политику, должно стать государство, выражающее властную волю в законах и управленческих решениях. Однако государство оказывается исполнителем воли разнообразных этнических групп как выражающих волю народов России. Положение о «многонациональном народе», введенное в Конституцию РФ, приводит к тому, что законодателям приходится согласовывать множество групповых «воль» [5].

– *Проблемы институционального наполнения национальной политики.*

На федеральном уровне отсутствует специальная структура, координирующая проблемы и вопросы национальной политики, межнациональных отношений, межэтнического взаимодействия.

На сегодняшний день вопросами национальной политики на законодательном уровне занимаются отдельные комитеты Государственной Думы, в частности Комитет по делам национальностей, Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками, вопросами реализации, на исполнительном уровне

– Департамент межнациональных отношений Минрегионразвития России, частично само министерство, Министерство культуры Российской Федерации.

На региональном уровне национальные вопросы находятся в ведении различных структур. В ряде национальных республиках созданы специальные министерства (например, Министерство по национальной политике Республики Мордовия), в отдельных областях – комитеты и т.д. В результате отсутствует логичная организационная структура управления «федеральный уровень – региональный уровень».

Усугубляет проблему не системность координации деятельности региональных министерств, ведомств и комитетов. Так, по инициативе со стороны регионов Минрегионразвития России подписывает соглашения о сотрудничестве в сфере реализации государственной национальной политики, но они скорее носят декларационный и медийный характер.

– *Постоянное реформирование уполномоченных органов в сфере регулирования национальной политики Российской Федерации и перераспределение функций.*

Процесс реформирования уполномоченных органов происходил практически ежегодно. Реорганизации и смена руководства на фоне отсутствия у соответствующих госкомитетов и министерств достаточных административных ресурсов является одной из причин неэффективности государственного управления в сфере межнациональных интересов. Причем ситуация осложняется тем, что сфера ведения охватывает не только вопросы национальной политики, но и федеративные отношения, социально-экономическое развитие субъектов РФ, в отдельные годы добавлялись полномочия в миграционной сфере и др.

– *Несовершенство финансовых рычагов реализации государственной национальной политики.*

Проблемы возникают, во-первых, из-за нестабильности финансирования и отсутствия нормативов выделения средств на национальную политику. Так, в 2008 году, спустя несколько лет, в федеральном бюджете была предусмотрена отдельная целевая статья расходов «Мероприятия по реализации государственной национальной политики», в соответствии с которой объем финансовых средств, выделенных из федерального бюджета на проведение соответствующих мероприятий, составил: в 2008 г. – 240 млн руб., в 2009 г. – 179,5 млн руб. (вследствие оптимизации федерального бюджета в условиях экономического кризиса), в 2010 и 2011 гг. – 80 млн руб. ежегодно. В 2012 году финансовые средства по данной целевой статье не были предусмотрены [1, с. 10]. При этом финансирование деятельности центрального аппарата уполномоченных органов регулярно увеличивается. Во-вторых, нетранспарентность статей расходования средств из-за отсутствия четких формулировок статей финансирования программ национальной политики. В-третьих, эффект отсутствия единого заказчика из-за нескоординированности действий структур разных ветвей власти и, как следствие, низкая эффективность расходования и контроля над финансовыми ресурсами.

– *Специфика реализации функции артикулирования региональных интересов в деятельности партий.*

Представленное направление можно охарактеризовать как проблемное, поскольку активность партий по вопросам регионального развития крайне мала.

Во-первых, функционально политические партии в России регионально не ориентированы. Возникновение и развитие региональных партий запрещено российским законодательством. Действия российских политических партий не подразумевают содействие решению проблем культурно-национальных автономий и представительства национальных меньшинств. Это, в свою очередь, означает отсутствие полноценного учета в правительственной политике интереса соответствующих этносов, что порождает формирование иных каналов, которые провоцируют преференции отдельным национальным республикам. В основном деятельность партий направлена на решение проблем собственных представительств в субъектах Федерации и обсуждение принципиальных вопросов построения, функционирования и развития политико-территориального устройства.

Во-вторых, возможность влияния партий на власть ограничена, что делает этот канал взаимодействия крайне не привлекательным для региональных элит.

В-третьих, существует партия власти, которая монополизировала возможность представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей.

– *Недостаточность властной и ресурсной обеспеченности на локальном уровне.*

В системе российской национальной политики практически отсутствует практика делегирования на низовой уровень полномочий и финансов. Как следствие, мероприятия программ национальной политики не проработаны на уровне органов местного самоуправления, где собственно они и должны реализовываться. Ряд регионов (Республика Коми, Пермский край и др.) продемонстрировали свою работоспособность путем создания подразделений на местах, но подобный положительный опыт не является повсеместным.

– *Недостаточность коммуникативной сферы межнациональных отношений.*

Регуляторы коммуникативной сферы в рамках механизмов межнациональных отношений (политико-правовые формы, принципы, нормы, форматы, дискурсы, формальные и неформальные связи) горизонтально ограничены при избыточности вертикальных. Таким образом, повышение эффективности системы видится в первую очередь в выстраивании оптимальных территориальных связей горизонтально ориентированных, но в совершенствовании не столько организационной сферы, сколько актуализации коммуникативного аспекта.

– *Дискомфортная политическая атмосфера национальностей в столичном регионе.*

Ситуация в столичном регионе определяет лицо федеральной национальной политики. В свою очередь, Москва продолжает являть собой регион

с многоаспектными проблемами этнических меньшинств в силу не только специфики сложившихся негативных тенденций (ухудшение демографической ситуации, увеличение трудовой миграции, этническая преступность и т.д.), но и особенностей выработки и реализации политики межнациональных отношений: нетранспарентность процедур принятия решения, их непоследовательность, закрытость бюджетов.

Общесистемными факторами территориального развития, влияющими на развитие этнонационального пространства, в этом блоке являются следующие: асимметричность отношений центра с регионами; отсутствие единого правового и политического пространства регионов России; «фаворитизм» в системе отношений «центр – регион»; безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы; «замораживание» сильной государственной региональной политики; дефицит горизонтального взаимодействия [2].

На основе сказанного можно сделать следующие выводы о характере исследуемой сферы.

Во-первых, поле сферы управления национальными регионами и развития этнонационального пространства России можно охарактеризовать как проблемное, актуальные проблемы касаются не только отдельных аспектов, но и основы, являются как бы экзистенцией становления и развития территориальной системы России.

Во-вторых, положительные факторы развития исследуемой сферы можно условно разделить на три составляющие. Первая группа – факторы, изначально наличествующие и predeterminedенные национально-этнической ситуацией государства, геополитическим положением и т.д. Вторая группа – исторически заложенные черты политического устройства и территориальной системы России. Третья группа – факторы, сложившиеся в результате нивелирования негативных тенденций и получившие в итоге положительный характер и вытекающие из собственно национальной политики. На последнюю группу факторов следует обратить особое внимание и комплексно проанализировать в части механизма перестройки зарядов тенденции с целью решения проблем, присущих российским управленческим практикам на современном этапе.

В-третьих, в целом проблематика сферы развития этнонационального пространства России носит двойственный, противоположный характер. Многие показатели одновременно могут выступать в разных оценочных зонах. Например, сильная и дееспособная центральная власть подразумевает слабый объект управления, т.е. безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы. Также следует выделить встроенность негативных тенденций в сильные стороны или возможности развития, что снижает общий потенциал функционирования всех элементов, вплоть до превращения сильной стороны в слабую или возможную проблему. Например, с одной стороны, развивается программно-целевой подход в области реализации национальной политики, с другой стороны, эксперты отмечают такие характерные черты, как несоответствие ряда программ содержательным и формальным требованиям, к ним предъявляемым, отсутствие обоснованного ресурсного сопровождения,

в т. ч. выделение необходимого объема внебюджетных средств, несогласованность отдельных программных направлений, непродуманность механизмов реализации.

В-четвертых, к сильным сторонам нередко относится положительная динамика или тенденция в какой-то отдельной сфере при общей негативной картине. Например, в последние годы наблюдается положительная динамика экономических показателей в некоторых «слабых» национальных регионах, но в целом эти показатели все же имеют отрицательное значение как по стране, так и в региональном масштабе.

В-пятых, негативные факторы, вероятные угрозы в большинстве случаев носят системный характер, тогда как возможности представляют вариант для реформирования лишь отдельных аспектов национальной политики или нейтрализуют проблемы и угрозы частного характера, в связи с этим они не имеют активного положительного заряда.

Таким образом, для успешного развития современного российского государства в условиях формирования гражданского общества необходима научно обоснованная, целенаправленная, комплексная этнонациональная государственная политика. Ее сущность, характер и направленность должны определяться правовыми актами, институционализироваться деятельностью государственных и общественных структур, выступающих субъектами государственно-национальных отношений. Она должна базироваться на научном анализе опыта осуществления национальной политики; на конструктивных исторических традициях; на учете всех компонентов национальных отношений и охватывать все структурные элементы этнопространства.

Понятно, что условием повышения эффективности и результативности государственной политики является качество государственного управления, наличие прогрессивных методов регулирования социальных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать множественные риски. С процессуальной точки зрения все значимые параметры методов и технологий управления проявляются в процессе принятия государственных решений.

### Список литературы

1. *Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в субъектах Российской Федерации в 2010 г.* / под общ. ред. А.В. Журавского: в 2 т. М.: Рус-Кор, 2010. Т. 1. 548 с.

2. *Напалкова И.Г., Солдатова А.С.* Центральные-региональные отношения современной России в фокусе SWOT-анализа // *Ars Administrandi*. 2012. № 1. С. 45-54.

3. *Национально-культурные автономии: информ.-аналит. обзор.* М.: Моск. город. ресурс. центр гражд. о-ва, 2013. 38 с.

4. *Российские регионы по уровню ВВП соответствуют разным странам мира* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finansmag.ru/articles/700> (дата обращения: 06.09.2013).

5. *Савельев А.* Национальная политика топтание в тупике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.savelev.ru/article/show/?id=186&t=1> (дата обращения: 02.09.2013).
6. *Список* российских регионов по ВВП [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 06.09.2013).
7. *Стратегия* развития Москвы на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: [http://www.fcp.economy.gov.ru/why\\_moscow/Economics/moscow-strategy.php](http://www.fcp.economy.gov.ru/why_moscow/Economics/moscow-strategy.php) (дата обращения: 06.09.2013).
8. *Федеральная* целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/301> (дата обращения: 06.09.2013).
9. *Цуциев А.А.* Атлас этнополитической истории Кавказа (1774-2004) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.twirpx.com/file/336785> (дата обращения: 24.08.2013).
10. *Эткинд А.* Бремя бритого человека, или внутренняя колонизация России // *Ab Imperio*. 2002. № 1. С. 265-299.

## **К ПРОБЛЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ**

Проблема межнациональных отношений в нашей стране всегда была актуальной и в последнее время приобрела особую остроту, что обусловлено не только исторически сложившимся тесным территориальным соседством различных этносов, но и новыми процессами и явлениями. Усиление миграционных потоков на фоне глобальной трансформации экономических, социальных и политических связей привело к многократному усложнению диспозиции различных этнических групп и отношений между ними.

С одной стороны, дробление национально-культурного пространства, диффузия этнической идентичности, усложнение национальной принадлежности, с другой – усиление этнического фактора в поликультурной среде. Притом что социальные и политические эффекты данных процессов заметны прежде всего в глобальном масштабе или, как минимум, в масштабе страны, наибольшая их острота проявляется на локальном уровне, в процессе повседневной жизнедеятельности, в ходе межличностных отношений. В связи с этим субъектом регулирования межнациональных отношений является не только государство, но и общество, главным образом местное сообщество.

Программа реализации Стратегии национальной политики Российской Федерации, принятой в 2012 г., нацелена как на гармонизацию отношений между коренными жителями страны разных национальностей, культур и религиозных взглядов, так и на обеспечение возможностей адаптации и интеграции мигрантов. Важная роль в достижении этих целей отводится региональным и местным органам власти и управления, о чем говорится в федеральном законе от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» (ФЗ № 284). В частности, закон устанавливает

Усиление миграционных процессов и увеличение этнического разнообразия имеют как положительные, так и негативные эффекты. Народы России имеют большой исторический опыт гармоничного совместного проживания. В то же время наблюдается многократное усложнение социальной диспозиции различных этнических групп, что ведет к обострению межэтнических отношений и усилению социальной напряженности. Ведущая роль в формировании новых, не идеологизированных, но более жизнеспособных и функциональных, ценностей в сфере межэтнических отношений принадлежит местным сообществам.

***Ключевые слова:** местное сообщество; региональное сообщество; межэтнические отношения; межэтнические конфликты; регулирование*

дополнительное основание для отставки главы муниципального образования за возникновение на его территории беспорядков либо других конфликтных ситуаций на национальной почве (ст. 74.1). Кроме того, состояние межнациональных отношений предлагается рассматривать в качестве критерия оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Так, Минрегионразвития России теперь будет оценивать в каждом регионе долю граждан, которые считают себя россиянами или причисляют себя к русским. Будет учитываться и доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений в регионе, оценке подвергнется степень толерантности к представителям другой национальности и другой религии. Постоянный мониторинг состояния межнациональных отношений должен способствовать совершенствованию механизма регулирования данной сферы, а также своевременному предупреждению конфликтов и нахождению способов их разрешения.

О необходимости совершенствования механизма регулирования в сфере межнациональных отношений на местном уровне свидетельствуют многочисленные конфликты в различных регионах страны, которые нередко сопровождались массовыми беспорядками. Наиболее резонансными из них стали события в лагере отдыха «Дон» в Краснодарском крае в 2010 г., в п. Сагра Свердловской области в июне 2011 г., в п. Демьяново Кировской области в 2012 г., в 2013 г. – в городах Удомля Тверской области и Пугачеве Саратовской области. Показательно, что массовые межнациональные конфликты в небольших городах и поселках являются не одномоментным событием, а результатом накопившегося недовольства людей и носят затяжной характер. Соответственно с разгоном толпы и привлечением активных участников к ответственности конфликт не заканчивается. Как отметил В.Ю. Зорин на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ (Саранск, 24 августа 2012 г.) муниципальные образования, а их более 25 тыс. в стране, являются самым слабым звеном в реализации государственной национальной политики [4]. Этнические конфликты чаще всего возникают из местных проблем, а их эскалация происходит от неспособности низовых властных структур решить их в основном по причине ограниченности прав и ресурсов. В то же время именно от ситуации на местах зависит качество межнациональных отношений в стране.

Примером успешного регулирования межнациональных отношений является Приволжский федеральный округ (ПФО) – один из наиболее многонациональных регионов нашей страны, в состав которого входят, в частности, шесть национальных республик: Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия. В целом состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе считается стабильным. Этому во многом способствуют равный статус основных этнических групп и сложившиеся традиции межэтнического и межконфессионального взаимодействия. Взаимоотношения основных национальностей региона не обременены каким-либо историческим конфликтогенным фактором. На характер межнациональных отношений определяющее влияние оказывают взаимоотношения между так называемыми титульными нациями и русскими, составляющими вместе

преобладающую часть населения. Резко выраженные и устойчивые взаимные этнические предубеждения у них отсутствуют, что в значительной мере обусловлено общностью исторических судеб.

Примечательно, что и в 1990-е гг., когда тенденции этнического сепаратизма были особенно сильны, межнациональные конфликты в Поволжье практически отсутствовали, и причиной тому в первую очередь было позитивное состояние межнациональных отношений. Проведенные в разные годы исследования свидетельствовали о том, что идея суверенитета в национальных республиках в большей степени поддерживалась теми, кому это могло принести реальную выгоду, и не была связана с принадлежностью к титульной нации [6, с. 52]. Так, в Республике Марий Эл 43,8% руководителей разного уровня и 29,2% работников административных органов республики положительно высказались по поводу распада СССР и при этом отметили улучшение своего материального положения. Хотя в целом мнения относительно изменений, происшедших в республике после принятия Декларации о государственном суверенитете, свидетельствовали об обратном: стало хуже – 40%; без изменений – 19,6%; «и да, и нет» – 27,2%; к лучшему – 2%; затруднились ответить – 11,4%. Аналогичные результаты показал социологический опрос населения в Чувашской Республике в 1993 г. 39,3% населения республики (среди них 42,9% чувашей и 33% русских) оценили изменения за период суверенитета как ухудшение. Таким образом, угроза этнического сепаратизма заключается не в самом этническом разнообразии, а в его использовании в политических целях.

Сегодня основной целью государственной национальной политики республик в составе ПФО является сохранение прочного гражданского мира, взаимопонимания и согласия между народами, проживающими на их территории, создание благоприятных условий для развития гармоничных межнациональных отношений и полноправного участия каждого члена общества независимо от национальной и конфессиональной принадлежности в политических, социально-экономических и национально-культурных процессах. В целом во всех регионах исторически сложилась система взаимоотношений между представителями различных национальностей и конфессий, основанная на принципах толерантности и взаимоуважения. Исторический опыт совместного проживания, включая экономические, бытовые, культурные и языковые контакты, явился важнейшей предпосылкой сохранения межнационального мира в регионе. Сегодня этот опыт востребован как на региональном, так и муниципальном уровнях.

Одним из направлений деятельности органов местного самоуправления является формирование среды позитивного межнационального общения, например, через проведение национальных праздников и фольклорных фестивалей. В отличие от мегаполисов, где этнические праздники представляют собой один из способов поддержания этнической идентичности и, как правило, не становятся общегородскими, в регионах исторического совместного проживания разных народов национальные праздники привлекают всеобщее внимание. Неслучайно местные органы власти стремятся использовать национальные праздники в целях установления социального согласия и доверия.

К тому же практически во всех республиках ПФО и прилегающих областях проводятся одни и те же праздники: Сабантуй, Навруз, Пеледыш Пайрем, Акатуй, Раськень озкс, Велень озкс, Гербер, что важно для восприятия и распространения позитивного опыта межэтнических взаимодействий.

Заслуживает внимания сложившаяся практика межуровневого, межведомственного и межрегионального сотрудничества. Например, в Республике Марий Эл регулярными являются выездные заседания Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Республики Марий Эл в муниципальных образованиях. Так, в Параньгинском и Мари-Турекском муниципальных районах республики, с высокой долей татарского населения, практикуются выездные заседания, посвященные вопросам деятельности религиозных объединений мусульман и других религиозных объединений, свободы совести. Данное направление актуально в плане межуровневого, межведомственного и межрегионального сотрудничества, поскольку национальная чересполосица, не совпадающая с административными границами, имеет место во всех республиках и областях ПФО. В округе также активно развиваются международные связи, способствующие объединению тюркских и финно-угорских народов. Но культурные и административные мероприятия не могут считаться достаточными в такой деликатной сфере, как межнациональные отношения.

Как показывает исторический опыт, совместное проживание и повседневное взаимодействие смягчают конфликтные ситуации, возникающие на этнической почве. Однако скорость и массовость современных миграционных процессов, отсутствие возможности приспособиться, в буквальном смысле безболезненно «привыкнуть» к иной культуре, иному стилю поведения, напротив, ведет к возникновению межнациональных конфликтов. Притом, что за последнее время представительство основных этнических групп в ПФО существенно не изменилось, с конца 1990-х гг. наблюдается рост численности ряда национальных групп, прежде всего за счет мигрантов из кавказских и среднеазиатских регионов. Вне зависимости от этнического и конфессионального состава регионов ПФО большая часть приезжих – это выходцы из Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана и ряда других регионов ближнего зарубежья. Именно между местным автохтонным населением и мигрантами с резко отличным культурно-цивилизационным кодом процесс взаимной адаптации протекает наиболее остро. Таким образом, уже устоявшиеся межэтнические отношения и отношения, возникающие под влиянием текущих социально-экономических и политических процессов, имеют свою специфику и требуют различных критериев оценки своего состояния. Если в первом случае может быть достаточным мониторинг текущей ситуации, то во втором – необходимы специальные мероприятия, способствующие социокультурной адаптации и интеграции представителей разных национальностей.

Многовековой опыт совместного проживания автохтонных этносов Поволжья показывает важность экономического, культурного, социального взаимодействия. Однако даже в рамках ПФО местные сообщества существенно отличаются по качеству жизни, уровню безработицы, этническому и конфессиональному составу населения и другим характеристикам, определяющим

степень этнической терпимости населения. Пожалуй, самым значительным фактором увеличения численности мигрантов является экономическая привлекательность того или иного региона. Высокий промышленно-экономический потенциал, развитая инфраструктура обуславливают приток трудовых мигрантов в Нижегородскую и Самарскую области, Республику Татарстан. Так, в Татарстане в 2012 г. иностранным гражданам было оформлено 21 672 разрешения на осуществление трудовой деятельности (при квоте 12 000), в Нижегородской области – 15 870 (при квоте 21 839) [1; 3]. Для сравнения, например, республики Марий Эл и Чувашия имеют относительно низкую экономическую привлекательность для мигрантов. Так, в Марий Эл, несмотря на высокую потребность в специалистах, в 2012 г. квота на выдачу разрешений на работу трудовым мигрантам была использована всего на 26,4% [2].

Если в количественном выражении приток мигрантов в большей степени связан с экономическими факторами, то степень напряженности в межэтнических отношениях – с социокультурными. Исследователи подчеркивают, что нетерпимость к приезжим вызвана не столько социально-экономической конкуренцией с мигрантами, сколько является косвенным результатом роста общественного недовольства в целом [5]. Культурные отличия при растущем числе мигрантов и обострении экономической конкуренции, особенно в условиях экономического кризиса и сворачивании социальных программ, могут привести к серьезным межэтническим конфликтам. Отсюда очевидна задача органов государственной власти и местного самоуправления всемерно способствовать интеграции местного и приезжего населения уже на ранних этапах их взаимоотношений. Речь идет не только о реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений, но также повышении качества социальных взаимодействий в местных сообществах. Основной чертой социального взаимодействия, которое формируется на местном уровне, являются договорные отношения субъектов, стремящихся к нормальной жизни, объединению, самоуправлению и самодеятельности с использованием общезначимых норм, ценностей, ритуалов, традиций и символов.

Теоретически, вопрос о том, какой эффект оказывает этническое разнообразие на развитие общества, решается в двух противоположных перспективах – совершенствование социальных взаимодействий или нарастание социальной напряженности. В качестве основного механизма исследователи рассматривают чувство принадлежности или, напротив, противопоставления обществу. Наиболее показательным с этой точки зрения может быть состояние межэтнических отношений в местном сообществе. Этническая гетерогенность и высокая динамика этнического состава, по результатам ряда исследований, обуславливают низкий уровень чувства сообщества и принадлежности к коммуне [7]. Однако более объективным считается вывод о том, что рост этнического разнообразия может иметь своим следствием как развитие социального взаимодействия, так и усиление социальной напряженности. Вектор развития ситуации зависит от многих причин, при этом чувство принадлежности, привязанности к местному сообществу – в его психологических, эмоциональных, рациональных аспектах – определяет степень социальной сплоченности. В ходе исследований ученым также удалось уточнить, что рост этнического

разнообразия имеет негативные последствия, но только среди индивидов, у которых не было опыта взаимодействия с представителями других национальностей [9].

Соотношение между этническим разнообразием и чувством принадлежности сообществу может существенно различаться в различных социальных группах. В случае ущемленного положения в обществе группы и индивиды демонстрируют более конфликтное поведение, в том числе и в сфере межнациональных отношений. Негативное восприятие представителей другой национальности и вероисповедания особенно распространено среди молодежи. Об этом говорят как результаты социологических опросов, так и недавние многочисленные молодежные бунты в странах Европы. Показательно, что молодежные беспорядки возникали в отдельных местных сообществах не столько с низким уровнем жизни, сколько с низким качеством социальных взаимодействий – как в масштабах коммьюнити, так и в рамках семейно-родственных отношений.

Государство, безусловно, определяет политику в сфере межнациональных отношений: текущее состояние, цель, задачи, способы их решения. Но ее результаты зависят от того, как она будет реализована на местах, что означает учет влияния многих факторов, разнообразие подходов, координацию целей, стратегий и результатов. Управление общественными отношениями в целом происходит через практику опосредованных методов, а отношениями в такой специфической сфере, как межнациональные отношения, – тем более. Обеспечение гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, как это прописано в ФЗ № 284, предполагает постоянное улучшение ситуации в этой сфере. Однако вряд ли состояние межнациональных отношений можно рассматривать как однонаправленный линейный процесс. Управление межнациональными отношениями на местах в большей степени должно ориентироваться на создание самоорганизующейся, саморегулирующей социальной среды. Данное обстоятельство предъявляет определенные требования к социальным коммуникациям, в том числе между властью и обществом. Перекладывание ответственности за неудовлетворительное состояние межнациональных отношений либо на местную власть, либо на представителей той или иной национальности не является конструктивным. Тем более бессмысленно видеть причины межнациональных конфликтов исключительно в действиях провокационного характера со стороны отдельных лиц или групп.

Между тем регулирование межнациональных отношений по-прежнему рассматривается в рамках преимущественно властно-подчиненных отношений. Различные меры практически не затрагивают внеадминистративные ресурсы, возможности саморегулирования и самоорганизации. Так, правила поведения для приезжих, выпущенные в Санкт-Петербурге, казачьи патрули, совместные патрули из представителей диаспор и сотрудников органов внутренних дел были рассчитаны скорее на краткосрочный, в большей степени информационный эффект, чем на достижение конкретной цели. В других странах также имеются правила поведения для приезжих, но, во-первых, они предназначены для определенных категорий, например для временных рабочих (guest worker,

temporary worker), во-вторых, они встроены в специальные программы, в рамках которых, собственно, и осуществляется въезд и пребывание в стране; наконец, эти правила предполагают взаимную ответственность и соблюдение прав как принимающей стороны, так и приезжих. Данный регламент отношений регулируется государством и не допускает произвольного толкования или применения на местах.

Распространенная в России практика установления взаимодействия органов власти с лидерами этнических диаспор вне правовых рамок воспроизводит те же властно-подчиненные отношения и практически не имеет отношения к проблеме регулирования состояния межнациональной сферы. Между тем среди массы приезжих уже сложились устойчивые паттерны поведения при поиске жилья, работы, получении регистрации. Они в меньшей степени связаны с соблюдением прав, но в большей степени со стремлением как минимум выжить и прокормить семью, оставшуюся дома, максимум – разбогатеть и, возможно, остаться жить в России. Такой подход реализуется прежде всего через поиск собственных экономических ниш, не пересекающихся с интересами местных жителей, что, с одной стороны, ведет к изоляции, к исключению из конкуренции, с другой, – к сплочению внутри этнической группы, но в то же время позволяет избегать конфликтов на межэтнической почве.

Ситуация в межэтнических отношениях отличается одновременным действием противоречивых факторов, и установление равновесия требует исключительной компетенции, связанной прежде всего с низовым саморегулированием и самоорганизацией, повышением уровня гражданской ответственности и гражданского участия. Это разнообразные практики, не спущенные сверху, но сами являющиеся фактором становления и развития новых социальных институтов и отношений: взаимное уважение, взаимопомощь, совместное решение проблем. Собственно именно такой подход получает все большее распространение в современной социальной теории, рассматривающей институты в качестве результата «творчества масс» в процессе активного освоения ими социальной действительности. Преимущества социального творчества активно используются в ряде местных сообществ. Коллективная деятельность способствует формированию чувства доверия и партнерства, укреплению общих ценностей, доказано, например, что коллективное участие в озеленении и благоустройстве местной территории (аналог наших субботников) значительно снижает фокус этноцентризма [8].

Местное сообщество (community) является уникальной социальной организацией, способствующей формированию таких качеств, как солидарность, сплоченность, взаимное доверие и обязательства, общность интересов. Как концепт, местное сообщество означает субъектность граждан, проживающих на конкретной территории, их готовность не просто реагировать на динамично развивающиеся ситуации, но активно действовать в изменяющихся условиях. Достижение социальной сплоченности снимает противоречие между текущим и желаемым состоянием межэтнических отношений, делая конфликт импульсом развития. В сфере динамично развивающихся межнациональных отношений местное сообщество формирует новые ценности, которые более жизнеспособны и функциональны в отличие от ценностей, «рекомендованных

сверху», будь то толерантность, мультикультурализм, интернационализм или что-то другое.

Современное состояние межэтнических отношений в регионах ПФО в целом можно считать стабильным. Сложилась система взаимодействия власти и гражданских структур, таких как национально-культурные общественные объединения. Приняты и реализуются концепции миграционной политики, демографического развития, целевые программы поддержки деятельности национальных центров, развития этнокультурного образования и информационного пространства. Однако эффективность реализации целевых программ в сфере межэтнических отношений во многом зависит от того, как они будут восприниматься местным сообществом. К сожалению, в нашей стране местное сообщество по-прежнему является не субъектом, а объектом управления для федеральной, региональной и муниципальной власти, и регионы ПФО в этом смысле не являются исключением. Низкая степень социальной сплоченности на местном уровне свидетельствует о недостаточной зрелости и значительной разобщенности местных сообществ. Местное самоуправление продолжает восприниматься населением в качестве института публичной власти, а не формы социальной самоорганизации местного сообщества. В данных условиях местное сообщество не способно выработать консолидированное отношение к актуальным проблемам, событиям и фактам экономики, политики, культуры, общественной жизни. Нередко общественные объединения, представляющие различные этносы, конфликтуют между собой. Примером могут быть конфликты между «шариатскими патрулями» и активистами движения «Русские пробежки за здоровый образ жизни» в одном из районов Республики Татарстан в январе 2014 г. В сфере межэтнических отношений любая инициатива без реального местного самоуправления, широкого гражданского участия и равноправного диалога может лишь обострить существующие противоречия и спровоцировать появление новых.

Каждое сообщество вырабатывает свои ценности, свои механизмы социального контроля в целях предупреждения конфликтов, сохранения стабильности и развития. Задача государства – учитывать опыт местных сообществ, поддерживать и создавать условия для социального творчества на местах.

### Список литературы

1. *Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС по Нижегородской области по реализации государственной политики в сфере миграции в Нижегородской области за 2012 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://fmsnnov.ru/?id=6138> (дата обращения: 10.01.2014).
2. *Аналитический обзор УФМС России по Республике Марий Эл за 2012 год* [Электронный ресурс]. URL: [http://fms.gov12.ru/analytics-detail.htm?news\\_id=10&](http://fms.gov12.ru/analytics-detail.htm?news_id=10&) (дата обращения: 10.01.2014).
3. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности УФМС по Республике Татарстан на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов* [Электронный ресурс]. URL: [http://ufms.tatarstan.ru/file/card/card\\_712.doc#\\_Toc346709658](http://ufms.tatarstan.ru/file/card/card_712.doc#_Toc346709658) (дата обращения: 10.01.2014).

4. *Заседание* Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/16292> (дата обращения: 10.11.2013).
5. *Межэтнические* и конфессиональные отношения в Приволжском федеральном округе: эксперт. докл. / под ред. В.А. Тишкова, В.В. Степанова. М.; Ижевск: Центр компьютер. исследований, 2013. 118 с.
6. *Трофимова И.Н.* Становление и развитие местного самоуправления в республиках Поволжья в 90-х гг. XX в. М.: Соц.-полит. мысль, 2008. 220 с.
7. *Castellini F., Colombo M.* Sense of Community and Interethnic Relations: Comparing Local Communities Varying in Ethnic Heterogeneity // *Journal of Community Psychology*. 2011. Vol. 39, № 6. P. 663-677.
8. *Hoffman A.J., Wallach J., Sanchez E.* Rediscovering Community: Interethnic Relationships and Community Gardening // *Gateways: International Journal of Community Research and Engagement*. 2010. № 3. P. 171-184.
9. *Laurence J.* Reconciling the Contact and Threat Hypotheses: Does Ethnic Diversity Strengthen or Weaken Community Inter-Ethnic Relations? // *Ethnic and Racial Studies*. 2013. May. P. 1-22.

УДК 271.2:351

**М.А. ДОБРОХОТОВА**, соискатель кафедры новейшей истории России ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
консультант отдела создания и развития информационного общества и электронного правительства управления региональной политики в области создания и развития правительственных информационных коммуникаций

Министерство правительственных информационных коммуникаций Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51

Электронный адрес: mad@mpik.permkrai.ru

## СПЕЦИФИКА И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРИ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ МОСКОВСКОГО ПАТРИАРХАТА В 1990-2000-Е ГОДЫ

В статье освещена специфика внутренней организации Русской православной церкви, проблемы, с которыми данному институту пришлось столкнуться в 1990-2000-е гг.: неэффективностью традиционной модели управления, отсутствием идейного единства, а также необходимостью выработки стратегии решения обозначенных проблем.

**Ключевые слова:** идеологическое многообразие; Патриарх; православный модернизм; православный традиционализм; Русская православная церковь; управление

тельство, осложнявшее решение данной задачи, – отсутствие единства внутри самой Русской православной церкви, в которой сформировались несколько идейных течений. Проблема выстраивания эффективной системы управления, позволяющей балансировать между интересами различных групп, оставалась актуальной для церковного руководства на протяжении последних двадцати лет. В данной статье автором была сделана попытка проанализировать действия руководства Московской Патриархии, направленные на укрепление церковного единства, а также дать прогноз дальнейшего вектора развития Русской православной церкви в данной сфере.

Следует отметить, что Русская православная церковь сочетает в себе два начала (социальное и духовное), два «уровня реальности». С одной стороны, Церковь – это социальный институт, система норм, формальных и неформальных правил, устойчивых связей, актор социальных, экономических, политических процессов [20]. С другой стороны, Церковь представляет собой общность людей, опирающихся в своей деятельности не столько на реалии объективного мира, сколько на «законы Духа», истины, изложенные в священных текстах, апостольских канонических правилах, преданиях. Понимая эту специфику,

К моменту распада Советского Союза и создания новой российской государственности Русская православная церковь вынуждена была формировать собственную идентичность и позиционировать себя в новых социально-политических и экономических условиях. Наиболее приоритетной задачей, стоящей перед Московской Патриархией, являлась выработка эффективной внутренней и внешней политики. Обстоя-

в настоящей статье мы намеренно абстрагируемся от надмирной сущности Церкви, исследуя исключительно социальные составляющие анализируемых процессов.

Как уже упоминалось выше, одним из факторов, разъединяющих Церковь, является деление паствы и клира по идейному признаку. Фактически можно говорить о множестве групп, образовавшихся вокруг священнослужителей, старцев, монастырей, братств и обществ, имеющих собственную совокупность взглядов и позиций по богословским и социальным вопросам (например, перевод богослужения на русский язык, сексуальное воспитание в школах и т.д.). К анализу многочисленных групп можно применить методологию социально-политических исследований, в рамках которой принято классифицировать идейный плюрализм акторов на правых и левых, консерваторов и либералов, традиционалистов и модернистов.

Следует выделить ряд черт, характерных для консервативного и либерального течений внутри Церкви. Так, консерваторы в вопросах богословия стремятся придерживаться догматов, в то время как для либералов характерна идея модернизации литургии. Для традиционалистов чаще всего характерно настороженное отношение к другим христианским деноминациям, в то время как ряд модернистов являются сторонниками экуменического диалога. «Правые» зачастую выступают против экспансии массовой культуры, ратую за ее ограничение, в том числе и на государственном уровне, в то время как «левые» относятся толерантно к данному явлению. Необходимо подчеркнуть, что обозначенные позиции характерны не для всех групп, отнесенных к тому или иному крылу Русской православной церкви. Так, не все представители либерального направления являются сторонниками экуменического диалога и не все «правые» ратуют за запреты выставок современного искусства. Далее в статье мы будем оперировать бинарными оппозициями традиционалисты / модернисты, а также синонимичными в данном контексте: консерваторы / либералы и правые / левые, обозначающими совокупность различных групп идейного спектра, сходных по общим «идеологическим» критериям.

Характеризуя идейное многообразие Московской Патриархии в качестве своеобразного идеологического спектра, можно говорить о следующей дифференциации. Правые радикалы, например организация «Черная сотня», выступают за реставрацию самодержавной монархии, восстановление империи в границах бывшего СССР, установление «железного занавеса», введение церковной цензуры в средствах массовой информации, запрет абортов, уголовное наказание за гомосексуализм, проституцию и т.д. [25]. Несколько ближе к центру стоит расположить Архиепископа Русской православной церкви за границей Иоанна Шанхайского и Сан-Францисского (Максимовича), известного своим многолетним служением в Китае, Франции, Голландии и Соединенных Штатах. Святитель был ревнителем церковной традиции: выступал за сохранение юлианского календаря, «запрещал своему клиру участвовать во “всехристианских” богослужениях ввиду их канонической сомнительности, <...> имел обычай не допускать до креста и икон дам с помадой на губах» [28]. Стоит упомянуть и митрополита Иоанна (Снычева), в работах которого изложены следующие позиции: отождествление понятий «русский» и «право-

славный», вера в особый путь «народа-богоносца», стремление к сильному государству, опасность западного влияния и т.д. [14]. При этом стоит отметить, что ряд его последователей, в том числе пресс-секретарь К. Душенов, главный редактор газеты «Русь Православная», общественный и политический деятель, убежденный антисемит, националист и антизападник, тяготеют к радикалам [9].

При анализе левого крыла дальше всего от центра, пожалуй, находится священник Георгий Кочетков, посвятивший более 30 лет переводу текстов богослужения на русский язык [11] и допускавший вольные трактовки православного вероучения, за что получил «предупреждение» по итогам работы двух комиссий по анализу его богословских трудов [1]. Для этой группы характерен отказ от ряда догматов, стремление к модернизации литургии. К умеренным левым прежде всего стоит отнести так называемых «никодимовцев», последователей и учеников митрополита Никодима (Ротова). Митрополит Никодим был известен своими экуменистическими взглядами: с 1975 г. он возглавлял Всемирный Совет Церквей, много времени уделял налаживанию контактов с католической церковью [12]. Также был известен своей нацеленностью на сближение и «сотрудничество» с государственной властью.

Другой выдающейся фигурой в Церкви был о. Александр Мень, ставший идеологом интеллектуальных церковных кругов. Он также придерживался позиций экуменизма, ратовал за открытость Церкви миру, пытался найти связующее звено между Библией и наукой [21]. К этой же группе можно отнести талантливого композитора митрополита Илариона (Алфеева), сторонника экуменического диалога и социального «сотрудничества» конфессий [13; 26], а также председателя Синодального информационного отдела Московского Патриархата В.Р. Легойду, выстраивающего эффективную информационную стратегию Церкви в средствах массовой информации. Последнюю группу характеризует терпимость по отношению к Западу, продуктам массовой культуры, нейтральное отношение к государственной власти, использование современных технологий и новых методов в миссионерской, катехизаторской работе.

Московская Патриархия в первое десятилетие существования Российской Федерации столкнулась с ситуацией, когда множество вновь открытых приходов оказывалось без священнослужителей. В условиях жесточайшего кадрового голода рукополагались фактически все желающие, значительное число которых не имело специального духовного образования [16]. Вероятно, уровень образования клира повлиял и на формируемую вокруг них паству. В результате социальный портрет члена Церкви 1990-х гг. чаще всего представлял собой человека среднего возраста, со средним специальным образованием и достатком ниже среднего [18]. Это сказывается на идейных и политических установках, формируемых идеологических запросах, декларации патриотических, консервативных, зачастую националистических ценностей [19]. Кроме того, в 1990-е годы в Церкви сформировался ряд групп, радикальных в той или иной степени, которые не смогли реализовать себя в светской политике [15, с. 69]. В результате в 1990-е годы в Церкви стали популярны такие идеи,

как канонизация семьи последнего русского царя, вера в дьявольскую природу индивидуальных налоговых номеров [22] и т.д. Подобные идеи начали представлять угрозу единству Русской православной церкви.

При этом необходимо подчеркнуть существование параллельного процесса. Во-первых, уровень образования епископата по сравнению с советским периодом, наоборот, вырос [27]. Во-вторых, наблюдалась тенденция воцерковления представителей культурной и научной интеллигенции [32]. Ряд из них были тайными членами Церкви в советский период и в 1990-е гг. раскрыли миру свою духовную принадлежность, другие были привлечены в годы перестройки и в раннероссийский период активной миссионерской и катехизаторской деятельностью, которую вела Церковь, в том числе уже упомянутый нами А. Мень, пастыри Русской православной церкви за рубежом. Эта часть священнослужителей и паствы, в свою очередь, формировала запрос на открытость Церкви миру, культурный диалог, развитие богословской науки и образования.

Многообразие групп внутри Церкви обусловлено и объективными причинами, а именно иерархической структурой Московской Патриархии, что характерно для большинства крупных организаций. Сегодня Русская православная церковь представляет собой пирамиду, в основании которой находятся миряне, а на вершине – высшие органы управления Церкви (рисунок). Это неизбежно приводит к тому, что процесс обмена ресурсами и информацией между верхними (высшими органами управления) и нижними (священнослужители и прихожане, составляющие приход как церковную единицу) уровнями затрудняется и искажается прямо пропорционально количеству промежуточных уровней, разделяющих субъект и объект данного процесса. Кроме того, каждый уровень представляет собой большую группу членов Церкви с собственными целями, интересами и позициями.



*Иерархическая структура Русской православной церкви*

Высшими органами управления Русской православной церкви являются Поместный Собор, Архиерейский Собор и Священный Синод [31, гл. I]. Поместный Собор, в состав которого входят архиереи, клир, монашествующие и миряне, согласно Уставу редакции 1988 г., обладал всей полнотой церковной власти в области вероучения, церковного управления и церковного суда и должен был собираться не реже одного раза в 5 лет [30]. В актуальной версии Устава полномочия Поместного Собора сокращены (и включают в себя выборы Предстоятеля, его уход на покой, предоставление автокефалии и автономий), зато значительно расширены полномочия Архиерейского Собора, состоящего из епархиальных и викарных архиереев. Именно Архиерейский Собор, созываемый один раз в 4 года, и Священный Синод, являющийся органом управления в период между Архиерейскими Соборами и заседающий две сессии в год, определяют внутреннюю и внешнюю политику Церкви по вероучительным, каноническим, богослужебным, пастырским, административным и иным вопросам [31, гл. III]. При Патриархе Кирилле (Гундяеве) был создан новый орган управления – Межсоборное Присутствие, призванное, согласно Уставу, готовить решения Поместного, Архиерейского Соборов и Священного Синода, а фактически оперативно решать возникающие вопросы. Состав нового органа определяет Синод по представлению Патриарха [24; 31, гл. VII], на практике это означает, что новый орган состоит из полностью лояльных Предстоятелю членов.

Обозначенные выше изменения в системе управления Русской православной церкви происходили постепенно и начались с интронизации Патриарха Алексия II (Ридигера). Он стал выстраивать новую, «вотчинную», систему управления. Она подразумевала наделение епископата широкими полномочиями в обмен на поддержку и эффективную работу «церковной фискальной системы» [17]. Кроме того, данная политика, на наш взгляд, призвана была снизить остроту противоборства различных групп влияния внутри Церкви, создав своеобразные «центры притяжения» вокруг епархий. Эти «центры притяжения», ввиду своей территориальной отдаленности друг от друга, позволяли, используя принципы геополитики, грамотно разделить союзников и противников, лишая какую-либо группу влияния преимущества над другими.

Однако уже во второй половине 1990-х гг. данная система дала сбой. Епископы, укрепляя свои позиции, неохотно подчинялись власти единого центра, с середины 1990-х гг. значительно сократились целевые отчисления епархий в общецерковный бюджет [4]. Закономерной реакцией на это стала борьба за укрепление центральной власти в Московской Патриархии.

Этот процесс можно условно разделить на два направления: во-первых, укрепление идейного единства внутри Московской Патриархии. Так, одним из инструментов стала канонизация семьи Николая II как страстотерпцев [3], созыв Синодальной Богословской комиссии по вопросу ИНН [8], что позволило если не исчерпать, то свести к минимуму дискуссию по этим вопросам. Осознание необходимости диалога между идеологическими платформами стало, по мнению К. Костюка, одной из причин появления в 2000 г. Основ социальной концепции Русской православной церкви [10, с. 116]. Кроме того,

в первой половине 1990-х гг. начали массово открываться духовные училища, дававшие необходимый минимум знаний и в сжатые сроки обеспечившие временное решение кадровой проблемы [16]. Дальнейшая активная работа в данном направлении привела к тому, что к концу десятилетия в России действовали 2 православных университета, 5 духовных академий, 21 духовная семинария, 28 духовных училищ и порядка 1550 воскресных, церковноприходских и монастырских школ [4]. Это не только позволило решить кадровую проблему, но и повлекло за собой появление целого слоя более образованных (и молодых) приходских священников, ставших неким фактором сплочения и повлиявших на то, что идеологическая позиция церковного большинства начала дрейфовать к центру.

Наиболее значительный вклад в процесс укрепления внутрицерковного единства был сделан при Патриархе Кирилле, который за короткий временной промежуток увеличил количество епархий с 156 в 2008 г. [5] до 271 в 2013 г. [23]. Это привело к необходимости рукоположить более ста новых архиереев, пополнивших ряды сторонников Предстоятеля. Более того, в 2011 году было введено дополнительное звено в «вертикали церковной власти» – митрополии, объединившие несколько епархий [31, гл. XIV] и тем самым позволившие повысить управляемость и подотчетность центральной власти на местах.

Официальную позицию Патриарха Кирилла можно классифицировать скорее как центристскую. Предстоятель позиционирует себя как государственный, поддерживающий умеренно националистскую риторику, защищающий традиционные ценности, осуждающий активную секуляризацию общества, экспансию либеральных ценностей и вмешательство Запада во внутренние дела России [2; 6; 7; 29]. При этом именно Патриарх Кирилл (будучи митрополитом) выступил в качестве идеолога и разработчика документов, позволивших Церкви «идти в ногу со временем»: Основ социальной концепции Русской Православной Церкви и Основ учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека.

Ряд принятых решений, таких как канонизация семьи Николая II, регулярная публикация документов по вопросам индивидуальных налоговых номеров и др., позволили наладить отношения с правым крылом. Участие во Всемирном Совете Церквей (хоть и ограниченное в последние годы), а также разработка и принятие документов, затрагивающих актуальные социальные вопросы, придают власти Патриарха и его ближайших сторонников легитимность в глазах либерального крыла Московского Патриархата.

Фактически на протяжении рассматриваемого двадцатилетнего периода в Церкви активно идет процесс сокращения полномочий соборных органов и ограничения участия мирян в принятии решений не только на общецерковном, но и приходском уровне. Подобная тактика, сочетающая в себе абсолютизацию центральной власти, ограничение основной массы клира и мирян в правах и лавирование между противоборствующими идейными группами, не в последнюю очередь способствует укреплению единства в Церкви.

На наш взгляд, можно прогнозировать дальнейшие шаги по укреплению центральной власти в Русской православной церкви, что постепенно приведет

к утрате представительными органами управления значительного числа полномочий; ослаблению роли епископата наряду с усилением Патриарха и «исполнительных церковных органов», таких как Межсоборное Присутствие; возрастанию контроля над рядовыми священнослужителями. Концентрация полномочий и ресурсов у церковного истеблишмента может стать дополнительным аргументом при выстраивании диалога с государством. Мнение общества, вероятно, разделится: часть положительно отреагирует на укрепление внутреннего единства и абсолютизации власти в Церкви, в силу устоявшегося стереотипа о «сильной руке», тогда как другая негативно воспримет посягательство на принцип соборности. При этом нельзя не отметить сложность управления такой территориально обширной организацией, как Русская православная церковь, и существующий риск потери управляемости на местах (в приходах).

### Список литературы

1. *Богословские* изыскания священника Георгия Кочеткова. Заключение двух комиссий [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravoslavie.ru/arhiv/59597.htm> (дата обращения: 25.11.2013).
2. *Выступление* Святейшего Патриарха Кирилла на открытии XVII Всемирного русского народного собора [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3334783.html> (дата обращения: 04.11.2013).
3. *Доклад* митрополита Крутицкого и Коломенского Ювеналия, председателя Синодальной комиссии по канонизации святых [Электронный ресурс] // Материалы Архиерейского Собора 2000 г. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/422558.html> (дата обращения: 17.10.2013).
4. *Доклад* Святейшего Патриарха Алексия на Архиерейском Соборе 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/421718.html> (дата обращения: 16.10.2013).
5. *Доклад* Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Алексия II на Архиерейском Соборе Русской Православной Церкви 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/426666.html> (дата обращения: 16.10.2013).
6. *Интервью* Святейшего Патриарха Кирилла порталу Romfea.gr [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2930157.html> (дата обращения: 04.11.2013).
7. *Интервью* Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла Первому телеканалу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1058792.html> (дата обращения: 04.11.2013).
8. *Итоговый* документ VII Пленума Синодальной Богословской комиссии Русской Православной Церкви 19-20 февр. 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravoslavie.ru/news/010219/inn.htm> (дата обращения: 17.10.2013).
9. *К.Ю. Душенов* [Электронный ресурс]: сайт. URL: <http://www.dushenov.org/> (дата обращения: 25.11.2013).
10. *Костюк К.* Возникновение социальной доктрины Русской православной церкви // Обществ. науки и современность. 2001. № 6.

11. *Литургические переводы*: сайт священника Георгия Кочеткова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ogkochetkov.ru/liturgicheskie-perevody/> (дата обращения: 25.11.2013).
12. *Лучше гореть, чем тлеть. Памяти владыки Никодима (Ротова)* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravmir.ru/luchshe-goret-chem-tlet-pamyati-vladyki-nikodima-rotova/> (дата обращения: 16.10.2013).
13. *Митрополит Иларион (Алфеев)*: лич. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://hilarion.ru/> (дата обращения: 25.11.2013).
14. *Митрополит Иоанн (Снычев) Пастырь добрый* [Электронный ресурс] // Тр. митрополита Иоанна. СПб., 1996. URL: <http://www.wco.ru/biblio/books/ioannsp2/Main.htm> (дата обращения: 17.10.2013).
15. *Митрохин Н.* Инфраструктура поддержки эсхатологии в РПЦ: история и современность / Форум новейшей восточноевроп. истории и культуры [Рус. изд.]. 2012. № 1.
16. *Митрохин Н.* Русская православная церковь в 1990 году / Новое литератур. обозрение. 2007. № 1 (83). С. 300-349.
17. *Митрохин Н.* Русская Православная Церковь – итоги десятилетия // Неприкоснов. запас. 2003. № 6.
18. *Мчедлов М., Гаврилов Ю., Шевченко А.* О социальном портрете современного верующего // Социол. исследования. 2002. № 7. С. 68-77.
19. *Мчедлов М., Филимонов Э.* Социально-политические позиции верующих в России // Социол. исследования. 1999. № 3. С. 103-107.
20. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
21. *О протоиерее* Александре Мене [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alexandrmen.ru/pan.html> (дата обращения: 16.10.2013).
22. «*Охотники за ветром*»: маргиналы в церковной среде [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravmir.ru/oxotniki-za-vetrom-marginaly-v-cerkovnoj-srede/> (дата обращения: 16.10.2013).
23. *Перечень епархий Русской Православной Церкви* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/organizations/30908/> (дата обращения: 16.10.2013).
24. *Положение о Межсоборном присутствии Русской Православной Церкви.* М.: Моск. Патриархат, 2009.
25. *Программа Черной сотни* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.sotnia.ru/index.php?name=Html\\_Content&op=page&folder=Organiz&contentsite=programma.html](http://www.sotnia.ru/index.php?name=Html_Content&op=page&folder=Organiz&contentsite=programma.html) (дата обращения: 25.11.2013).
26. *Протоиерей* Валентин Асмус. О книге иеромонаха Илариона (Алфеева) «Тайнство веры» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.blagogon.ru/biblio/62/> (дата обращения: 25.11.2013).
27. *Сафонов С.* Русская православная церковь в конце XX века: территориальный аспект / Моск. центр Карнеги: рабочие материалы. М., 2001.
28. *Святой Иоанн босой Шанхайский* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravmir.ru/svyatoj-ioann-bosoj-shanxajskij/> (дата обращения: 25.11.2013).

29. *Слово* Святейшего Патриарха Кирилла на заседании Патриаршего совета по культуре [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2874344.html> (дата обращения: 04.11.2013).

30. *Устав* об управлении Русской Православной Церкви (1988 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.pravmir.ru/library/readbook/1356> (дата обращения: 16.10.2013).

31. *Устав* Русской Православной Церкви. М.: Моск. Патриархат, 2000.

32. *Филатов С., Фурман Д.* Религия и политика в массовом сознании // Социол. исследования. 1992. № 7. С. 3-12.



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 330.322:332.1(470,5)

Г.А. ДЕМИН, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный  
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: gdemin@list.ru

## ВЛИЯНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ НА СТРУКТУРУ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Большинство стран, показывавших в последние 40 лет устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали их, как правило, за счет опережающего роста нескольких регионов. Регионы-лидеры становятся центрами инновационного развития страны и демонстрируют новый тип экономического и социального роста другим территориям. Задачей последних становится не столько копирование пути развития вырвавшихся вперед регионов, сколько встраивание

в формирующуюся в геоэкономическом пространстве глобального мира новую региональную иерархию – *регионы-производители, регионы-посредники и регионы-финансовые центры* [7].

На сегодняшний день сложившаяся структура экономики ведущих российских регионов не отвечает их функциям в современном глобальном мире. В большинстве из них доля промышленного производства в валовом региональном продукте (ВРП) составляет около 40-50%. В то же время существует явный дефицит в оказании услуг по управлению экономикой и в сфере, обеспечивающей современную среду обитания, – торговле, финансовых, информационных, юридических, инновационно-инжиниринговых и других услугах. В силу этого в стране возникает дефицит центров управления [2].

Статья посвящена исследованию структуры добавленной стоимости региональной экономики и ее трансформации под влиянием притока иностранных инвестиций. Проведены межсекторный анализ структуры экономики региона и оценка степени ее прогрессивности в постиндустриальной экономике. Обозначены возможные направления по повышению инвестиционной привлекательности региона.

**Ключевые слова:** региональная экономика; валовая добавленная стоимость; структура экономики; инвестиционная привлекательность региона; прямые иностранные инвестиции; производительность труда; сектор услуг

В соответствии с концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года в стране должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации, обеспечивающий достижение заявленных целей пространственного развития. Узлами опорного каркаса должны выступить «опорные регионы» – инновационные и управленческие центры, концентрирующие в себе экономическую активность и выступающие источником изменений в стране.

Для РФ и ее регионов возможна единственная ставка на быстрый рост – переход к инновационному развитию и их превращение в полноценные центры управления (торгово-логистические и транспортные узлы, финансовые и кадровые центры, поставщики информации и технологий) [1].

Пермский край является одним из регионов, экономический потенциал которого позволяет ему претендовать на статус «опорного региона». Внешнеэкономический комплекс при этом является важнейшим механизмом активизации и ускорения социально-экономического развития региона.

Среди 11 регионов, потенциально претендующих на статус «опорных», по показателю ВРП на душу населения, который характеризует уровень экономического развития в регионе, Пермский край находится в числе лидеров (табл. 1).

Таблица 1

**ВРП на душу населения в Пермском крае и основных регионах-конкурентах (руб.)<sup>1</sup>**

| Регион                  | 2006           | 2007           | 2008           | 2009          | 2010          | Прирост          |                  |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|------------------|------------------|
|                         |                |                |                |               |               | 2009/<br>2008, % | 2010/<br>2008, % |
| Волгоградская область   | 95 952         | 126 902        | 165 812        | 144303        | 167538        | -13,0            | 1,0              |
| Ростовская область      | 79 261         | 105 607        | 135 680        | 129626        | 147710        | -4,5             | 8,9              |
| <b>Пермский край</b>    | <b>140 085</b> | <b>175 366</b> | <b>224 533</b> | <b>203364</b> | <b>238823</b> | <b>-9,4</b>      | <b>6,4</b>       |
| Самарская область       | 153 187        | 184 203        | 222 726        | 181298        | 215321        | -18,6            | -3,3             |
| Нижегородская область   | 110 766        | 140 424        | 178 491        | 164072        | 194945        | -8,1             | 9,2              |
| Республика Татарстан    | 161 102        | 201 347        | 245 162        | 234206        | 265372        | -4,5             | 8,2              |
| Республика Башкортостан | 124 521        | 145 626        | 184 828        | 159429        | 186121        | -13,7            | 0,7              |
| Свердловская область    | 148 456        | 186 642        | 214 876        | 191415        | 240247        | -10,9            | 11,8             |
| Челябинская область     | 126 828        | 163 830        | 189 459        | 159901        | 185681        | -15,6            | -2,0             |
| Новосибирская область   | 111 922        | 138 556        | 174 424        | 160210        | 180939        | -8,1             | 3,7              |
| Омская область          | 129 307        | 146 406        | 175 063        | 169328        | 187458        | -3,3             | 7,1              |

<sup>1</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)), расчеты автора.

Необходимо отметить, что по абсолютному значению данного показателя в 2010 г. Пермский край занимал 3-е место после Республики Татарстан и Свердловской области. При этом прирост данного показателя в 2010 г. относительно докризисного 2008 г. составил 6,4% (6-е место). Это означает, что темпы посткризисного восстановления экономики Пермского края не столь высоки. На фоне снижения численности населения региона это свидетельствует об его относительно низкой привлекательности для проживания и ведения бизнеса, что определяется сложившейся отраслевой структурой региональной экономики (табл. 2).

Таблица 2

**Численность населения в Пермском крае  
и основных регионах-конкурентах (тыс. чел.)<sup>2</sup>**

| Регион                  | 2000        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | Прирост          |                  |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|
|                         |             |             |             |             |             | 2010/<br>2008, % | 2011/<br>2000, % |
| Волгоградская область   | 2725        | 2618        | 2614        | 2607        | 2595        | -0,4             | -4,8             |
| Ростовская область      | 4439        | 4292        | 4285        | 4275        | 4260        | -0,4             | -4,0             |
| <b>Пермский край</b>    | <b>2859</b> | <b>2661</b> | <b>2649</b> | <b>2634</b> | <b>2631</b> | <b>-1,0</b>      | <b>-8,0</b>      |
| Самарская область       | 3276        | 3222        | 3221        | 3215        | 3214        | -0,2             | -1,9             |
| Нижегородская область   | 3595        | 3344        | 3327        | 3308        | 3297        | -1,1             | -8,3             |
| Республика Татарстан    | 3787        | 3774        | 3784        | 3787        | 3803        | 0,3              | 0,4              |
| Республика Башкортостан | 4115        | 4059        | 4069        | 4072        | 4064        | 0,3              | -1,2             |
| Свердловская область    | 4546        | 4314        | 4308        | 4297        | 4307        | -0,4             | -5,3             |
| Челябинская область     | 3644        | 3485        | 3482        | 3476        | 3480        | -0,3             | -4,5             |
| Новосибирская область   | 2715        | 2649        | 2662        | 2666        | 2687        | 0,6              | -1,0             |
| Омская область          | 2117        | 1988        | 1984        | 1977        | 1975        | -0,6             | -6,7             |

Диверсифицированная экономика является одной из сильных сторон региона и имеет выраженный промышленный характер. Ведущие отрасли специализации Пермского края:

- добыча углеводородов и производство нефтепродуктов;
- химическое производство;
- металлургическое производство;
- целлюлозно-бумажное производство;
- производство древесины и изделий из дерева;
- машиностроительный комплекс.

Отраслевая структура ВРП Пермского края на протяжении рассматриваемого периода оставалась практически неизменной при сохранении преобладающей доли промышленности. В 2010 году доля промышленного производства в ВРП составляла 47%. В этой связи можно характеризовать экономику Пермского края как экономику индустриального типа (табл. 3).

<sup>2</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)), расчеты автора.

**Удельный вес промышленности в ВРП Пермского края  
и регионов-конкурентов (%)<sup>3</sup>**

| Регион                | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Пермский край         | 47   | 48   | 51   | 44   | 47   |
| Самарская область     | 42   | 41   | 39   | 37   | 42   |
| Нижегородская область | 35   | 35   | 35   | 31   | 36   |
| Свердловская область  | 41   | 40   | 40   | 36   | 38   |
| Челябинская область   | 43   | 44   | 43   | 38   | 41   |

Особенностью развития промышленности в Пермском крае является большой удельный вес промежуточного потребления в валовом выпуске в отраслях промышленности, что свидетельствует о малой доле валовой добавленной стоимости в валовом выпуске в отраслях промышленности Пермского края (за исключением нефтедобывающей промышленности) [3]. Данная особенность диктует необходимость оценки прогрессивности отраслевой структуры региональной экономики.

Существуют следующие методики анализа отраслевой структуры российских регионов, адекватные особенностям формирования данных российской статистики [4]:

- 1) агрегирование видов экономической деятельности в три сектора;
- 2) агрегирование видов экономической деятельности в шесть секторов.

Согласно первой методике к первичному сектору относятся добывающие производства, к вторичному – обрабатывающие производства, к третичному – сфера услуг. Прогрессивность отраслевой структуры определяется долей сектора услуг в создаваемом ВРП.

Недостатком данной методики является то, что недифференцированные услуги (третичный сектор) не могут быть достаточным показателем прогрессивности отраслевой структуры, поскольку содержат как высокотехнологичные услуги – банковские, управленческие, информационные, так и достаточно рутинные, например услуги домашних хозяйств.

Методика агрегирования видов экономической деятельности в шесть секторов предполагает дифференциацию третичного сектора с выделением 4 видов услуг, 3 из которых определяют степень прогрессивности отраслевой структуры экономики – распределительные услуги, услуги производителям и социальные услуги [5]:

- 1) добывающий сектор (сельское хозяйство, к которому относится также лесное хозяйство, горнодобывающая промышленность);
- 2) трансформационный сектор (обрабатывающая промышленность, строительство, коммунальные предприятия; пищевая, текстильная, металлургическая, химическая промышленность; машиностроение, прочие обрабатывающие отрасли);
- 3) распределительные услуги (транспорт, связь, оптовая и розничная торговля);

<sup>3</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)), расчеты автора.

4) услуги производителям (банки, страхование, операции с недвижимостью, проектно-конструкторская деятельность, бухгалтерский учет, юридические и прочие деловые услуги);

5) социальные услуги (медицина и здравоохранение, больницы, образование, социальное обеспечение и религиозные услуги, неприбыльные организации, почтовые услуги, правительственные и прочие социальные услуги, в этот сектор включены также наука и научное обслуживание);

б) бытовые услуги (домашняя прислуга, отели, рестораны, бары, ремонт, прачечные, парикмахерские, торговля; развлечения, куда относятся учреждения культуры и искусства, прочие бытовые услуги).

Анализ по данной методике показал, что в секторе услуг регионов наибольший удельный вес занимают распределительные услуги (в среднем 25%). На распределительные услуги в Пермском крае в 2010 г. приходилось 24%. С точки зрения прогрессивности отраслевой структуры Пермский край имеет худшие показатели по сравнению с конкурентами, за исключением услуг производителям (табл. 4).

*Оценка прогрессивности отраслевой структуры экономики Пермского края* позволяет сделать следующие выводы:

- структура экономики является диверсифицированной и относительно сбалансированной с учетом вклада каждого сектора в создание ВРП;
- высокий удельный вес первичного (добывающего) сектора, работающего на мировой рынок, что предопределяет зависимость экономики региона от ситуации на мировом рынке;
- развитие вторичного (трансформационного) сектора, прежде всего обрабатывающих производств, происходит под влиянием крупных экспортоориентированных предприятий, основу экспорта которых составляют полуфабрикаты и продукция низких переделов. Данная продукция обладает низкой добавленной стоимостью и не обеспечивает устойчивых конкурентных преимуществ компаниям региона;
- снижение доли сектора услуг в ВРП в части предоставления распределительных услуг и услуг производителям, что является негативной тенденцией в плане привлекательности региона для ведения бизнеса;
- низкая доля социальных услуг, которые предопределяют качество развития человеческого потенциала, особенно в части возможности создания и тиражирования новых технологий, продуктов и решений мирового уровня.

С точки зрения инновационной составляющей развития и трансформации отраслевой структуры экономики региона важную роль играет привлечение иностранного капитала, прежде всего в форме прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Влияние притока иностранных инвестиций на внутрихозяйственное развитие региона имеет свои особенности.

В краткосрочном периоде нарастание импорта зарубежного капитала в виде иностранных ссуд и инвестиций объективно улучшает условия включения экономических ресурсов в региональное воспроизводство и, как следствие, дает дополнительные импульсы экономическому росту региона. Одновременно активизируются процессы интеграции региональной экономики

**Динамика прогрессивности отраслевой структуры Пермского края  
и основных регионов-конкурентов (%)<sup>4</sup>**

| Регион                | 2006 |    |    |    |    |   | 2007 |    |    |    |    |   | 2008 |    |    |    |    |   |
|-----------------------|------|----|----|----|----|---|------|----|----|----|----|---|------|----|----|----|----|---|
|                       | 1    | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 | 1    | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 | 1    | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 |
| Пермский край         | 20   | 35 | 23 | 10 | 11 | 1 | 17   | 40 | 22 | 9  | 11 | 1 | 15   | 45 | 21 | 8  | 10 | 1 |
| Самарская область     | 15   | 37 | 27 | 11 | 8  | 2 | 15   | 37 | 27 | 10 | 9  | 2 | 14   | 34 | 30 | 10 | 9  | 3 |
| Нижегородская область | 5    | 41 | 30 | 11 | 11 | 2 | 5    | 41 | 31 | 11 | 11 | 1 | 4    | 45 | 28 | 10 | 12 | 1 |
| Свердловская область  | 7    | 42 | 31 | 8  | 10 | 2 | 7    | 41 | 31 | 8  | 11 | 2 | 6    | 42 | 30 | 8  | 12 | 2 |
| Челябинская область   | 9    | 47 | 24 | 8  | 10 | 2 | 8    | 49 | 25 | 7  | 10 | 1 | 8    | 49 | 24 | 7  | 11 | 1 |

| Регион                | 2009                                                                                                                                                    |    |    |    |    |   | 2010 |    |    |    |    |   |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|----|---|------|----|----|----|----|---|
|                       | 1                                                                                                                                                       | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 | 1    | 2  | 3  | 4  | 5  | 6 |
| Пермский край         | 16                                                                                                                                                      | 37 | 23 | 10 | 13 | 1 | 16   | 39 | 24 | 9  | 11 | 1 |
| Самарская область     | 17                                                                                                                                                      | 29 | 27 | 12 | 14 | 1 | 15   | 35 | 26 | 11 | 12 | 1 |
| Нижегородская область | 4                                                                                                                                                       | 41 | 28 | 11 | 15 | 1 | 3    | 43 | 28 | 12 | 13 | 1 |
| Свердловская область  | 6                                                                                                                                                       | 38 | 29 | 10 | 16 | 1 | 6    | 41 | 30 | 9  | 13 | 1 |
| Челябинская область   | 9                                                                                                                                                       | 42 | 25 | 7  | 16 | 1 | 7    | 45 | 25 | 8  | 14 | 1 |
| <b>Обозначения:</b>   | 1 – добывающий сектор, 2 – трансформационный сектор, 3 – распределительные услуги, 4 – услуги производителям, 5 – социальные услуги, 6 – бытовые услуги |    |    |    |    |   |      |    |    |    |    |   |

в мировое хозяйство. Регион получает больший доступ к зарубежным рынкам и технологиям. Внутри него происходит расширение деловой активности и предпринимательства.

В то же время зарубежные инвестиции, ориентируя внутреннее производство на требования мирового спроса, могут оказывать зачастую однобокое воздействие на экономическое развитие региона. Импорт капитала стимулирует в

<sup>4</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)), расчеты автора.

региональном воспроизводстве, прежде всего экспортные отрасли, в первую очередь сырьевые, что ведет к снижению диверсификации региональной экономики и активизации процессов деиндустриализации. Одновременно импорт капитала способствует усилению зависимости региона от колебаний мировых товарных, финансовых и прочих рынков, внешнеторговой и валютной политики ведущих индустриальных стран.

В долгосрочном периоде может проявляться несовпадение интересов зарубежных инвесторов с экономическими интересами региона. Степень этого несовпадения будет проявляться в характере предпринимательского поведения зарубежных партнеров, которых условно можно классифицировать на добросовестных инвесторов, псевдоинвесторов и недобросовестных инвесторов.

Добросовестные инвесторы отличаются тем, что свое стремление получать приемлемые и справедливые доходы они пытаются согласовать с необходимостью развития экономики принимающего региона.

Псевдодобросовестные инвесторы, как правило, никаких существенных инвестиций осуществлять не планируют, а под видом изучения их целесообразности или уточнения их параметров стремятся получить у региональных компаний или администрации региона экономическую, техническую или иную информацию.

Недобросовестные инвесторы сосредотачивают свои усилия на решении следующих задач:

1) осуществление спекулятивных покупок на льготных условиях региональных компаний (их акций) с целью последующей перепродажи;

2) приобретение предприятий с целью краткосрочного извлечения максимальных прибылей любой ценой посредством жесткой экономии и краткосрочных инвестиций;

3) осуществление инвестиций в покупку компаний региона (их акций) исключительно ради региональных ноу-хау с последующей утратой регионом своих позиций в соответствующих областях на мировом и внутреннем рынках;

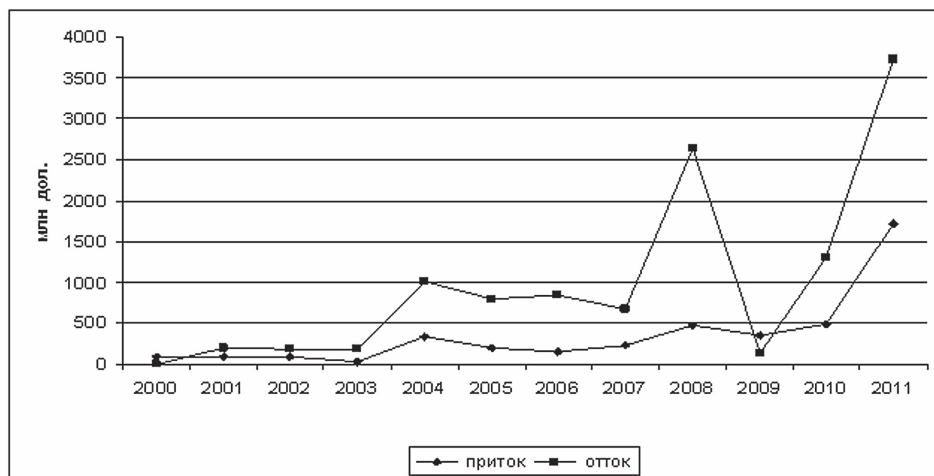
4) приобретение предприятий с целью закрытия производства с последующим переносом его за рубеж и сокращением предложения на мировом рынке, что будет обуславливать на нем соответствующий уровень цен на данную продукцию;

5) осуществление инвестиций с целью превращения региональных компаний в технологические придатки зарубежных транснациональных корпораций путем ограничения и свертывания соответствующих НИОКР в регионе с последующим переводом их за рубеж.

Бесконтрольное возрастание в структуре иностранных инвестиций недобросовестных и псевдодобросовестных инвестиций в текущем плане может стимулировать определенный экономический рост, но в долгосрочном плане – привести экономику региона к тяжелым кризисным последствиям и способствовать ее стагнации. Все это будет обуславливать снижение конкурентоспособности региональной экономики [6].

Таким образом, важнейшим направлением экономической политики Пермского края должна стать взвешенная инвестиционная политика по привлечению

иностранных инвесторов для участия в приоритетных отраслевых проектах на уровне региона. В то же время анализ движения инвестиций в Пермском крае показывает иную тенденцию – преобладание оттока капитала из региона над его притоком, т.е. имеет место «чистый отток» капитала из региона с 2001 г. (рисунок).



*Динамика привлеченных иностранных инвестиций и инвестиций, направленных из Пермского края за рубеж*

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Пермского края в 2011 г., составил 1710,1 млн дол. США, что на 251,6% больше, чем в 2010 г. (486,3 млн дол. США). Это самый большой объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Пермского края за последние 12 лет. Пик оттока капитала за рубеж в последнее десятилетие был отмечен в 2008 г.

С 2000 по 2011 год структура поступления иностранных инвестиций кардинально изменилась – от преобладающей доли прямых инвестиций в 2000 г. до широкого развития системы кредитования в последние годы. В 2000 году доля инвестиций в уставной капитал (ИУК) составляла 97%, прочих инвестиций – 3%. В 2011 году сложилась следующая структура поступления иностранного капитала: доля ИУК в общем объеме поступившего иностранного капитала составила 11%, инвестиций в ценные бумаги (ИЦБ) – 2%, прочих инвестиций – 87% (табл. 5).

Анализ движения иностранных инвестиций в регионах-конкурентах показывает, что безусловным лидером по привлечению ИУК является Нижегородская область. Основной объем иностранных инвестиций приходится на прочие иностранные инвестиции (коммерческие и банковские кредиты) (табл. 6).

Таблица 5

**Структура иностранных инвестиций,  
поступивших в нефинансовый сектор экономики Пермского края в 2011 г.<sup>5</sup>**

| Иностранные инвестиции | Поступило,<br>тыс. дол. США | в % к итогу | 2010 г.,<br>в % к итогу |
|------------------------|-----------------------------|-------------|-------------------------|
| Всего                  | 1710135,3                   | 100         | 100                     |
| <b>В том числе:</b>    |                             |             |                         |
| в уставной капитал     | 188356,4                    | 11          | 14                      |
| в ценные бумаги        | 29448,4                     | 2           | 6                       |
| прочие инвестиции      | 1492330,6                   | 87          | 80                      |

Таблица 6

**Динамика структуры иностранных инвестиций  
в Пермском крае и регионах-конкурентах (%)<sup>6</sup>**

| Регион                | 2007 |     |       | 2008 |     |       | 2009 |     |       |
|-----------------------|------|-----|-------|------|-----|-------|------|-----|-------|
|                       | ИУК  | ИЦБ | проч. | ИУК  | ИЦБ | проч. | ИУК  | ИЦБ | проч. |
| Пермский край         | 17   | 3   | 80    | 27   | 30  | 43    | 13   | 4   | 83    |
| Самарская область     | 4    | -   | 96    | 10   | 2   | 88    | 5    | -   | 95    |
| Нижегородская область | 33   | 7   | 60    | 44   | -   | 56    | 85   | -   | 15    |
| Свердловская область  | 9    | 29  | 62    | 16   | -   | 84    | 6    | 1   | 93    |
| Челябинская область   | 30   | 2   | 68    | 60   | -   | 40    | 1    | -   | 99    |

| Регион                | 2010 |     |       | 2011 |     |       |
|-----------------------|------|-----|-------|------|-----|-------|
|                       | ИУК  | ИЦБ | проч. | ИУК  | ИЦБ | проч. |
| Пермский край         | 14   | 6   | 80    | 11   | 2   | 87    |
| Самарская область     | 6    | 1   | 93    | 4    | 1   | 95    |
| Нижегородская область | 92   | -   | 8     | 70   | -   | 30    |
| Свердловская область  | 13   | 7   | 80    | 6    | -   | 94    |
| Челябинская область   | -    | -   | 100   | 1    | -   | 99    |

В 2011 году для иностранных инвесторов наиболее привлекательным из сфер капитальных вложений являлся трансформационный сектор Пермского края, в который поступило 1518,3 млн дол. США, что составило 89% всего поступившего капитала (в 2010 г. – 80%). Основной объем капиталовложений (74%) приходился на химические производства (табл. 7).

<sup>5</sup> Статистический ежегодник Пермского края: сб. / Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Перм. краю. Пермь, 2012.

<sup>6</sup> Данные Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

Распределение иностранных инвестиций Пермского края по 6 секторам в 2011 г.<sup>7</sup>

| Иностранные инвестиции          | Поступило,<br>тыс. дол. США | в % к итогу | 2010 г., в % к<br>итогу |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------|-------------------------|
| Всего                           | 1710135,3                   | 100         | 100                     |
| <b>В том числе по секторам:</b> |                             |             |                         |
| Добывающий сектор               | 54638                       | 3           | 5                       |
| Трансформационный сектор        | 1518305,3                   | 89          | 80                      |
| Распределительные услуги        | 70370,8                     | 4           | 14                      |
| Услуги производителям           | 66821,2                     | 4           | 1                       |
| Социальные услуги               | -                           | -           | -                       |
| Бытовые услуги                  | -                           | -           | -                       |

Оценка движения иностранных инвестиций в Пермском крае позволяет сделать следующие выводы:

- наблюдается «чистый отток» капитала из региона, что говорит о слабой заинтересованности как местных, так и иностранных инвесторов в отношении вложений в экономику Пермского края;
- с точки зрения прогрессивности отраслевой структуры экономики основная часть иностранных инвестиций осуществляется в развитие вторичного (трансформационного) сектора (89%), главным образом в химические производства, которые являются наиболее привлекательными для инвесторов в части экспорта;
- с точки зрения качества иностранных инвестиций доля ИУК в их общем объеме составляет 11%, их основная часть направляется на развитие вторичного (трансформационного) сектора (74%). Главным поставщиком ИУК в регион является Кипр (97%), капитал которого имеет российское происхождение. Поэтому в действительности иностранные капиталовложения составляют лишь 3% (преимущественно из Германии), что не позволяет говорить об ускоренном создании новых производств и импорте зарубежных технологий;
- основная часть иностранных инвестиций осуществляется в форме различного рода кредитов (87%), которые обслуживают главным образом торговлю и сферу услуг, носят потребительский и спекулятивный характер.

Одной из причин оттока капитала из Пермского края и слабой заинтересованности иностранных инвесторов являются низкие значения отдельных параметров инвестиционной привлекательности региона. По оценкам рейтингового агентства «Эксперт РА», Пермский край относится к группе регионов со средним инвестиционным потенциалом и умеренным инвестиционным риском, а его рейтинг на протяжении последних лет оценивается как «Средний потенциал – умеренный риск» (2В) (табл. 8).

<sup>7</sup> Статистический ежегодник Пермского края: сб./ Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Перм. краю. Пермь, 2012.; расчеты автора.

**Составляющие инвестиционного климата Пермского края<sup>8</sup>**

| Составляющие                          | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Общий рейтинг инвестиционного климата | 2В   | 2В   | 2В   | 2В   | 2В   |
| Инвестиционный риск                   | 49   | 55   | 52   | 49   | 52   |
| Законодательный риск                  | 61   | 81   | 81   | -    | -    |
| Социальный риск                       | 51   | 39   | 49   | 60   | 54   |
| Экономический риск                    | 36   | 46   | 44   | -    | 64   |
| Финансовый риск                       | 9    | 25   | 20   | 13   | 33   |
| Криминальный риск                     | 59   | 57   | 50   | 30   | 26   |
| Экологический риск                    | 54   | 58   | 52   | 62   | 62   |
| Управленческий риск                   | 31   | 28   | 34   | 54   | 53   |
| Инвестиционный потенциал              | 13   | 8    | 9    | 11   | 13   |
| Трудовой потенциал                    | 16   | 16   | 16   | 19   | 19   |
| Потребительский потенциал             | 13   | 13   | 12   | 13   | 13   |
| Производственный потенциал            | 13   | 11   | 8    | 8    | 8    |
| Финансовый потенциал                  | 12   | 9    | 11   | -    | 11   |
| Институциональный потенциал           | 14   | 13   | 14   | 14   | 15   |
| Инновационный потенциал               | 9    | 11   | 11   | 12   | 12   |
| Инфраструктурный потенциал            | 64   | 55   | 64   | 59   | 62   |
| Природно-ресурсный потенциал          | 6    | 3    | 3    | 6    | 6    |
| Туристический потенциал               | 12   | 12   | 11   | 11   | 11   |
| Доля в общероссийском потенциале, %   | 1,94 | 2,14 | 2,03 | 1,93 | 1,9  |

С 2009 года доля Пермского края в общероссийском потенциале постепенно падает (2009 г. – 2,14%, 2012 г. – 1,9%).

В инвестиционном потенциале Пермского края слабой компонентой является состояние трудового потенциала (19-е место в стране в 2012 г.) и крайне слабой – состояние инфраструктурного потенциала (62-е место в стране в 2012 г.). Недостаточная развитость инфраструктуры, особенно ее информационной составляющей, как одного из факторов размещения производства, не позволяет, в свою очередь, получать агломерационные эффекты.

Ключевой проблемой инвестиционной привлекательности Пермского края является проблема инвестиционного риска, по которому регион занимает 52-е место среди всех субъектов РФ. Анализ инвестиционного риска в Пермском крае показывает тенденцию возрастания всех его составляющих, за исключением криминального риска, который показывает обратную тенденцию. Необходимо отметить, что с 2010 г. органами власти Пермского края проводилась целенаправленная работа по его снижению.

По каждому направлению необходима разработка и проведение целенаправленных действий для повышения инвестиционной привлекательности

<sup>8</sup> Данные рейтингового агентства «Эксперт РА».

Пермского края в целом. Проблема улучшения состояния трудового потенциала должна решаться органами государственной власти и местного самоуправления посредством предоставления качественных и доступных социальных услуг, увеличения финансирования социальной сферы и развития социальной инфраструктуры с целью всестороннего развития человеческого потенциала.

Большие возможности для решения инфраструктурных проблем кроются в совместной реализации инвестиционных проектов между бизнесом и государством с активным привлечением иностранных инвесторов (например, в рамках создания и реализации механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне).

В целом необходимо отметить, что важнейшими тенденциями экономического развития Пермского края в последние годы являются замедление инвестиционной активности в регионе и недостаточность инвестиционных процессов. Это предопределяет консервацию действующей отраслевой структуры экономики Пермского края, отсутствие прогрессивных технологий и новых производств на их основе, зависимость экономики региона от состояния рынков экспортных товаров, возможное увеличение социальной напряженности при слабом развитии социальной сферы и рынка труда в регионе.

### Список литературы

1. *Глазьев С.* Перспективы социально-экономического развития России // Экономист. 2009. № 1. С. 3-18.
2. *Горин Е.А., Осеевский М.Э.* Влияние мирового экономического кризиса на промышленное производство: формирование новой структуры // Инновации. 2010. № 1. С. 22-29.
3. *Демин Г.А.* Методологические основы анализа стратегического влияния внешнеэкономического комплекса Пермского края на структуру регионального воспроизводства // Стратег. и проект. управление: сб. науч. ст. / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009. С. 16-21.
4. *Калюжнова Н.Я.* Конкурентоспособность российских регионов в условиях глобализации. М.: ТЕИС, 2004. 526 с.
5. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2001. 608 с.
6. *Прудский В.Г.* Региональный менеджмент как прикладная теория научного управления территориальными социально-экономическими системами // Вестн. Перм. ун-та. 2010. Вып. 2 (5). С. 15-27.
7. *Щедровицкий П.* Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL: [http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/prospect/?version=forprint#\\_ftnref4](http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/prospect/?version=forprint#_ftnref4) (дата обращения: 15.09.2013).



# УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 321:004

**С.В. ПОНОМАРЕВ**, ассистент кафедры политических наук  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
**эксперт**  
Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ), г.  
Пермь, ул. Монастырская, 61  
Электронный адрес: svip81@mail.ru

## ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ОТСТАВКУ?

9 октября 2013 года замминистра экономического развития Олег Фомичев в интервью газете «Известия» заявил, что Единый портал государственных услуг – ключевой элемент системы электронного правительства – будет переработан. Вместо запланированной тотальной электронизации услуг через Интернет граждане смогут получить только около 20 наиболее популярных услуг, об остальных лишь узнать справочную информацию [9]. Это событие является

одним из многих сигналов неблагополучия в развитии электронного правительства в России, что и послужило основанием для постановки столь провокационного вопроса в заглавии статьи.

Для автора представляется важным разобраться с основными дефицитами и сбоями в работе электронного правительства, а также оценить основные результаты, достигнутые на сегодняшний день. Для этого будут проанализированы несколько ключевых направлений развития электронного правительства,

В статье анализируется влияние новых информационно-коммуникационных технологий на процессы взаимодействия государства и общества в современной России, на возможность складывания нового типа взаимоотношений между властью и обществом. Анализируются основные направления развития электронного правительства и ключевые проблемы, которые с ними возникают. Автор пытается ответить на вопрос: каковы перспективы электронного правительства в России?

*Ключевые слова:* электронное правительство; гражданское участие; новые электронные сервисы; гражданские инициативы

которые наиболее часто фигурируют в публичной повестке дня, и оценены их достижения. К таким направлениям, по нашему мнению, относятся:

- 1) предоставление государственных услуг в электронном виде;
- 2) система межведомственного электронного взаимодействия;
- 3) внедрение универсальной электронной карты;
- 4) открытые данные.

После того как данные направления будут проанализированы, автор примет попытку разобраться в причинах основных неудач и сложностей на пути развития электронного правительства в современной России.

### **1. Предоставление государственных услуг в электронном виде**

Предоставление государственных услуг в электронном виде являлось основным направлением реализации программы «Электронная Россия» начиная с 2002 г. Государственные услуги в электронном виде предоставляются через единый государственный портал государственных услуг [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), а также через региональные порталы.

К сожалению, последняя детальная официальная статистика по portalу государственных услуг относится к началу лета 2012 г., более поздних сведений обнаружить не удалось. На тот момент на государственном портале была опубликована информация по 926 государственным услугам (2 515 подуслугам) от 78 федеральных органов исполнительной власти, 11 149 услуг региональных органов власти и 27 952 услуги органов местного самоуправления [17].

В настоящее время портал развивается в рамках федеральной целевой программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». В ней прописано, что к концу 2013 г. 98% федеральных и 44% региональных услуг должны оказываться в электронном виде через портал госуслуг. Согласно программе, до конца 2013 г. на развитие портала планируется потратить 450 млн руб., на создание и поддержку его мобильных версий – 70 млн руб., а на обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде – почти 700 млн руб. Однако даже столь значительные суммы не позволили реализовать изначальные планы [14].

Как пояснил замминистра экономического развития Олег Фомичев, на некоторые услуги поступает не более 2-3 заявок в год. Между тем затраты на них бюджет несет такие же, как и на популярные услуги. 20 представленных на портале услуг на настоящий момент удовлетворяют 80% запросов пользователей. Поэтому идея обновленной концепции единого портала состоит в том, чтобы оставить пока на нем примерно два десятка работающих сервисов, добавляя новые только после тщательного тестирования и наличия спроса со стороны пользователей. Какие конкретно услуги останутся на портале, чиновник не уточнил. Но на данный момент самыми популярными, согласно статистике портала, являются: получение загранпаспорта, проверка лицевого счета Пенсионного фонда, а также проверка наличия штрафов ГИБДД. По словам Фомичева, необходимость реформы была вызвана тем, что ведомства пришли к выводу о невозможности перевода всех федеральных, региональных и муниципальных услуг в электронный вид к 2014 г. Среди основных причин названы

слабое межведомственное взаимодействие, а также низкий спрос на электронные услуги со стороны населения [9].

Это подтверждает Правительственный департамент контроля и проверки выполнения решений, который провел проверку деятельности федеральных органов власти по выполнению решений правительства, направленных на реализацию майского указа президента В. Путина «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В указе шла речь о повышении степени удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг (к 2018 г. – не менее 90%), об их переводе в электронный вид (к 2018 г. – не менее 70%), о сокращении времени ожидания в очереди при обращении за услугами (к 2014 г. – до 15 минут) и т.д. [12]

Как указано в отчете, в 2012 г. из общего объема поступивших заявлений в министерства и ведомства было подано в электронном виде всего 16%, в то время как плановое значение этого показателя в 2012 г. должно было составить 25%. Рособрнадзор, ФТС, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росавтодор, Росздравнадзор и Роснедра, согласно отчету, услуги в электронном виде вообще не предоставляли.

Много нареканий по работе Единого портала высказывает население. В результате доля электронных заявлений, поступивших через Единый портал в 2012 г., составила менее 2,5% от общего количества поступивших заявлений. Регулярно пользуются возможностью получения госуслуг в электронном виде более 4,5 млн граждан России. Вместе с тем, согласно целевым параметрам госпрограммы «Информационное общество» на начало 2012 г. должны были пользоваться электронными услугами не менее 20% от общей численности населения, или около 28 млн граждан.

Основными причинами сложившегося положения являются сложности в регистрации, оформлении, получении и предоставлении электронных документов, а также навигации на Едином портале. Кроме того, нередко возникают системные и технические ошибки, устранение которых занимает много времени. Опубликованная на Едином портале информация, согласно отчету Департамента, не всегда соответствует действующим регламентам предоставления услуг и нерегулярно актуализируется. Отсутствие должной межведомственной координации, взаимосвязи между Единым порталом и ведомственными сайтами, не всегда стабильная работа системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) не способствует повышению качества предоставления услуг, снижает востребованность населением получения услуг в электронном виде [27].

Как считает президент ОАО «Универсальная электронная карта» (ОАО «УЭК») Алексей Попов (в 2011 г. курировал проект как директор Департамента информационных технологий и связи Правительства РФ), «основная проблема портала в том, что у него нет единого архитектора, полностью отвечающего за его реализацию. И пока его не будет, полноценной реализации портала ожидать не приходится, даже сократив количество предоставляемых услуг, проблему не решить» [26].

Тем самым становится очевидно, что массового перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде так и не случилось.

20 электронных услуг, при миллиардных затратах бюджета, – это неутешительный итог 4-летней работы по данному направлению.

## **2. Система межведомственного электронного взаимодействия**

Согласно постановлению Правительства РФ 2010 г. «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия», СМЭВ представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую информационные базы данных, в том числе содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг (исполнении функций) в электронной форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций через СМЭВ.

Целью создания СМЭВ является технологическое обеспечение информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме [15]. Если коротко, то ранее гражданин сам обходил разные ведомства, собирая справки и документы, выступая в роли курьера. С началом использования СМЭВ эту работу за него начинают выполнять сами органы власти, обмениваясь сведениями по электронным каналам. Но это в теории. На практике к середине лета 2012 г. к СМЭВ были подготовлены только федеральные органы исполнительной власти, регионы же серьезно отставали от запланированных результатов. Отчасти это можно объяснить безудержным темпом реализации электронного взаимодействия [19].

Чтобы понимать масштаб задач, обратимся к цифрам: к СМЭВ должно было быть подключено 62 федеральных, 3 320 региональных и почти 24 000 муниципальных органов, которые должны предоставлять 337 федеральных, 6 640 региональных и 480 000 муниципальных межведомственных услуг соответственно, каждая из которых должна быть регламентирована, согласована с другими органами и организациями и утверждена [6].

Более того, нужно представить колоссальный объем разъяснительной работы о целях, задачах и технологиях внедрения СМЭВ с сотрудниками всех указанных ведомств. По данным заместителя Министра экономического развития РФ О.В. Фомичева на пресс-конференции по теме «Организация межведомственного взаимодействия в регионах», проектированием СМЭВ в регионах занимались порядка 15 тыс. сотрудников; выполнять спроектированные процедуры на уровне регионов должны примерно 80 тыс. сотрудников. В этих условиях важно обеспечить процедуры обмена знаниями, их сохранение, чтобы опыт не уходил вместе с людьми [22].

В целом, внедрение СМЭВ характеризовалось следующими ключевыми проблемами:

- проблема совместимости региональных ведомственных автоматизированных систем и СМЭВ;
- отсутствие квалифицированных кадров в регионах, способных обеспечить должный организационно-технологический уровень, включая решение

вопросов информационной безопасности;

- сжатые сроки и периодическое изменение технических требований к СМЭВ способствуют ошибкам и большому количеству исправлений;
- слабая техническая инфраструктура ведомств, не способная поддерживать режим работы 24/7/365;
- перевод документов в СМЭВ требовал внесения множественных изменений в нормативные правовые акты.

В мае 2013 г. Минкомсвязи России обнародовало сведения о результатах исследования внедренных систем электронного документооборота (СЭД) в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ). По результатам исследования выяснилось, что СЭД внедрены в 74 ФОИВ. К СМЭВ и системе межведомственного электронного документооборота (МЭДО) подключено 17 СЭД федеральных органов власти (23% общего числа ФОИВ, имеющих СЭД, 21% всех ведомств). Электронная подпись предусмотрена в 50 СЭД ФОИВ. Подводя итог, в Минкомсвязи России отмечают, что, принимая во внимание количество ведомств, СЭД которых подключены к МЭДО и которые используют функционал электронной подписи, успешная реализация пилотных проектов вероятно лишь в 57% случаев [2]. Проще говоря, электронное взаимодействие, которое должно было состояться к середине 2012 г., до сих пор работает лишь наполовину.

Отдельно стоит упомянуть, что по состоянию на ноябрь 2013 г. на сайте Минкомсвязи России [7] и на сайте Минэкономразвития России [8] в соответствующих разделах, посвященных СМЭВ, большинство новостей и подборок материалов были датированы летом 2012 г. Это показательно с точки зрения административного подхода: федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ № 210) обозначил 1 июля 2012 г. как «дедлайн», к которому СМЭВ должна была быть запущена, в авральные сроки за два года были предприняты титанические усилия по ее запуску, и после всех необходимых отчетов тема оказалась фактически заброшена. Система функционирует в полсилы на федеральном уровне, в то время как в регионах ситуация еще более запущенная.

### **3. Внедрение универсальной электронной карты**

ФЗ № 210, в шестой главе «Организация деятельности по выпуску и обслуживанию универсальной электронной карты», предписал введение универсальной электронной карты гражданина (УЭК).

УЭК представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной и электронной форме информацию о держателе карты и обеспечивающий доступ к информации о держателе карты, используемой для удостоверения прав держателя карты на получение государственных и муниципальных услуг, и для осуществления в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях иных юридически значимых действий в электронной форме [5].

По сути УЭК гражданина РФ «сочетает» в себе документ, удостоверяющий личность (в установленных законом случаях), полис обязательного медицинского страхования, страховое свидетельство обязательного пенсионного

страхования, а также платежную банковскую карту, и удостоверяет права на получение иных государственных и муниципальных услуг. Также к ней со временем могут быть подключены и иные приложения: оплата проезда в транспорте, социальное, корпоративное, налоговое приложения и др. Правительство РФ определило оператора проекта в лице ОАО «УЭК», осуществляющего мероприятия по внедрению УЭК [24].

Что касается востребованности данной карты среди населения, то, как заявил Алексей Попов, президент ОАО «УЭК», по состоянию на начало июля 2013 г. было «принято более 80 тысяч заявлений по всей стране. До конца 2013 года мы планируем выдать 3,5 миллиона карт и примерно 10-12 миллионов – до конца 2014 года» [18]. Цифры не слишком впечатляющие, если не сказать провальные. Так, например, по данным руководителя Министерства правительственных информационных коммуникаций Пермского края Евгения Балуюева, на конец июня 2013 г. в Пермском крае, население которого составляет почти 3 млн чел., «было выдано 770 карт и оформлено 830 заявлений на выдачу УЭК» [3].

Во многом отсутствие массового спроса на УЭК объясняется несколькими обстоятельствами. В феврале 2013 г. «Универсальная электронная карта» Министр связи и массовых коммуникаций РФ Николай Никифоров заявил, что Правительство РФ решило отказаться от ранее запланированной на 2014 г. обязательной выдачи УЭК каждому гражданину [4]. Изначально планировалось, что все расходы по созданию инфраструктуры и обслуживанию УЭК (135-170 млрд руб.) лягут на плечи региональных властей. Однако выяснилось, что у регионов таких денег нет, поэтому теперь карты будут выдавать только по личным заявлениям желающих. Кроме того, в марте 2013 г. Алексей Попов заявил: «Это дикость, но пока две государственные системы – УЭК и Единый портал госуслуг между собой не дружат. На портале невозможно при помощи УЭК открыть личный кабинет и прочитать электронную подпись» [25].

Обесценивает УЭК еще то обстоятельство, что в Правительстве РФ готовится законопроект, согласно которому УЭК будет совмещена с паспортами нового поколения в 2015 г. Законопроект «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ» предусматривает поэтапное введение на территории России нового паспорта гражданина РФ. При этом в течение 10-летнего переходного периода граждане смогут на добровольной основе получать паспорта старого поколения, образца 1997 г. Поэтому многие не спешат получать УЭК сегодня, ожидая, что через пару лет появится новый формат документа.

Проект «УЭК» был одним из самых амбициозных, инициированных Дмитрием Медведевым еще в 2009 г., когда он занимал должность Президента РФ. Предполагалось создать национальную платежную систему и организовать на ее основе выдачу всем россиянам карт, аналога индивидуального идентификатора (ID), применяемого на Западе. Согласно данным Национального агентства финансовых исследований (НАФИ), две трети россиян в той или иной степени были информированы о появлении в России УЭК. Сторонников этого нововведения в полтора раза больше, чем противников. Однако только 14% населения четко понимают особенности нововведения, а 55% респондентов

признались, что информированы об этом проекте пока только в общих чертах [11].

Проблемы с внедрением УЭК наглядно демонстрируют, как большая амбициозная цель – создать единую национальную идентификационную систему, упираясь в технические, финансовые, бюрократические и организационные проблемы, начинает «буксовать» и постепенно уходит на периферию политической повестки дня, становясь «одним из» многочисленных вялотекущих проектов.

#### **4. Открытые данные**

Органы государственной власти обладают колоссальным объемом информации. В разных ведомствах сосредоточены разрозненные массивы данных разного качества и уровня актуализации. Машиночитаемый формат является ключевым моментом, поскольку обрабатывать вручную миллионы файлов ведомственной статистики не представляется возможным. Именно это направление крайне значимо: превращать массив тех данных, которые есть у государства, в продукт, пригодный для использования в экономике, социальной сфере и т.д. То, что называется данными, организованными по принципам LOD (связанных открытых данных), позволяющим проводить автоматическую обработку больших объемов разнородных данных.

7 мая 2012 г. Президент РФ В.В. Путин подписал уже упоминавшийся указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором предписывалось в срок до 15 июля 2013 г. «обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации» [12].

15 июля 2013 г. состоялось расширенное заседание Совета по открытым данным, на котором министр Михаил Абызов сообщил, что вместо 500 пакетов данных, раскрытие которых планировалось, раскрыто более 1 тыс. пакетов, 45 министерств и ведомств создали на своих сайтах страницы с открытыми данными. В числе реализованных крупных проектов он назвал единый портал бюджетной системы, портал криминальной статистики, единый портал госзакупок [21].

Однако этих усилий явно недостаточно для создания действительно прозрачного и открытого государства. 14 июня 2013 г. Фонд открытых знаний (Open Knowledge Foundation) опубликовал пресс-релиз о том, как обстоит дело с открытием данных в странах G8. Среди стран G8 Россия оказалась на последнем месте по открытости, набрав всего 30 баллов при максимуме в 60 [16]. Иван Бегтин, директор НП «Информационная культура» (Informational Culture) и член совета по открытым данным при Правительственной комиссии по координации Открытого правительства Российской Федерации, в своем блоге прокомментировал: «Почему так? Потому что в России на самом деле нет открытых данных в полноценном их понимании. Их нет потому, как ни один из ключевых массивов данных, рассмотренных в данной переписи, не опубликован под Creative Commons или Open Data Commons (свободной лицензией). Да и своя лицензия, которая была бы принята как открытая, тоже

не разработана. Поэтому открытых данных у нас нет. Есть только слегка (при-) открытые данные и это не изменится до тех пор, пока открытые лицензии не станут нормой» [1].

Представляется, что тема открытых данных вобрала в себя слишком много избыточных ожиданий. Есть как минимум несколько серьезных проблем и ограничений в этой сфере, о которых важно сказать подробнее.

Во-первых, на данный момент открытые данные гражданами не востребованы, статистика посещений подобных ресурсов мизерна и не стоит рассчитывать, что ситуация кардинально изменится в будущем. Людям нужны не данные, им требуются готовые продукты на основе этих данных. Более того, для рядового пользователя машиночитаемый формат скорее создает барьер, поскольку открыть текстовый файл в формате Word или Excel может каждый, а для работы с форматом CSV или XML нужны специальные знания и программы.

Во-вторых, встает вопрос о том, кто предложит людям данные в готовом к употреблению виде. Отсюда мы выходим на проблему взаимоотношений сторонних разработчиков и органов власти. Ключевой момент в этой сфере – это качество открываемых данных. Ошибки, фрагментарность, неточность, несоответствующие форматы, пробелы и нерегулярные обновления – типичные жалобы на выложенные государством сведения. Следующий пункт – это содержание данных. Наиболее интересные сведения, такие как криминальная статистика, результаты экологических экспертиз, данные на уровне муниципалитетов, районов и отдельных учреждений, до сих пор малодоступны. Наконец, правила взаимоотношений госструктур и разработчиков также не урегулированы. Не решен вопрос с лицензированием открытых данных, не прописаны регламенты работы с ними, не все ясно с распределением ответственности за их искажение или непредоставление и т.д.

В-третьих, остаются вопросы о том, что меняют открытые данные с точки зрения взаимоотношений государства и общества. Важно понимать, что открытые данные – это не какая-то новая уникальная информация, это всего лишь унифицированная форма для представления сведений, которые уже есть в ведомствах. И невольно возникает вопрос, стоит ли создавать специальные порталы, тратить немалые средства налогоплательщиков, при том, что речь идет о переводе сведений из одного формата в другой. Так, в среднем создание портала в регионе обходится минимум в 1 млн руб., а посещаемость составляет 3-5 человек в день (речь идет о Пермском портале открытых данных). С точки зрения соотношения затрат и выгод КПД не впечатляет. Представляется логичным сосредоточить больше усилий и оптимизировать работу Росстата, который является ключевым источником государственной информации.

Наконец, можно просто организовать несколько уровней доступа для заинтересованных лиц к СМЭВ, в которой на сегодняшний день хранится вся информация о деятельности органов власти. Опять же, несложным техническим способом можно определить объем и уровни доступной информации, решить вопрос с деперсонализацией сведений, снять необходимость в постоянном обновлении сведений, отдельных специалистов и т.д. Другими словами, заинтересованное лицо, разработчик, обладая соответствующими

правами, получает доступ к данным, выкачивает их в том виде, в котором они содержатся в системе, а затем уже сам переводит их в нужный формат.

И это выглядит логично, когда издержки по переводу информации о деятельности органов власти в машиночитаемый формат с налогоплательщиков перекладываются на самих разработчиков. Кто заинтересован в информации, тот и должен платить за ее обработку. В противном случае получается, что сейчас за государственный счет создаются условия для нового рынка, на который придут мощные бизнес-игроки, вытеснив сегодняшних первопроходцев-энтузиастов. Большая часть общих сведений будет открыта, но та информация, на основании которой люди принимают решения, станет платной.

В целом, несмотря на обозначенные сложности, данное направление развивается лучше по сравнению с другими, во многом потому, что оно появилось совсем недавно и стало самой актуальной темой, которой уделяется наибольшее внимание.

Как было продемонстрировано, и электронные услуги, и СМЭВ, и УЭК, и открытые данные в России на государственном уровне сводятся к перенастройке и автоматизации административных процессов и процедур. По каждому из этих направлений государство предприняло колоссальные усилия: создало и адаптировало нормативно-правовую базу, разработало и распространяет программные решения на регионы и муниципалитеты по всей стране, задает темп развития, преодолевает внутреннее сопротивление, тратит огромные ресурсы и т.д. Однако результаты средние либо совсем удручающие. В чем причины неудач?

По мнению автора, главная причина кроется в разрыве между идеями, закладываемыми в нововведения на уровне руководителей, и практикой реализации на уровне конкретных специалистов и исполнителей.

В обзоре развития электронного правительства, подготовленном Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA), содержится указание на то, что политическим лидерам необходимо активно объяснять чиновникам цели и задачи электронного правительства, стимулируя сотрудничество, партнерство и взаимодействие между ведомствами. Рекомендуется поощрять сотрудников к высказыванию собственных критических соображений и на постоянной основе переобучать их, нацеливая на работу в новых условиях [29].

В теории бюрократическое сопротивление изменениям можно рассматривать как проблему внедрения инновации «сверху», когда решение принимается на высшем уровне, а все остальные участники процесса имеют ограниченные возможности принять или отвергнуть его. Инновации сверху должны сопровождаться целой серией внутриорганизационных изменений, в противном случае они будут неэффективными.

Согласно мнению известного исследователя Р. Хикса, в сфере электронного правительства полным или относительным провалом заканчиваются до 85% проектов. Главной причиной этого он считает разрыв между замыслом и реальностью («design-reality gap»): когда «жесткие» решения наверху сталкиваются с «мягкой» реальностью снизу, вероятность неудачи резко возрастает. Под «жесткими решениями» понимается техническая рациональность,

которой руководствуются разработчики решений, а под «мягкой реальностью» – социально обусловленные (спецификой политического режима, административной и корпоративной культурой и т.п.) механизмы функционирования органов власти, которые эти разработчики склонны игнорировать.

Р. Хикс в качестве примера приводит опыт внедрения информационных систем в одной из стран Восточной Африки. Он показал, что происходит, когда по основным параметрам система приходит в противоречие с существующей административной культурой. Разработчики исходили из того, что:

- 1) при принятии решений руководители опираются на набор формальных показателей;
- 2) процесс принятия решений носит рациональный характер;
- 3) в ценностном плане чиновники ориентируются на официальные правила и нормы;
- 4) в организации имеется структура, способная обеспечить сбор информации для выработки стратегии.

На практике при принятии решений руководители использовали неформальные источники информации, процесс принятия решений носил персонализированный и конъюнктурный характер, чиновники ориентировались на «скрытую повестку» и учитывали собственные интересы и, наконец, никакой структуры, ответственной за сбор информации, не было. Результатом явился полный провал проекта [28].

Обращаясь к российской действительности, целесообразно использовать материалы качественного социологического исследования, проведенного в Свердловской области в 2011 г. исследователем А.Д. Трахтенберг. Это была серия интервью с представителями региональных и муниципальных органов власти, отвечающими за внедрение электронных услуг.

Согласно материалам исследования, в органах власти выполнение новых обязанностей было возложено на уже имевшихся сотрудников, без учета того, были ли у них временные ресурсы и квалификация, необходимая для решения вновь поставленных задач. Их мотивации не уделялось должного внимания: подразумевалось, что они просто должны исполнять распоряжения вышестоящих органов. Данная проблема стояла как перед рядовыми исполнителями, так и перед руководителями среднего звена. Ср.:

«В начале работы это воспринималось как обременение. Выделения рабочего времени для ознакомления с такими продуктами просто нет. Это нагрузка, которая идет сверх обычных обязанностей. Входишь в это тяжело» (мужчина, высшее гуманитарное образование, Министерство культуры и туризма Свердловской области).

«У нас занимаются все. А когда занимаются все, это является одним из курирующих вопросов, в том числе и у меня. Вы поймите, что я курирую далеко не только электронные услуги, это одна из пяти десятых частей моей работы» (женщина, высшее медицинское образование, Министерство здравоохранения Свердловской области).

Переопределения инновации на региональном и муниципальном уровне не происходило: участники постоянно отмечали, что им приходится работать по разработанным в центре шаблонам, которые отличаются повышенной

трудоемкостью и низкой эффективностью (что не способствовало мотивации деятельности рядовых исполнителей).

Что касается прояснения инновации, то обучение сотрудников осуществлялось по мере поступления новых заданий и было «привязано» к этим конкретным заданиям. Любопытно, что участники интервью постоянно подчеркивали, что сотрудники того конкретного подразделения, в котором они работают, обладают всеми необходимыми навыками и мотивированы к переходу на новые формы работы (т.е. присутствовала логика «У нас все хорошо, хотя у других могут быть проблемы»). Только один участник признал, что уровень подготовки его сотрудников оставляет желать лучшего:

*«Достаточно сложно большинству рядовых сотрудников переходить на новый формат работы, здесь будут определенные трудности, пока многим трудно представить, каким образом все будет организовано. Технологии такие раньше не использовались. У людей нет представления: что это, как, беспокоят мелочи технического и организационного плана» (мужчина, высшее экономическое образование, Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области).*

Как подчеркивает автор исследования, выявленная картина носит достаточно типичный характер, а проблемы относятся к числу постоянно воспроизводящихся в большинстве стран мира [23].

Пожалуй, еще одной причиной неостребованности и низких результатов электронного правительства можно назвать тот факт, что государство преимущественно делает всю работу в одиночку, сверху, без опоры на гражданские инициативы снизу. Если с бизнесом взаимодействие ведется по линии решения инфраструктурных вопросов, то общественный сектор остается практически незадействованным. Отсутствует системная политика по привлечению граждан к разработке, настройке и оценке новых электронных процедур с точки зрения удобства, понятности, доступности и т.д. При внедрении решений ведомствами не проводятся фокус-группы, не изучаются потребительские предпочтения. Общество фактически не задействовано в процессах, ему отведена роль пассивного потребителя, пользователя.

Крайне мало внимания уделяется интерактивным формам привлечения граждан, поддержке низовых гражданских инициатив в сфере «электронного правительства». Особенно отчетливо это видно на главном государственном механизме обратной связи – интернет-проекте «Российская общественная инициатива» (РОИ) <https://www.roi.ru/>. Проект был инициирован уже названным майским указом Президента РФ. Благодаря проекту любая инициатива, собравшая более 100 000 подписей, автоматически выносится на рассмотрение в парламент. Общественными инициативами считаются предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления.

РОИ во многом явилась политическим ответом государства на возрастающую «снизу» гражданскую и оппозиционную активность, попыткой освоить и направить этот процесс в выгодном (и безопасном) для государства направлении. Но и здесь оппозиция сыграла на опережение и первый законопроект, набравший более 100 000 голосов [20], был внесен Алексеем Навальным

и касался ограничения стоимости в 1 500 000 руб. казенных иномарок для чиновников.

Дальше события развивались для власти самым драматичным образом. Знаменитый блоггер Антон Носик саркастически описывает ситуацию: «После этого группа функционеров из так называемого “открытого правительства” собралась на совещание и решила, что ограничения стоимости их собственных казенных иномарок – мера несвоевременная, и выносу на рассмотрение Государственной Думы не подлежит. Решение рабочей группы вызвало скандал, по результатам которого формулировки были изменены на более обтекаемые. Суть осталась прежней: в Думу проект не попадет. Второе требование, набравшее больше 100 000 голосов на портале РОИ, касалось отмены позорного и безграмотного антипиратского закона, пролоббированного минувшим летом в интересах Motion Pictures Association of America.

Вчера (15 октября 2013 г. – С.П.) все та же группа функционеров “открытого правительства” собралась на новое заседание и постановила, что об отмене “антипиратского закона” [13] не может быть и речи, потому что он “получил положительные отзывы со стороны многих правообладателей”. Пришла пора констатировать, что проект РОИ в полной мере повторил судьбу своего близкого родственника – портала государственных услуг. Наобещали с три короба, нарисовали красивых картинок про электронную демократию, освоили под это дело бюджетец – а на выходе имеем очередную бессмысленную и декоративную пустышку, неуклюже имитирующую взаимодействие государства с гражданами» [10].

Тем самым развитие электронного правительства напоминает процесс «два шага вперед – шаг назад», следует максимально снижать риски от нововведений, не торопиться, а с другой стороны, нельзя отставать от других стран и необходимо быть в русле общемировых трендов – прозрачности, открытости, подотчетности и т.д.

Смелые прорывные идеи встречают тихое сопротивление на местах, и есть боязнь потерять контроль над ситуацией. Государство модернизирует само себя и во многом считает это своим внутренним делом, что, безусловно, создает массу проблем, порождает неустойчивость и низкую востребованность новых институтов «электронного правительства». Потенциал электронных процедур взаимодействия органов власти с гражданами используется не слишком эффективно, понимается узко.

Из-за этого вместо реальной «перезагрузки» взаимоотношений между государством и обществом, выхода на новый качественный уровень взаимодействия, электронная модернизация сводится к оцифровке традиционных бюрократических практик, решению технических задач, превалированию ведомственных интересов и подходов.

Означает ли это, что необходимо отказаться от всех начинаний и отправить «электронное правительство» в отставку? Убежден, что нет. У России просто нет иного пути. Новые информационно-коммуникационные технологии заставляют властные институты меняться, чтобы соответствовать требованиям времени, осваивать новые практики взаимодействия с гражданами, становиться более открытыми и доступными. Постепенно к государственным

служащим приходит понимание, что в силу быстрого усложнения и дифференциации социальной структуры государство как «огромный и медлительный» актор будет все хуже и хуже справляться с всевозрастающими запросами граждан. Поэтому нравится государству или нет, оно вынуждено интегрироваться во всеобщее коммуникационное поле, в чем-то ограничивая свой собственный суверенитет. Государство является институтом публичной власти, и поэтому изменения, касающиеся коммуникаций, в первую очередь затрагивают именно его. Если ранее государство пресекало распространение неудобных идей ограничением свободы их носителей, то сегодня можно без значительных затрат тиражировать миллионы сообщений, при этом автор останется анонимным.

А вследствие этого государство вынуждено «разделять ответственность» за принимаемые решения, вовлекать граждан в процесс обсуждения и реализации решений, контроля над их исполнением. Информационные технологии как нельзя лучше подходят для решения подобных задач, обеспечивая масштабный, оперативный и не затратный способ участия граждан в политике.

Для того чтобы «электронное правительство» состоялось в полном масштабе, необходима выработка целостного подхода, интегрирующего государственные и гражданские начинания, который бы соответствовал масштабам страны и охватывал бы все ветви органов государственной власти на всех уровнях и органы местного самоуправления.

### Список литературы

1. *Бегтин И.* Открытых данных в России нет [Электронный ресурс]. URL: <http://ivbeg.livejournal.com/500577.html> (дата обращения: 17.11.2013).
2. *Большинство* систем электронного документооборота федеральных ведомств не участвуют в межведомственном взаимодействии и не подключены к единой системе идентификации ЕСИА [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/05/sistemy-elektronnogo-dokumentoborota-federalnyh-vedomstv-ne-uchastvujut-v-mezhvedomstvennom-vzaimodeystvii-ne-podklyucheny-k-edinoy-sisteme-identifikacii-esia/> (дата обращения: 17.11.2013).
3. *Восемь* новых приложений для УЭК – на выбор [Электронный ресурс]. URL: <http://baluev.livejournal.com/3784.html> (дата обращения: 17.11.2013).
4. *Глава* Минкомсвязи: Получение УЭК не будет обязательным [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cnews.ru/top/2013/02/11/glava\\_minkomsvyazi\\_poluchenie\\_uek\\_ne\\_budet\\_obyazatelnyim\\_518729](http://www.cnews.ru/top/2013/02/11/glava_minkomsvyazi_poluchenie_uek_ne_budet_obyazatelnyim_518729) (дата обращения: 17.11.2013).
5. *Координация* мероприятий, связанных с внедрением универсальной электронной карты гражданина [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/electric\\_card/](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/electric_card/) (дата обращения: 17.11.2013).
6. *Матвеевко А.В.* Методическое обеспечение межведомственного информационного взаимодействия на региональном уровне [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bujet.ru/24\\_04\\_2012/11-00\\_Minekonomrazvitiya\\_Matveenko.pdf](http://www.bujet.ru/24_04_2012/11-00_Minekonomrazvitiya_Matveenko.pdf) (дата обращения: 17.11.2013).

7. *Министерство* связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/directions/?direction=45> (дата обращения: 17.11.2013).

8. *Министерство* экономического развития Российской Федерации: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/interdepdoccircul/index> (дата обращения: 17.11.2013).

9. *Минэкономразвития* распускает «Электронное правительство» [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/558416> (дата обращения: 16.11.2013).

10. *Носик А.* Живые записки – Перевернутый мир: российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <http://dolboeb.livejournal.com/2580575.html> (дата обращения: 17.11.2013).

11. *Нужна ли россиянам карта УЭК?* [Электронный ресурс]. URL: <http://nacfin.ru/novosti-i-analitika/press/press/single/10634.html> (дата обращения: 17.11.2013).

12. *Об основных* направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения 16.11.2013).

13. *О внесении* изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях [Электронный ресурс]: федер. закон от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2013/07/10/pravo-internet-dok.html> (дата обращения: 17.11.2013).

14. *О государственной* программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 окт. 2010 г. № 1815-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/99708/> (дата обращения: 16.11.2013).

15. *О единой* системе межведомственного электронного взаимодействия [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 8 сент. 2010 г. № 697. URL: <http://smev.gosuslugi.ru/portal/> (дата обращения: 17.11.2013).

16. *Открытость* государств: состояние и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2013/06/14/opensdata/> (дата обращения: 17.11.2013).

17. *Пак О.Б.* О мониторинге качества оказания государственных услуг в электронном виде [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc2012052518> (дата обращения: 16.11.2013).

18. *Попов А.* Для функционирования УЭК 250 банков – более чем достаточно [Электронный ресурс]. URL: <http://www.banki.ru/news/interview/?id=5154630> (дата обращения: 17.11.2013).

19. *Презентация* министра связи и массовых коммуникаций Николая Никифорова «О готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в силу с 1 июля 2012 г. пункта 2 части 1

статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id\\_4=43452](http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id_4=43452) (дата обращения: 16.11.2013).

20. *Российская общественная инициатива: Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей* [Электронный ресурс]. URL: [https://www.roi.ru/complete/petition/gosudarstvennoe\\_upravlenie1/zapret-chinovnikam-i-sotrudnikam-kompanij-s-gosudarstvennym-municipalnym-uchastiem-priobetat-legkovye-avtomobili-stoimostyu-svyshe-15-millionov-rublej/](https://www.roi.ru/complete/petition/gosudarstvennoe_upravlenie1/zapret-chinovnikam-i-sotrudnikam-kompanij-s-gosudarstvennym-municipalnym-uchastiem-priobetat-legkovye-avtomobili-stoimostyu-svyshe-15-millionov-rublej/) (дата обращения: 17.11.2013).

21. *Россия создала систему раскрытия госданных в открытом формате, перевыполнив план по числу датасетов* [Электронный ресурс]. URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/news/343/> (дата обращения: 17.11.2013).

22. *Тезисы выступления заместителя министра экономического развития О.В. Фомичева* [Электронный ресурс]. URL: [http://gosuslugi.kck.ru/documents/10147/46035/tezisi\\_fomichev\\_240212.doc](http://gosuslugi.kck.ru/documents/10147/46035/tezisi_fomichev_240212.doc) (дата обращения: 17.11.2013).

23. *Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству и проблема организационного сопротивления* [Электронный ресурс] // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 11 (19). URL: [sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/11/trakhtenberg.pdf](http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/11/trakhtenberg.pdf) (дата обращения: 17.11.2013).

24. *Универсальная электронная карта: сайт* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uecard.ru/> (дата обращения: 17.11.2013).

25. *УЭК и Единый портал госуслуг (ЕПГУ) между собой «не дружат»* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/03/uek-i-edinyj-portal-gosuslug-epgu-mezhdu-soboj-ne-druzhat/> (дата обращения: 17.11.2013).

26. *«Электронное правительство»: изменение концепции или провал?* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/10/elektronnoe-pravitelstvo-izmenenie-konceptii-proval/> (дата обращения: 16.11.2013).

27. *Электронные госуслуги: некачественно и невостребованно* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/06/elektronnye-gosuslugi-nekachestvenno-i-nevostrebovanno/> (дата обращения: 16.11.2013).

28. *Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks Be Reduced?* [Электронный ресурс] // IDPM i-Government Working Paper. 2003. № 14. URL: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (дата обращения: 17.11.2013).

29. *United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 17.11.2013).

УДК 332.34:631.11.13

А.Л. ЖЕЛЯСКОВ, к.экон.н., профессор кафедры земельного кадастра ФГБОУ ВПО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова», г. Пермь, ул. Петропавловская, 23  
Электронный адрес: alzh@mail.ru

Д.Э. СЕТУРИДЗЕ, старший преподаватель кафедры земельного кадастра ФГБОУ ВПО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова», г. Пермь, ул. Петропавловская, 23  
Электронный адрес: David\_seturidze@mail.ru

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ И КАЧЕСТВЕННОГО СОСТОЯНИЯ, ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Рациональное и эффективное использование важнейшего из ресурсов – земли всегда было и остается актуальной задачей. Одним из действенных инструментов проводимой политики рационального использования сельскохозяйственных угодий мог бы стать государственный кадастр недвижимости, обеспечивающий землепользователей своевременной и надежной информацией о качественном состоянии угодий. Однако информация, собираемая при учете земель сельскохозяйственного назначения, не дает полных сведений и не позволяет осуществлять рациональное и результативное использование земель. Из этого следует, что необходимо создавать в составе районных управлений сельского хозяйства эффективно действующие структуры, призванные осуществлять контроль за надлежащим использованием земель сельскохозяйственного назначения, владеть информацией об их качестве и местоположении. Это позволит принимать правильные управленческие решения, отслеживать и контролировать использование земель сельскохозяйственного назначения.

*Ключевые слова:* земля; использование; ответственное лицо; качество; местоположение

Одним из существенных недостатков реализуемых программ в области развития агропромышленного комплекса является неопределенность государственной политики в области использования земель сельскохозяйственного назначения. Известно, что за последние двадцать лет в рамках проводимой экономической и земельной реформ значительное количество земель сельскохозяйственного назначения выведено из оборота. По некоторым данным, в ряде районов Пермского края площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий составляют от 25 до 50%. Поскольку сельскохозяйственные угодья длительное время не обрабатываются, их качественное состояние ухудшилось. Имеют место деградация, зарастание древесно-

кустарниковой растительностью, водная и ветровая эрозия почв, захламливание и т.д. В то же время учет важных параметров – качественное состояние, количество и местоположение сельскохозяйственных угодий должным образом не ведется. К неотложным мерам в этой области следует отнести решение как минимум двух групп задач: наладить количественный и качественный учет земель сельскохозяйственного назначения в сельских муниципальных районах; определить политику использования сельскохозяйственных угодий, выбывших из оборота.

На территориях сельских муниципальных районов необходимо создать эффективно действующую систему учета количества земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга их качественного состояния, механизм перераспределения угодий между собственниками, информационную базу для результативного управления землями этой категории. Для того чтобы земельные ресурсы использовались должным образом в каждом районе следовало бы сформировать отделы при управлениях сельского хозяйства и возложить на них функции контроля, учета и оценки надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения. Эти структуры могли бы не только выполнять надзорные функции, но и проводить мониторинг качественного и количественного состава земельных угодий. Собранные материалы необходимы для принятия правильных управленческих решений в области использования земель на уровне субъекта Российской Федерации, муниципального района, сельского поселения.

Комплекс мер, связанных с повышением эффективности использования земельных ресурсов, в своих трудах на протяжении многих лет предлагали такие современные ученые, как С.Н. Волков, Н.В. Комов, В.Н. Хлыстун, А.А. Варламов, П.Ф. Лойко, В.В. Вершинин, С.А. Гальченко, А.Л. Желясков, А.Э. Сагайдак и др.

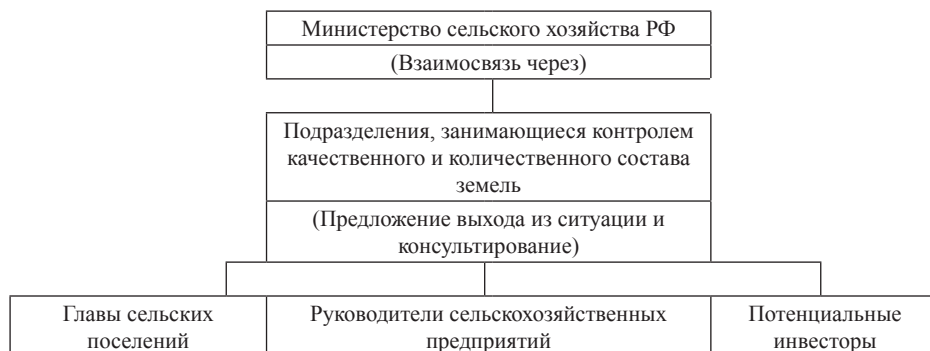
Так, С.Н. Волков по данному вопросу пишет: «...Рациональные организация и размещение сельскохозяйственного производства в объединениях тесно связаны с правильным решением вопросов использования земли. Создание системы специализированных хозяйств и промышленных предприятий в рамках объединений и необходимость комплексного и взаимосвязанного решения вопросов территориальной организации производства с учетом развития и дальнейшего совершенствования межхозяйственных связей и кооперации» [1]. С.А. Гальченко видит прямую зависимость результативного использования земельных ресурсов от эффективной системы сбора и хранения информации и применения ее в рациональном управлении территорией органами государственной власти: «...Органы управления регионов в современных условиях должны управлять территориями на основе системы учета, анализа и оценки земельных ресурсов. На эффективность управленческого решения оказывают влияние следующие факторы: экономическая стабильность в обществе и регионе; общее состояние законодательной базы; информационное обеспечение; период времени управления; форс-мажорные обстоятельства» [2]. Труды вышеназванных ученых сформировали базу научных знаний, на которую необходимо опираться и учитывать при проведении исследований и принятии решений в области эффективного использования земельных ресурсов.

Информация, содержащаяся в базе современного государственного кадастрового учета, не позволяет осуществлять целесообразное прогнозирование и результативное планирование дальнейшего использования и развития земель сельскохозяйственного назначения, так как для этих мероприятий информационная база должна быть актуальной и адекватно отражать современное состояние этих земель. Следовательно, все данные о количественном и качественном состоянии земель должны быть достоверными, «жизненными», оформленными в определенных отчетных формах и общедоступными.

На недостатки современного кадастрового учета обратил внимание в своих суждениях В.Н. Хлыстун: «...Перечень сведений о земельных участках не содержит крайне важных, а иногда и абсолютно необходимых данных о структуре сельскохозяйственных угодий, пригодности, природно-экономических и агроэкологических характеристиках. В том числе таких, как уровни переувлажнения, засоленность, эродированность и другие важнейшие показатели, без которых невозможно оценить ни состояние земель, ни уровень их использования, ни необходимость перспективных улучшений или защиты от деградации. Без этих сведений невозможно прогнозирование и планирование использования и охраны земель и реализация целого ряда необходимых инструментов ни государственного, ни муниципального, ни корпоративного управления важнейшим национальным богатством страны...» [8, с. 34-35].

Информацию о количественном состоянии земель сельскохозяйственного назначения можно было отследить, поскольку она фиксировалась в форме отчетности по использованию земельных ресурсов (форма Ф-22). В настоящее время применение данной формы для проведения мероприятий прогнозирования и планирования невозможно, так как, во-первых, данные о количественном состоянии земель, отображенные в ней, зачастую просто копируются из года в год, а во-вторых, форма не содержит информации о качественном состоянии земельных ресурсов.

Формированию достаточной и достоверной информационной базы препятствует отсутствие ответственных лиц, которые отвечали бы за использование земель наиболее эффективно и в полной мере. Из этого следует, что необходимо создать систему подразделений, осуществляющих функции контроля и надзора за качественным и количественным составом земель сельскохозяйственного назначения. Эта система должна быть создана на уровне субъекта Российской Федерации и находиться в подчинении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; при этом она будет иметь подразделения в муниципальных районах. Таким образом, будет обеспечена взаимосвязь органов местного самоуправления и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (рисунок).



*Взаимосвязь между Министерством сельского хозяйства РФ  
и органами местного самоуправления*

К вопросам, которые будут решаться в результате взаимодействия Министерства сельского хозяйства РФ через подразделения, занимающиеся контролем качественного и количественного состава земель сельскохозяйственного назначения, можно отнести:

- периодическое проведение инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения, и прежде всего сельскохозяйственных угодий, с целью выявления их действительного использования;
- учет количественного состава земель сельскохозяйственного назначения в границах сельского муниципального района и в разрезе действующих сельскохозяйственных предприятий;
- распределение сельскохозяйственных угодий по видам (фактическое использование);
- составление баланса земель сельскохозяйственного назначения с учетом изменений и межотраслевого перераспределения;
- составление планов и схем долгосрочного и среднесрочного планирования использования угодий с учетом социально-экономического развития территорий;
- ведение дежурной кадастровой карты на землях сельскохозяйственного назначения;
- составление схем, планов и проектов формирования земельных участков;
- обоснование экономической, социальной, экологической эффективности проведения мероприятий направленных на интенсификацию использования земель (в том числе и вовлечения неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в оборот).

Структурное подразделение Министерства сельского хозяйства субъекта РФ могло бы выполнять следующие обязанности: на основании правоустанавливающих, геодезических, картографических и других документов организовывать работы по определению границ земельного участка и проведению землеустроительных работ в натуре; в целях организации рационального землепользования на территории района определять местоположение неиспользуемых земельных участков, а также разрабатывать предложения по их дальнейшему использованию. Соответственно, согласование всех действий в сфере управления, подчинения, организации мероприятий по рациональному использованию и т.д. остается за Министерством сельского хозяйства РФ.

Создание обозначенной выше структуры позволит установить и ликвидировать несоответствия целевого использования земель, привлекать недобросовестных землепользователей к ответственности, установленной Земельным кодексом и КоАП. Кстати, в планируемых поправках к КоАП будет закреплён новый подход к установлению административных штрафов за неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предусматривающий наложение административных штрафов в процентах от кадастровой стоимости земельного участка. Таким образом, штраф за указанное правонарушение для граждан составит от 0,3 до 0,5% кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 3 тыс. руб.; для должностных лиц – от 0,5 до 1,5% кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 50 тыс. руб.; для юридических лиц – от 2 до 10% кадастровой стоимости земельного участка,

но не менее 200 тыс. руб. При этом взимаемые штрафы остаются в бюджете муниципального образования. Как пишет Е. Домчева, «целью законопроекта является совершенствование правовых механизмов стимулирования собственников к эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения, а также вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в сельскохозяйственный оборот» [3].

После появления ответственного лица, которое будет отвечать за целесообразное и действенное использование земельных ресурсов, появится возможность отслеживать ситуацию в области применения земельных площадей, находить лиц, которые не используют либо неэффективно используют земельные массивы, и применять к ним санкции для устранения негативных процессов простаивания земель.

Таковы, например, результаты осуществления контрольно-надзорных функций районным землеустроителем для типичного сельскохозяйственного предприятия ООО «Ломь», находящегося на территории Уинского муниципального района Пермского края. Полевые обследования позволили установить, что из 3380 га пашни в обработке находится 2085 га (61,7%), при этом 1295 га (32,9%) остаются неиспользованными. На территории предприятия распространены дерново-мелкоподзолистые тяжелосуглинистые почвы, средний балл бонитета – 46. Неиспользуемые земли заросли кустарником площадью 644 га, мелколесьем – 354 га и лесом – 297 га. Перечень баллов качественных характеристик содержится в таблице.

Таблица

**Качественная характеристика неиспользуемой пашни ООО «Ломь»**

| Интервалы баллов | Средний балл бонитета | Земли заросшие, га |            |     |
|------------------|-----------------------|--------------------|------------|-----|
|                  |                       | Кустарник          | Мелколесье | Лес |
| до 40            | 35                    | 73                 | 54         | 107 |
| 40,1 - 43        | 41                    | 139                | 79         | 39  |
| 43,1 – 46        | 43                    | 148                | 87         | 63  |
| более 46         | 51                    | 283                | 134        | 88  |
| <b>ИТОГО</b>     |                       | 644                | 354        | 297 |

Из таблицы видно, что земли наибольшей площади (283 га), заросшие кустарником, расположены на почвах с высоким баллом бонитета, а средний балл бонитета у этих почв равен 51. Это относится и к пашне, заросшей мелколесьем: из 354 га, заросших мелколесьем, 134 га находятся на землях со средним баллом 43. Участки большей площади, заросшие лесом, расположены на почвах с наименьшим баллом бонитета.

После анализа количественных и качественных характеристик необходимо принять решение, как поступить с заросшими землями. Поскольку в соответствии с Федеральным законом 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенства оборота

земель сельскохозяйственного назначения» неиспользуемые сельскохозяйственные угодья переданы в собственность муниципальных образований, то дальнейшая судьба этих земель зависит от решения органов местного самоуправления. Эти решения должны приниматься исключительно на основании экономической целесообразности либо дальнейшего стратегического интереса. В свою очередь, экономическая целесообразность может быть доказана рядом мероприятий, включающих в себя действия, подтверждающие оправданность вовлечения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. К ним следует отнести культуртехнические мероприятия и расчет срока окупаемости.

Культуртехнические мероприятия по вовлечению земель в сельскохозяйственный оборот требуют капиталовложений и очевидно, что на землях разного качества эффективность этих работ также будет различной. Для определения последней все земли ООО «Ломь», заросшие лесом и кустарником, мелколесьем и лесом, были сгруппированы по группам почв.

Были выделены земли с низким плодородием, средним и высоким; угодья разного культуртехнического состояния (заросшие кустарником, мелколесьем и лесом). Очевидно, на землях разного качества будет разный рентный доход. Расчеты показали, что на землях с баллом бонитета от 43 до 51 рентный доход составляет 958,96 руб./га; от 41 до 43 – 772,80 руб./га; от 35 до 41 – 673,83 руб./га; менее 35 – 676,77 руб./га.

Проведен расчет капитальных или единовременных вложений на проведение культуртехнических работ. Установлено, что для культивации земель (в расчете на 1 га), занятых кустарником, потребуется 3800,8 руб., мелколесьем – 2891,78 руб., лесом – 13 699,02 руб. Следующий шаг – определение срока окупаемости капиталовложений. Установлено, что при возврате пашни в сельскохозяйственный оборот для земель, заросших кустарником, срок окупаемости капиталовложений составит: на почвах низкого качества – около 6 лет; на почвах среднего качества – около 5 лет; на почвах высокого качества – около 4 лет. Для земель, заросших мелколесьем: срок окупаемости на почвах низкого качества составит 4 года; на почвах среднего качества – около 4 лет; на почвах высокого качества – около 3 лет. Для земель, заросших лесом: срок окупаемости на почвах низкого качества составит более 20 лет; на почвах среднего качества – около 18 лет; на почвах высокого качества – около 14 лет.

Из расчетов можно сделать следующий вывод: земли, заросшие кустарником и мелколесьем, вовлекать в сельскохозяйственный оборот выгодно: срок окупаемости – от 3 до 5 лет. Затраты в среднем через 4 года полностью окупятся, после чего эти земли начнут приносить прибыль. Что касается земель, заросших лесом, то, беря во внимание сроки окупаемости, использовать следует те земли, балл бонитета которых от 43 до 51 и выше. А вот остальные участки (с баллом бонитета менее 41) вовлекать нерентабельно [5; 6]. Соответственно, открывается возможность обеспечить эффективное и рациональное производство на земле и привести к минимуму бездействие этого важнейшего ресурса.

Потребность в новых структурах, призванных наладить учет количества и качества земель сельскохозяйственного назначения, обусловлена экономи-

ческой необходимостью. Так, например, на территории Пермского края существуют 335 сельскохозяйственных предприятий, из них 270 являются прибыльными, что обеспечивает рабочими местами 105,6 тыс. чел., средняя площадь предприятий составляет около 2400 га [4; 7]. В то же время достоверная информация о действительной площади угодий отсутствует. Не определены местоположение и качественное состояние неиспользуемых и невостребованных сельскохозяйственных угодий. Создание структуры по учету и контролю за использованием угодий обеспечит своевременной и полной информацией многофункциональную систему учета недвижимости. Это, в свою очередь, позволит сформировать полную базу сведений о земельных массивах и применять ее при целесообразном прогнозировании и результативном планировании использования земельных ресурсов.

### Список литературы

1. Волков С.Н. Землеустройство в системе мер по организационно-экономическому и правовому регулированию земельных отношений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 11. С. 11-16.
2. Гальченко С.А. Экономическая эффективность системы государственного земельного кадастра административно-территориальных образований: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003.
3. Домчева Е. В Российской Федерации увеличат штраф за неиспользование сельскохозяйственных земель [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/08/02/shtrafi-site.html> (дата обращения: 18.08.2013).
4. Министерство сельского хозяйства Пермского края [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.agro.perm.ru> (дата обращения: 09.08.2013).
5. Светлакова Н.А. Предпринимательство в АПК: учеб. пособие. / ПГСХА. Пермь, 2003. 233 с.
6. Территориальные единичные расценки для определения стоимости строительства в Пермской области: сб. № 1: Земляные работы (тер 81-02-01-2001). Пермь, 2001.
7. Территориальный орган Федеральной службы Государственной статистики по Пермскому краю [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://permstat.gks.ru/default.aspx> (дата обращения: 10.09.2013).
8. Хлыстун В.Н. Нужен ли кадастр стране? // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2010. № 7.



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 353.2:338.24

**П.И. БЛУСЬ**, к.геогр.н, доцент кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

**А.А. УРАСОВА**, к.экон.н., старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
консультант управления документационного обеспечения  
Аппарат Правительства Пермского края, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14  
Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КОМИ- ПЕРМЯЦКОГО ОКРУГА ПЕРМСКОГО КРАЯ

Многие десятилетия вопросы социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа являются предметом исследования экономистов, географов, историков, социологов, управленцев. В числе таких трудов следует назвать в первую очередь диссертационные исследования О.М. Плюсниной [13], Н.А. Полуянова [14], А.Д. Чеботковой [21], научные статьи и публицистические материалы Н.Г. Исаевой [2], М.Н. Степанова [17], А.Д. Чеботковой [22], О.А. Чиркунова [23] и др. Кроме того, эти вопросы находили отражение в ходе дискуссий ряда научно-практических конференций.

Значимость указанной проблематики и ее соответствие направлениям государственной региональной политики подчеркивается также и принятием

Статья посвящена рассмотрению вопроса повышения эффективности управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне на территории Коми-Пермяцкого округа Пермского края, дается анализ комплекса социально-экономических проблем и разрабатывается ряд рекомендаций, способствующих их решению.

**Ключевые слова:** система стратегического планирования муниципального образования; система менеджмента качества; бюджетное планирование; информационно-аналитическая система; территориальное устройство

в 1992 г. указа Президента РФ «О неотложных мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа Пермской области» [11].

Особое политическое внимание к округу было приковано в первой половине «нулевых» годов, когда объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в единый субъект Федерации стало «пионерным» для России опытом интеграции субъектов и укрупнения регионов [19]. В целях поддержки объединительного опыта в 2003 г. был принят указ Президента РФ «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области» [10].

Вместе с тем, по мнению финского исследователя финно-угорских народов доктора философии Сеппо Лаллукки [3], «социально-экономические проблемы населения края не разрешены и после объединительного процесса и сохраняются до наших дней».

На сегодняшний день в состав Коми-Пермяцкого округа входят семь муниципальных образований: один городской округ – город Кудымкар и шесть муниципальных районов: Гайнский, Косинский, Кочевский, Кудымкарский, Юрлинский, Юсьвинский.

Территориальную организацию Коми-Пермяцкого округа нельзя назвать совершенной, она характеризуется чрезмерной дробностью и мелкоселенностью территории. Можно наблюдать: сильную дифференциацию муниципальных образований по социально-экономическим условиям развития, финансовый и кадровый дефицит и, как следствие, общее снижение качества муниципального управления. Существуют территории, где уже продолжительное время отсутствуют крупные, стабильно развивающиеся предприятия (Кудымкарский, Гайнский, Юрлинский муниципальные районы) [7].

Кроме того, стоит отметить особо проявляющееся на территории округа несовершенство двухуровневой системы, а именно дисбаланс во взаимоотношениях «центральное поселение – муниципальный район» [1].

Основными факторами, ставшими в настоящее время ограничительными для развития округа, являются: исторически сложившаяся специализация экономики на лесозаготовках и сельском хозяйстве; ориентация на молевой сплав древесины; создание поселков временного проживания на период освоения лесного ресурса и, как следствие, крайне слабое развитие автотранспортной сети [16].

Вместе с тем в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в единый, новый субъект Российской Федерации – Пермский край в течение 2005-2012 гг. были осуществлены значительные вложения в развитие общественной инфраструктуры, приведение в нормативное состояние учреждений бюджетной сферы, наполнение бюджетов муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа [20]. Кроме того, в развитие территории было инвестировано 7 млрд руб. из средств федерального, краевого, окружного и местных бюджетов [15].

Стоит отметить, что к настоящему времени во всех муниципальных районах и городском округе – г. Кудымкаре разработаны и реализуются муниципальные программы социально-экономического развития, программы

поддержки малого и среднего предпринимательства; в сельских муниципальных районах округа разработаны и реализуются программы поддержки малых форм хозяйствования на селе.

В частности, в Гайнском, Косинском, Кочевском, Кудымкарском районах, г. Кудымкаре созданы и функционируют фонды поддержки малого предпринимательства. В 2013 году открыты Центры поддержки малого предпринимательства в Гайнском муниципальном районе и в г. Кудымкаре.

Определяющим фактором развития предпринимательства является степень активности банковского сектора экономики на территории и доступности его продуктов для предпринимателей. Так, например, в 2012 году банковскими структурами, находящимися на территории округа, выдано кредитов на сумму более 1,3 млрд руб., инвестиционных кредитов на сумму более 400 млн руб. [15].

Необходимо отметить, что, несмотря на предпринятые меры по развитию малого предпринимательства, расширение сферы предоставления услуг для бизнеса и наметившиеся позитивные сдвиги в росте предпринимательской активности, преодолеть значительное отставание уровня социально-экономического развития округа от уровня развития Пермского края в полной мере пока не удалось.

К основным проблемам развития Коми-Пермяцкого округа необходимо отнести:

#### **1. В социальном и экономическом развитии:**

- 1) сохраняющееся снижение численности населения округа: по данным Росстата уменьшение численности с 2002 по 2010 г. составило 19,9 тыс. чел. (14,6%) (с 136,1 до 116,2 тыс. чел.) [15];
- 2) высокий миграционный отток населения: только в 2012 г. в Коми-Пермяцком округе миграционный отток составил 1254 чел. (в 2005 г. – 138 чел.) [15];
- 3) высокую заболеваемость социально значимыми болезнями: на 1 января 2013 г. показатель социально значимой заболеваемости в округе составил 86 случаев на 1000 чел. населения, в то время как среднее по краю значение этого показателя составляло 72 случая на 1000 чел. населения [15];
- 4) недостаточную степень обеспеченности потребностей экономики и социальной сферы в квалифицированных кадрах.

По данным администраций муниципальных районов и городского округа Коми-Пермяцкого округа общая потребность в специалистах составляет около 300 чел., в т.ч. с высшим образованием – более 100 чел., со средним специальным – около 100 чел., с начальным профессиональным образованием – около 100 чел. В разрезе муниципальных образований наибольшая потребность в специалистах – в Юсьвинском, наименьшая – в Косинском муниципальных районах. Больше всего специалистов требуется в лесной отрасли промышленности («лесное хозяйство») и сельском хозяйстве, причем в данных отраслях востребованы специалисты со средним специальным профессиональным образованием;

- 5) общее снижение численности работающих в крупных и средних организациях в экономике: численность работающих сократилась с 20332 до 19270 чел. [15];

- 6) увеличение удельного веса фонда оплаты труда, сформированного в отраслях бюджетной сферы: с 69% в 2011 г. до 72% в 2012 г. [15];
- 7) высокий уровень напряженности на рынке труда Коми-Пермяцкого округа: на 1 июля 2013 г. на одну вакансию приходилось 10 чел. [15];
- 8) крайне низкий уровень переработки и обработки древесины на территории округа: на момент объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в структуре производства продукции лесопромышленного комплекса округа преобладала исключительно заготовка древесины (на долю лесозаготовительного производства приходилось 92%), в то время как в Пермской области на лесозаготовительное производство приходилось только 11%, а остальной удельный вес – на деревообрабатывающее производство (24%) и на целлюлозно-бумажное производство (65%). К 2013 году, в связи с закрытием ЗАО «Лесинвест» в г. Кудымкаре, доля лесозаготовительного производства на территории округа еще более увеличилась [15];
- 9) слабая организация закупки сельскохозяйственной продукции у населения и мелких товаропроизводителей, в то время как более 70% сельхозпродукции в Коми-Пермяцком округе производится 142 крестьянско-фермерскими хозяйствами и широким кругом личных подсобных хозяйств [15];
- 10) низкая предпринимательская активность населения: в Коми-Пермяцком округе на 1000 чел. населения приходится 29,9 зарегистрированных субъектов малого предпринимательства, в Пермском крае это число составляет 51,6 ед. [15];
- 11) инвестиционная привлекательность территории ниже средней по краю, наблюдаются уход бизнеса за пределы округа и снижение производственных активов; объем инвестиций в экономику Коми-Пермяцкого округа сократился с 1117,4 млн руб. в 2008 г. до 743,3 млн руб. в 2012 г. [15].

## **2. В развитии общественной инфраструктуры:**

- 1) слабое развитие транспортной системы округа, ограниченная транспортная доступность Гайнского и Косинского муниципальных районов: на 1 января 2014 г. общая протяженность дорог с асфальтобетонным покрытием составляет 160,659 км, или 4,4% всей протяженности дорог общего пользования [15];
- 2) высокий износ зданий и сооружений учреждений социальной сферы;
- 3) отсутствие связи с рядом населенных пунктов муниципальных районов округа, ограниченный доступ к сети Интернет;
- 4) отсутствие доступа к местному телевизионному вещанию в ряде населенных пунктов на территории Кочевского, Косинского, Гайнского муниципальных районов.

Решение указанных проблем планируется и закрепляется в рамках конкретных нормативно-правовых актов краевого уровня.

Так, в соответствии с законом Пермского края 2012 г. среди основных задач социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 гг. названы создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления и социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа [12]. Данные общие направления конкретизированы в государственной программе

Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» [6] и включают в себя: оптимизацию территориальной организации местного самоуправления Пермского края; формирование эффективной кадровой муниципальной политики; повышение финансовой обеспеченности муниципальных образований; создание и внедрение системы общественного контроля качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Все эти направления в значительной степени касаются и территории Коми-Пермяцкого округа, поэтому представляется целесообразным рассмотреть и выявить основные тенденции в совершенствовании развития округа в соответствии с названными направлениями.

Решение проблемы формирования оптимального территориального устройства местного самоуправления может быть связано с укрупнением муниципальных образований, а также усилением агломерационного воздействия районных центров на сопредельные территории.

Как уже было отмечено, территориальное устройство Коми-Пермяцкого округа характеризуется значительным количеством труднодоступных и отдаленных населенных пунктов<sup>1</sup>. На сегодняшний день определены 14 территорий Коми-Пермяцкого округа, которым присущи: сезонность транспортной доступности и удаленность от административных центров (в частности, минимальное расстояние от административного центра поселения составляет 6,9 км, максимальное – 37 км); отсутствие фельдшерско-акушерских пунктов, общеобразовательных учреждений, экономической инфраструктуры (почты, магазинов, коммерческих предприятий) [15], что существенно ограничивает решение вопросов местного значения, в частности предоставление транспортных, образовательных и медицинских услуг населению. Кроме того, для решения в указанных населенных пунктах инфраструктурных вопросов местного значения (содержание жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, благоустройство и освещение, осуществление мероприятий по обращению с отходами) из бюджетов муниципальных образований требуется выделение дополнительного объема финансовых средств.

Специфика функционирования и развития отдаленных и труднодоступных территорий заключается в слабом развитии дорожной сети, высоких затратах на строительство новых дорог, а также сложных погодных условиях, отрицательно влияющих на сохранность существующих дорог. Соответственно, затруднено и привлечение инвестиций в дорожное строительство, что резко ограничивает перспективы социально-экономического развития населенных пунктов, находящихся в таких территориях.

---

<sup>1</sup> Отдаленный и труднодоступный населенный пункт – населенный пункт, расположенный за пределами пешеходной доступности до административного центра муниципального образования (поселения) и обратно в течение рабочего дня, не имеющий регулярного транспортного сообщения, который в силу погодных-климатических условий, техногенных обстоятельств и отсутствия элементов инфраструктуры (отсутствие автомобильной дороги в твердом исполнении, железнодорожного сообщения, мостового сооружения и др.) оказывается исключенным на длительные периоды (30 и более дней в году) от транспортных путей, или требующий по этим причинам организации сложных транспортных схем больших дополнительных финансовых и материальных затрат.

Сказанное обуславливает необходимость и целесообразность реализации мероприятий по переселению граждан, проживающих в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах Коми-Пермяцкого округа.

Говоря о реализации кадровой муниципальной политики, нельзя не сказать о том общем фоне низкой эффективности системы информационного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа, который пока не способствует двум уровням публичной власти в полную силу работать в единой системе координат по приоритетным направлениям деятельности.

Деятельность органов местного самоуправления протекает в условиях нескольких, одновременно реализуемых, реформ, а также систематически повышающихся требований к результатам работы. В данном случае, во-первых, недостаточно учитывается реальная способность муниципальных кадров самостоятельно ориентироваться в происходящих процессах, осуществлять нормотворчество и принимать управленческие решения исходя из имеющегося ресурсного и кадрового потенциала. Во-вторых, есть понимание, что в системе управления нельзя предъявлять различные требования и устанавливать разные стандарты результативности для одного и того же муниципального служащего, участвующего в реализации различных, иногда не синхронных, реформ. Вместе с тем только в условиях координации целеполагания и планирования процессов управления на региональном и муниципальном уровнях возможно наиболее эффективное достижение цели, реализуемой в единой, хотя и в такой многослойной управленческой структуре, какой является система управления развитием региона.

В части повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований необходимо отметить значимость современных процессов перехода к программному бюджету, в частности изменений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ, относительно практики применения системы государственных и муниципальных программ, а также завершения процесса формирования документов федерального уровня, устанавливающих основы государственного стратегического планирования. Все эти шаги определяют необходимость значительного расширения существующей и, при необходимости, создания новой нормативной и методологической базы системы стратегического планирования Коми-Пермяцкого округа, ключевыми составляющими которой являются документы стратегического планирования муниципальных образований [12].

В этом отношении эффективным инструментом, признанным в мировом сообществе и апробированным в настоящее время во многих территориях Российской Федерации, является система менеджмента качества (далее – СМК), созданная в соответствии с требованиями международного стандарта ISO 9001:2008 (ГОСТ ISO 9001-2011 «Системы менеджмента качества. Требования») [4]. Опыт внедрения СМК в системе местного самоуправления есть у Ставропольского и Красноярского краев, Калининградской, Тюменской, Ростовской и Московской областей. В Пермском крае сертификат внедрения СМК имеется у администрации г. Соликамска.

Кроме того, СМК широко используется и активно внедряется также как на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации (например, в Москве, Республике Башкортостан, Ульяновской области и др.), так и отдельных органов государственной власти (Министерство экономического развития России, Федеральная антимонопольная служба). Существующий опыт позволяет сформировать комплекс знаний о специфике внедрения СМК в органах власти. СМК, как система управления на муниципальном уровне, отличается: приоритетной ориентацией на потребности населения, организацией сплошного и непрерывного контроля качества исполняемых муниципальных функций и муниципальных услуг, высоким уровнем формализации и регулярным внешним анализом действенности СМК.

Поскольку СМК – это система, напрямую ориентированная на результат, то ее внедрение на уровне местного самоуправления в Коми-Пермяцком округе будет способствовать: созданию структурированной, формализованной и эффективно управляемой системы организации процессов органа местного самоуправления; повышению мотивации деятельности муниципальных служащих; уменьшению зависимости повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления от степени компетенции сотрудников и скорости ротации кадров; выявлению и ликвидации недостатков в организации управления в органах местного самоуправления.

При этом одним из основных инструментов, обеспечивающих эффективное бюджетное планирование в условиях ограниченности ресурсов, а также создание механизма контроля качества деятельности органов местного самоуправления, являются унифицированные типовые требования к качеству оказания муниципальных услуг, под которыми понимается набор определенных свойств, позволяющих произвести полное описание услуги и идентифицировать конкретную муниципальную услугу как таковую.

Применение типовых требований позволяет, с одной стороны, создать систему оценки потребности населения в оказании муниципальных услуг, а с другой стороны, повысить эффективность бюджетного планирования в муниципальных образованиях и результативность деятельности органов местного самоуправления и организаций, предоставляющих муниципальные услуги.

Решение задач в рамках вышеназванных направлений требует детального содержательного анализа и методического содействия органам местного самоуправления по вопросам оптимизации муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа, в том числе в связи с планами по укрупнению муниципальных образований; комплексного исследования возможностей создания и развития городских и районных агломераций на территории Коми-Пермяцкого округа и возможных схем управления такими агломерациями; строительства жилья для переселения жителей из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов Коми-Пермяцкого округа. Кроме того, необходимо сосредоточиться на оказании населению качественных, экономически обоснованных услуг при условии неукоснительного соблюдения законодательства, что, в свою очередь, требует от муниципальной власти компетентного управления ресурсами и процессами, относящимися к ее полномочиям. Проблема низкой

обеспеченности ресурсами, носящая преимущественно объективный характер, нередко дополнительно усугубляется фактором субъективного порядка, а именно – преобладанием инерционного подхода в реализации полномочий конкретными чиновниками в муниципальном управлении. Именно поэтому установление обратной связи с гражданами как непосредственными потребителями услуг, учет их мнения становятся на сегодняшний день важным фактором формирования эффективного местного самоуправления и отвечают тенденциям, преобладающим в федеральных нормативных правовых актах [7; 9; 18].

В целях создания эффективной системы взаимодействия между регионом и округом имеет смысл проработать вопрос о создании и внедрении Единой информационно-аналитической системы взаимодействия исполнительных органов государственной власти, входящих в функционально-целевое направление «Территориальное развитие» с органами местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа (далее – ИАС) [5]. Для этого ИАС должна содержать функциональную составляющую, включающую сервисы по обеспечению информационного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления и публичную, рассчитанную на транспарентность отдельных аспектов информационного взаимодействия, например по вопросу качества оказания широким слоям населения муниципальных услуг в муниципальных образованиях Коми-Пермяцкого округа [8].

Таким образом, в целях повышения эффективности деятельности муниципальных образований на территории Коми-Пермяцкого округа целесообразна реализация комплекса мероприятий, в числе которых наиболее значимыми представляются:

- разработка методологии формирования системы стратегического планирования и целеполагания муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа и механизмов ее интеграции с системой стратегического планирования регионального и федерального уровней;
- создание и развитие системы менеджмента качества на муниципальном уровне; создание и внедрение системы общественного контроля качества предоставления муниципальных услуг в Коми-Пермяцком округе, для чего необходимо разработать и внедрить методику оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа, а также разработать требования к качеству оказания муниципальных услуг на территории округа.

Комплекс указанных мероприятий в сфере развития и поддержки местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа позволит:

- создать аналитическую и информационную основу для формирования эффективной территориальной организации местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа;
- провести инвентаризацию для исключения из учетных данных административно-территориальных единиц Коми-Пермяцкого округа труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, что, в свою очередь, уменьшит затраты органов местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа на их содержание и сократит их количество в целом; повысить уровень социально-

- экономического развития муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа;
- создать эффективную систему взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа; повысить эффективность деятельности муниципальных образований; создать систему общественного контроля качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

### Список литературы

1. *Восемь лет на краю. Кто излечит коми-пермяцкую депрессию?* [Электронный ресурс]. URL: <http://finugor.ru/node/42980> (дата обращения: 11.01.2014).
2. *Исаева Н.Г.* Создание Пермского края: проблемы и достижения [Электронный ресурс] // Казанский федералист. 2006. № 1-2 (17-18). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n17-18/18/> (дата обращения: 13.01.2014).
3. *Лаллукка С.* Коми-пермяки и Коми-Пермяцкий округ. История, демографические и этнические процессы. СПб.: Европейский Дом, 2010. 336 с.
4. *Международный стандарт ISO 9001:2008 в органах исполнительной власти* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rair-info.ru/publication/publication9/> (дата обращения: 29.08.2013).
5. *Об отдельных полномочиях Министерства территориального развития Пермского края, Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, Министерства по развитию территорий Кизеловского угольного бассейна Пермского края* [Электронный ресурс]: указ губернатора Перм. края от 15 авг. 2013 г. № 92. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=68198> (дата обращения: 16.07.2013).
6. *Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 01 окт. 2013 г. № 1305. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/perm/360938/> (дата обращения: 29.11.2013).
7. *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70245668/> (дата обращения: 15.01.2011).
8. *Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края (с изм. и доп.)* [Электронный ресурс]: указ губернатора Перм. края от 24 июня 2013 г. № 74. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=68293> (дата обращения: 11.08.2013).
9. *О долгосрочной государственной экономической политике* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 596. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения: 08.09.2013).

10. *О мерах* по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 03 нояб. 2003 г. № 1283. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения: 08.11.2013).

11. *О неотложных мерах* по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа Пермской области [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 16 сент. 1992 г. № 1085. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения: 16.10.2013).

12. *О Программе* социально-экономического развития Пермского края на 2012 – 2016 годы» [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=66962> (дата обращения: 10.08.2013).

13. *Плюснина О.М.* Адаптация локального административно-хозяйственного комплекса к новым хозяйственно-управленческим условиям (на примере Коми-Пермяцкого автономного округа) [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 1996. URL: <http://economy-lib.com/adaptatsiya-lokalnogo-administrativno-hozyaystvennogo-kompleksa-k-novym-hozyaystvenno-upravlencheskim-usloviya-na-primer#ixzz2rs3QSdPF> (дата обращения: 24.08.2013).

14. *Полюянов Н.А.* Особенности социально-экономического управления высокодотационным субъектом РФ (на примере Коми-Пермяцкого автономного округа) [Электронный ресурс]: дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2000. URL: <http://www.dissercat.com/content/osobennosti-sotsialno-ekonomicheskogo-upravleniya-vysokodotatsionnym-subektom-rf-na-primere-> (дата обращения: 24.08.2013).

15. *Портал* Министерства по делам Коми-Пермяцкого автономного округа Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minkpo.permkrai.ru> (дата обращения: 24.08.2013).

16. *Социально-культурный* аспект населения Коми-Пермяцкого округа. Территориальные системы: проблемы делимитации, развития, управления: материалы междунар. науч.-практ. конф. (21 – 24 сент. 2005 г., Пермь). Пермь, 2005.

17. *Степанов М.Н., Плюснина О.М.* Коми-Пермяцкий автономный округ: проблемы развития и размещения производительных сил. Свердловск, 1987.

18. *Стратегия* государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утв. указом Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1644521> (дата обращения: 26.08.2013).

19. *Укрупнение* субъектов Федерации как путь к укреплению российской государственности: сб. материалов по итогам второго Перм. полит. форума. Пермь, 2004.

20. *Устав* Пермского края от 27 апр. 2007 г. № 32-ПК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/08/10/pk-ustav-reg-dok.html> (дата обращения: 06.09.2013).

21. *Чеботкова А.Д.* Качество и образ жизни населения Коми-Пермяцкого округа [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-256458.html> (дата обращения: 06.12.2013).

22. *Чеботкова А.Д.* Уровень и качество жизни населения Коми-Пермяцкого округа Пермского края [Электронный ресурс] // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. 2009. № 3. С. 122-128. URL: <http://www.utmn.ru/docs/1776.pdf> (дата обращения: 08.12.2013).

23. *Чиркунов О.А.* Дорога к Белому морю даст толчок Коми-Пермяцкому округу [Электронный ресурс]. URL: <http://gia.ru/interview/20101217/310067795.html> (дата обращения: 17.12.2013).

УДК 332.14:352

**О.Б. ГАНИН**, к.экон.н., начальник управления стратегического развития, доцент кафедры предпринимательства и экономической безопасности, доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: OBGanin@yandex.ru

**И.О. ГАНИН**, аспирант, ассистент кафедры предпринимательства и экономической безопасности  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: ganinio@bk.ru

## «УМНЫЙ ГОРОД»: ПЕРСПЕКТИВЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

В настоящей статье рассматривается понятие «умный город» как генеральный вектор дальнейшего социально-экономического развития городов, способный привести к созданию качественно нового уровня жизни населения при соответствующем совершенствовании подходов к муниципальному управлению.

**Ключевые слова:** «умный» город; интеллектуальный потенциал территории; интеллектуальное управление муниципалитетом; приоритетные направления развития «умного» города

основное звено социалистической экономики» меняется на парадигму «муниципальное образование – основа общественного развития».

«Точкой роста» современной экономики становится город. Изменение парадигмы приводит к смене приоритетов, системы целей, задач, способов их решения, показателей полноты реализации целей и эффективности их достижения. На место классических экономических показателей эффективности приходят социально ориентированные показатели, характеризующие переход от технократических аспектов деятельности к гуманистическим, общесовременным, персонифицированным и индивидуализированным.

Новая парадигма общественного развития заключается в усилении роли муниципальных образований в обеспечении качества и уровня жизни населения. «Сильные муниципалитеты – сильное государство» – современная трактовка, отражающая развитие диалектического взаимодействия таких противоположностей, как «государство» и «муниципалитет»<sup>1</sup>.

Отсюда следует и новая трактовка «конкурентоспособности муниципалитета», которая уже не может быть сведена к валовым показателям затрат,

В современных условиях перестройки экономических систем, вызванных исчерпанием их экстенсивных факторов развития, объективной необходимостью смены технологических укладов и, как следствие, приоритетов общественного развития, происходит изменение фундаментальных основ развития национальных экономик. Парадигма «предприятие –

<sup>1</sup> Как писал Э.Л. Глейзер, «слишком многие страны неявно играли против городских ареалов, несмотря на то что они — один (если не единственный) из источников силы той или иной страны. Городам не нужны подачки, им нужны просто единые правила игры» [2, с. 77].

характеризующим процессный подход, а не его результаты. В этом аспекте модификации должна быть подвергнута и трактовка широко используемого понятия «конкуренция территорий за ресурсы». В последнее время «ушло в тень» понимание того, что теоретически конкуренция в чистом виде приводит к монополии, а на практике – это концентрация населения в немногих крупнейших городах с деградацией и стагнацией менее крупных городов и их агломераций и, соответственно, исключение из экономического оборота огромных территорий<sup>2</sup>.

Сегодня ключевой задачей становится создание условий для развития городов всех типов, обеспечивающих за счет роста собственной конкурентоспособности равномерность экономического и социального развития территорий страны. И решающую роль здесь играют не отношения конкуренции, а отношения соревновательности, взаимодействия и взаимопомощи, основанные на наиболее эффективном использовании ограниченных ресурсов, в первую очередь интеллектуальных. Так актуализируется задача создания условий для развития современных городов как интеллектуальных центров, обеспечивающих на практике приоритет информационных и нематериальных параметров городского развития (urban software) над традиционными материальными элементами (urban hardware) [3], превращения их в «умные города» («smart city»).

Включение в деловой оборот термина «smart city» («умный город») предполагает необходимость его конкретизации применительно к практике муниципального управления.

«Городская производительность» как агрегированный показатель эффективности муниципалитета в настоящее время зависит не только от города, наделенного определенной реальной сетевой инфраструктурой (физическим капиталом), но и от наличия и качества знаний, а также социальной инфраструктуры для их «носителей» (интеллектуального капитала). Именно интеллектуальная форма капитала приобретает решающее значение для городской конкурентоспособности. И на этом фоне введение в оборот концепции «умного города» становится ключевым элементом стратегического управления, способного объединить в общих рамках традиционные факторы городского производства и развивающиеся информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в целях формирования социального и экологического капитала современного города [10]. Наличие последних позволяет отличить «умные города» от их более технологизированных образований, провести четкую грань между ними и понять, что именно скрывается под термином «цифровой, или умный» город.

По мнению ряда ученых, город может быть определен как «умный» при условии, что инвестиции направлены в человеческий и социальный капи-

---

<sup>2</sup> «Вспомним далее, что с развитием капиталистического способа производства возрастает минимальный размер индивидуального капитала, который требуется для ведения дела при нормальных условиях. Поэтому сравнительно мелкие капиталы устремляются в такие сферы производства, которыми крупная промышленность овладевает лишь sporadически или не вполне. Конкуренция свирепствует здесь прямо пропорционально числу и обратно пропорционально величине соперничающих капиталов. Она всегда кончается гибелью многих мелких капиталистов, капиталы которых отчасти переходят в руки победителя, отчасти погибают» [5, с. 640].

тал и такие традиционные для большинства городов сферы, как транспорт и ИКТ. Это является залогом устойчивого экономического развития и высокого качества жизни, сопряженного с рациональным и максимально эффективным управлением природными ресурсами на основе содействия всех участников жизни города. Как отмечает испанский экономист, специалист в области «умных» городов Hermenegildo Seisdedos, понятие «умный город» по существу означает эффективность, достигаемую на основе интеллектуального управления и интегрированных ИКТ, а также активного участия граждан в развитии города [17].

«Умные города» могут быть определены как системы, интегрирующие в рамках единого городского пространства следующие направления (оси) деятельности [11]:

- 1) умная экономика;
- 2) умная мобильность;
- 3) умная среда;
- 4) умные люди;
- 5) умная жизнь;
- 6) умное управление.

Эти 6 осей должны быть соединены с традиционными региональными и неоклассическими теориями городского роста и развития. В частности, оси основаны на теориях региональной конкурентоспособности, эффективного использования природных ресурсов, транспортной мобильности и ИКТ городской экономики, приоритетного формирования человеческого и социального капиталов, повышения качества жизни, а также участия граждан в управлении городами.

Как отмечает Э.Л. Глейзер, «городские инновации, развивающиеся обычно снизу вверх, указывают на то, что лучшая стратегия экономического развития – это, вероятно, привлечь умных людей и не мешать им» [2, с. 85].

«Умные города» определяются их инновациями и способностью решать проблемы и использовать ИКТ для повышения их потенциала. Интеллект заключается в способности решать проблемы общества за счет разработки и/или передачи технологий. В этом смысле интеллект – внутреннее качество любой территории, города или региона, где инновационные процессы облегчаются ИКТ. Однако следует подчеркнуть, что интеллект, как особый ресурс, как потенциал роста, находится в сильной зависимости от уровня интеллекта отдельного человека, от системы сотрудничества индивидуальных интеллектов (синергия или конфликт), от уровня развития инструментов цифровой инфраструктуры, которые сообщество предлагает своим жителям, и степени их использования.

Стоит отметить, что до сегодняшнего дня обозначение «умный город» является по-прежнему довольно нечетким понятием и используется не всегда по согласованным критериям. В связи с этим следует более подробно рассмотреть те характеристики «смарт-города», которые наиболее часто упоминаются при обсуждении этой темы.

## 1. Эффективная инновационная инфраструктура

В современных условиях возникает необходимость использования сетевой инфраструктуры для того, чтобы улучшить экономическую и политическую эффективность и обеспечить социальное, культурное и городское развитие [12]. Термин «инфраструктура» в данном контексте указывает на развитие сфер бизнес-услуг, жилья, отдыха, образа жизни и ИКТ (мобильные и стационарные телефоны, спутниковое телевидение, компьютерные сети, электронная коммерция, интернет-услуги и т.д.), а также выдвигает на первый план идею «сетевого города» как главной модели развития и связности в качестве источника роста [13]. Этим подчеркивается решающая роль высокотехнологичных и творческих сфер деятельности в долгосрочной перспективе роста городов.

Указанные аспекты, наряду с «мягкой» инфраструктурой<sup>3</sup>, являются ядром исследований Р. Флориды [6]. Основная его идея заключается в том, что «фирмы в настоящее время ориентируются на привлечение “творческих людей”, способных решать проблемы более эффективно и под другим углом». Хотя присутствие творческой и квалифицированной рабочей силы не гарантирует эффективного функционирования городского хозяйства, однако очевидно, что в наукоемкой экономике эти факторы и будут в наибольшей степени способствовать успеху развития города [14].

## 2. Создание комфортной бизнес-среды

Необходимо по максимуму использовать возможности ИКТ, предполагающие увеличение местного благосостояния и конкурентоспособности, что подразумевает комплексный, мультисекторный подход к городскому развитию на основе системы иерархически выстроенных показателей и перспективы многоуровневого планирования [15; 16]. Это ставит задачу обеспечения становления бизнеса во главу городского развития, целью которого является привлечение на территорию новых инвестиций и предприятий. Данные показывают, что бизнес ориентированные города действительно преобладают среди городов с удовлетворительными социально-экономическими показателями. Одним из ярких примеров такого «умного города» является Дубай, который не только развивается сам как «smart city», но и тиражирует свою модель городского развития в международном пространстве в виде таких градостроительных проектов, как Дубай-Мальта и Дубай-Кочи.

Следует отметить, что местный интеллектуальный потенциал неразрывно связан с безопасностью экономики, основанной на знаниях, где инновации и технологии являются основными движущими силами роста и развития коллективного интеллектуального сообщества [18], которое, в свою очередь, рассматривает потенциал связей как основной фактор успеха местного сообщества (общины) [9]. Формирование «умного города» предполагает четкое планирование, непосредственно затрагивающее развитие городской среды

<sup>3</sup> В данном контексте мы будем понимать под «мягкой инфраструктурой» университеты как научные, интеллектуальные и образовательные центры, центры профессионального обучения, исследовательские проектные и конструкторские организации, центры поддержки предпринимательства во всем многообразии их форм, политику муниципальных и региональных властей в сфере поддержки инноваций и т.п.

(инфраструктуры), территориальное (пространственное) развитие и развитие инновационного менеджмента на основе концепции создания мульти-кластера территорий. Развивая внутригородское планирование в этом направлении, города могут выходить на межрегиональный и международный уровень для более быстрой интеграции инноваций.

### **3. Технологические платформы на основе беспроводных сенсорных сетей**

Беспроводные сенсорные сети являются специфическими технологиями, которые и позволяют создать по-настоящему «умные города». Цель состоит в том, чтобы создать распределенную сеть интеллектуальных сенсорных узлов, которые могут измерять множество параметров для более эффективного управления городом [7]. Данные передаются по беспроводной сети в режиме реального времени к гражданам или в соответствующие контролирующие органы или органы власти.

Например, граждане могут контролировать концентрацию загрязнения на каждой улице города или могут получить автоматические сигналы тревоги, когда уровень радиации повышается до определенного уровня. Кроме того, можно оптимизировать полив парков или освещение города. Урны могут посылать сигнал тревоги, когда они близки к полному заполнению и т.д.

Кроме того, это эффективный способ контролировать автомобильный трафик, чтобы разгружать одни транспортные узлы за счет других [19], регулировать скорость и плотность транспортного потока, уменьшать его объем за счет систем, которые обнаруживают, где находится ближайший свободный слот для парковки [8]. Таким образом, автомобилисты получают своевременную и точную информацию о том, где они могут найти бесплатную парковку, что экономит их время и топливо. Подобная информация может уменьшить пробки и загрязнение и улучшить качество жизни.

Существующие сегодня совместные платформы для онлайн управления данными с датчиков дают возможность не только загружать данные с датчиков и на их основе строить динамику, прогнозы и проводить аналитические работы, но и обеспечивать большую прозрачность расчетов в сфере ЖКХ. Например, уже существуют такие платформы, как Xively и Wikisensing [20], которые упрощают взаимодействие между потребителями (пользователями) и поставщиками услуг, позволяют разработчикам выстраивать в реальном времени графики и планы прямо на веб-сайтах, анализировать поступающую информацию и отправлять результаты в надлежащие органы управления для оперативного мониторинга и принятия управленческих решений.

Город, желающий стать «умным», должен двигаться во всех указанных направлениях, но не должен отвергать и альтернативные точки развития, рассматривая их с учетом долгосрочных перспектив и последствий реализации. Так, если город выбирает бизнес ориентированную модель, то он должен учитывать потенциальную возможность ухода этого бизнеса из сферы городского развития по мере собственного роста.

С нашей точки зрения, в процессе становления «умного города» необходимо учитывать и другие ключевые направления.

### **1. Жилье, жилищный фонд**

Как отмечал Макс Вебер, дефиниции «города» могут быть самыми различными по своему характеру. Общее для них всех только одно: город представляет собой замкнутое (во всяком случае, относительно) поселение, «населенный пункт», в котором «дома тесно – а сегодня, как правило, стена к стене – примыкают друг к другу» [1]. Отсюда вытекает главный, системообразующий элемент любого, в том числе и «умного», города – дом или жилье для его жителей. Качество и размеры жилья формируют основу качества жизни городских жителей.

«Умный дом» – это кирпичик в основании «умного города». Жилье – это квинтэссенция жизненного цикла человека, отражающая его стремления, достижения, капитализированный интеллект. На уровне «дома» происходит консолидация всех качественных показателей уровня жизни на территории, преобразование ресурсов в услугу, конечное потребление которой и определяет интегральное качество жизни населения. Экологичность, экономичность, эстетичность, комфортность, доступность и безопасность жилья становятся характеристиками, определяющими современные приоритеты в выборе места проживания и работы. При этом происходит смена парадигмы «жилье ради работы» на «работу ради жилья».

### **2. Энергоресурсы**

Наличие энергоресурсов (вода, тепло, газ, электроэнергия) и стремление к их количественному росту в «умном городе» постепенно замещается политикой снижения стоимости их включения в деловой оборот (производство и транспортировка), уменьшения отрицательных последствий для экологии, совершенствования технологий использования для повышения эффективности содержания домохозяйств.

На первый план выходят энергосбережение и энергоэффективность по всей длине цепочки жизненного цикла услуги «производство – транспортировка – потребление» как в производственной, так и в социальной сферах.

Энергоэффективность – эффективное (рациональное) использование энергетических ресурсов – становится одним из основных интегральных показателей достижения экономически оправданной эффективности использования ресурсов при существующем уровне развития техники и технологии и соблюдении требований к охране окружающей среды. Повышение энергоэффективности предполагает также создание условий для развития альтернативных способов производства и поставки энергетических и коммунальных ресурсов на территории города, расширение перечня вариантов получения коммунальной или сервисной услуги ее конечным потребителем.

В современных условиях одной из главных тем в градостроительстве становятся именно источники энергии. Для муниципалитета будущего архитекторы определили два наиболее перспективных вида – возобновляемые (солнце, ветер, геотермальная теплота) и промышленные и бытовые отходы.

### **3. Инфраструктура**

Инфраструктура «умного города» помогает коммунальной сфере, предприятиям и домохозяйствам повысить экономическую эффективность; снизить нагрузку на окружающую среду; обеспечить комфорт и безопасность

жителей и гостей города. Это достигается за счет системы связей между модулями транспортной и инженерной систем, создания эргономичных контуров управления, а также повышения уровня информированности и оперативности городских служб. Единая сеть датчиков регулирует функционирование основных систем жизнеобеспечения города, следит за движением транспортных средств, контролирует состояние конструктивных элементов зданий, снабжает диспетчерские пункты как визуальной, так и статистически обработанной информацией.

Прописаны, постоянно обновляются (и, в случае необходимости, активизируются) алгоритмы и сценарии, помогающие городским службам принимать оперативные и при этом взвешенные решения в любой, даже нештатной ситуации. Основа и результат существования инфраструктуры «умного города» – единое информационное пространство обработки городских процессов и процедур – от природоохранных до социальных.

#### **4. ИКТ**

ИКТ зарекомендовали себя как одно из наиболее эффективных средств решения городских проблем. Для этого разнообразные составляющие городского развития должны быть объединены в единую систему.

Сегодня можно зафиксировать 5 важнейших трендов, имеющих отношение к ИКТ и способных уже в недалеком будущем серьезно изменить облик городов:

- 1) удаленный доступ ко всем видам сервисов и услуг;
- 2) «умная» городская инфраструктура;
- 3) внедрение ИКТ-решений для обеспечения общественной и информационной безопасности;
- 4) «Интернет вещей»;
- 5) развитие беспроводных коммуникационных технологий.

Житель «умного города» может экономить время, не выстаивая в очередях, а получая удаленно все муниципальные услуги, необходимую информацию о работе общественного транспорта, различных учреждений, дистанционное образование. Одним словом, житель «умного города» сам распоряжается своей жизнью, выстраивая то расписание, тот график посещения учебы, работы, учреждений, мест отдыха, который удобен именно ему. А все коммуникационные технологии существуют, чтобы помочь ему в этом.

#### **5. Транспорт**

Транспорт «умного города» основывается на интеллектуальной транспортной системе. Это означает интеграцию оперативного управления всеми видами транспорта и возможность реакции на события в режиме реального времени. Важно, что транспортная система является составной частью всей системы «умный город» и поэтому должна располагать дружелюбным к пользователю интерфейсом, внутри которого можно найти и использовать множество сервисов – от подсказки, на какую парковку направить машину, до оповещения о сроке прибытия местного общественного транспорта.

Главная инновация «умного города» в отношении транспорта – создание города, ориентированного на пешехода и стремление свести использование частного транспорта к минимуму. Приоритет отдается общественному транс-

порту. Критичными для успешного функционирования системы являются транспортно-пересадочные узлы, перехватывающие паркинги. Для того чтобы обеспечить их функционирование, необходима интеграция информационных и навигационных систем в рамках единой платформы «умного города».

Для «умного города» ключевым становится не экстенсивное увеличение транспортных артерий, а повышение эффективности использования имеющейся улично-дорожной сети. Новая матрица мобильности предполагает возникновение внутри городов многофункциональных, гибридных кластеров, поскольку, по мнению специалистов, человек не может жить в одной части города, а работать – в другой. Города должны представлять собой полицентрические системы.

## **6. Здравоохранение**

Здоровье – вторая важнейшая компонента качества жизни человека после «крыши над головой». В силу этого серьезное внимание в структуре «умного города» должно отводиться здравоохранению, которое должно быть высокотехнологичным и эффективным.

«Умная система здравоохранения» – та, которая эффективно использует информацию, детально ее анализирует и быстро применяет, используя электронную интеграционную систему данных по пациентам. Это позволит уменьшить количество врачебных ошибок и повысить эффективность лечения. Должен быть налажен постоянный обмен информацией так, чтобы любой врач мог получить доступ к полной актуальной истории болезни обращающегося к нему пациента и быстро подобрать нужный курс терапии.

Систему здравоохранения условно можно разделить на три блока, имеющих свою специфику:

- а) профилактика и предупреждение;
- б) экстренная помощь;
- в) плановая медицина.

Для каждого блока должны формироваться свои подсистемы «умного здравоохранения», обеспечивающие скорость, точность и эффективность медицинской помощи. При этом инновационная модель развития городского здравоохранения должна строиться на единстве науки, образования и практики, эффективном сотрудничестве с ведущими специалистами из смежных отраслей, из других городов и стран, а также с использованием инструментов государственно-частного и общественного партнерства.

Следует отметить, что развитие городских социальных сетей на базе ИКТ способствует формированию гражданского общества, объединяющегося для оказания безвозмездной помощи нуждающимся в медицинской помощи.

## **7. Образование**

Развитие «умного города» на основе ИКТ предъявляет новые требования к условиям формирования личности, к созданию предпосылок для его органичного включения в smart-общество, к образовательному процессу.

Smart education, или «умное образование», – это новая философия образования, отвечающая требованиям быстро изменяющейся социальной среды обитания. Повышение открытости информационного пространства, расширение спектра современных образовательных интерактивных инструментов

выводит на первое место дистанционное образование и электронное обучение. Вариабельность образовательных программ создает предпосылки для индивидуализации образовательных курсов, формирования системы непрерывного образования и карьерного роста.

«Умное образование» предполагает переход от пассивного контента к активному, онлайнному. Электронное обучение позволяет обеспечить многостороннюю связь между преподавателями, студентами, работодателями, другими потенциальными потребителями интеллектуальных услуг независимо от разделяющего их расстояния и даже национальных границ. В то же время «умное образование» не перечеркивает традиционные, фундаментальные основы образования – непосредственное общение ученика и учителя. Как отмечают эксперты, «интернет – прекрасный инструмент, но лучше всего он работает в связке со знаниями, приобретенными при личных контактах, что могут подтвердить интернет-предприниматели, сконцентрировавшиеся в Бангалоре и Силиконовой долине» [2, с. 76].

Необходимость формирования системы непрерывного образования, карьерного роста «через всю жизнь», результатом которого является интеллектуальный, креативный, нацеленный на взаимодействие с сообществом индивид с предпринимательской «жилкой», предполагает изменение подходов в муниципальном управлении образовательным процессом. Учитывая усиление роли высших учебных заведений исследовательского и предпринимательского типа, формирующих вокруг себя распределенные мульти-кластеры различных образовательных форматов, ориентированных на запросы работодателей и местного сообщества, следует рассматривать «умное образование» как фундаментальную основу «умного города». В связи с этим ведущее место в образовательной политике муниципалитета должно занять поощрение получения образования, инновационной и исследовательской деятельности.

## **8. Безопасность**

Безопасность – ключевое слово в списке приоритетов для каждого человека, будь то личная безопасность, безопасность его жилища или бизнеса. Современные тенденции в сфере обеспечения безопасности направлены не на преодоление негативных последствий, а их прогнозирование и предвосхищение, что обеспечивает минимизацию рисков и недопущение или существенное снижение размера потерь.

Понятие безопасного «умного города» охватывает не только оснащение домохозяйств и критически важных объектов городской инфраструктуры камерами наблюдения, датчиками удаленного контроля и управления, но и организацию безопасного движения транспорта, максимально удобную и безопасную организацию городского пространства (дороги, паркинги, дворы, скверы и т.п.), информационную безопасность.

«Безопасный город» наряду с технологическими аспектами обеспечения безопасности отводит существенную роль гражданскому сообществу как социальной составляющей в борьбе с криминогенной обстановкой, наркоманией, проституцией и педофилией, в обеспечении антитеррористической безопасности на территории. Такой интегрированный подход, включающий объединение технической и гуманитарной составляющих, становится основным вектором решения всего

комплекса задач по обеспечению городской безопасности. Безопасные технологии критических инфраструктур, защищенные телекоммуникации и безопасность каждого гражданина, включая его персональные данные, работа по воспитанию и привитию нравственного образа жизни – вот тот фундамент, на основе которого можно возводить физическое здание такого сложного социально-технического объекта, как «безопасный умный город».

### **9. Пространственное развитие**

Еще одним ключевым направлением формирования «умного города» становится его пространственное развитие. На смену принципам индустриального, технократичного минимализма приходят принципы доступности, открытости и комфортности городского пространства, создающего условия для взаимодействия его жителей. Отсюда вытекает и задача муниципалитетов по «формированию принципиально новых общественных пространств. Гибких, многогранных. Это места, где ведется торговля, где люди проводят досуг, где организуются праздники или протесты – не важно. Главное, чтобы все эти активности формировались на едином пространстве» [3].

Результатом же целенаправленной политики по формированию «умного города» станет повышение конкурентоспособности муниципалитетов, которая будет определяться способностью их жителей находить быстрые, нестандартные, творческие пути решения возникающих проблем. Соответственно, первостепенная задача городов – создание атмосферы, которая позволит им быть креативными. А устойчивость муниципалитета будет определяться стоимостью рабочей силы, уровнем развития технологий и креативностью [3].

Таким образом, можно сделать однозначный вывод: преобразование индустриальных городов в «умные» является общемировым трендом, а также реально достижимой перспективой для российских городов. В то же время переориентация в стратегии развития городов, мегаполисов и их агломераций предполагает кардинальную перестройку системы управления развитием муниципалитетов, включающую смену приоритетов, стандартов, критериев, целей и задач, показателей результативности и эффективности. Требуется иная оценка ресурсного потенциала территории, новые способы достижения поставленных целей.

Главной движущей силой развития становится активное участие граждан в жизни города и управлении им с использованием интеллектуальных и информационных систем на базе ИКТ. К ведущим факторам успеха в развитии муниципалитетов следует отнести:

- знание, куда движется город (жители должны понимать его предназначение, потенциал и перспективы развития, разделять цели и способы их достижения);
- наличие общественных лидеров (не менее 1% населения);
- прозрачность принятия решений, мониторинга их реализации и оценки результатов;
- «благоприятная трансформация мышления политиков» [4], заключающаяся в осознании необходимости преобладания на местах властных полномочий муниципалитетов над федеральными органами, важности построения муниципальной власти на основе всеобщего гражданского участия.

Результатом этих серьезных, объективно необходимых преобразований станет привлекательный для жизни «умный город», интегрированный в межрегиональную и международную интеллектуальную сеть, способный максимально эффективно использовать доступный ему территориальный и ресурсный потенциал.

### Список литературы

1. *Вебер М.* Город [Электронный ресурс]. URL: [http://krotov.info/library/03\\_v/eb/er\\_07.html](http://krotov.info/library/03_v/eb/er_07.html) (дата обращения: 11.02.2014).
2. *Глейзер Э.Л.* Триумф города: как наше величайшее изобретение делает нас богаче, умнее, экологичнее, здоровее и счастливее // Экон. социология. 2013. Т. 14, № 4.
3. *Ермак С.* Новая городская утопия. Конкурентоспособность муниципалитетов [Электронный ресурс] // Эксперт-Урал. 2012. № 33 (521). URL: <http://expert.ru/ural/2012/33/novaya-gorodskaya-utopiya/media/153605/> (дата обращения: 11.02.2014).
4. *Лэндри Ч.* Творческий город [Электронный ресурс] // 60 параллель. 2004. № 3 (14). URL: <http://www.journal.60parallel.org/ru/journal/2004/8/69> (дата обращения: 10.02.2014).
5. *Маркс К.* Капитал. М.: Изд-во полит. лит., 1978. Т. 1.
6. *Флорида Р.* Креативный класс. Люди, которые меняют будущее. М.: Классика-XXI, 2007. 432 с.
7. *Asín A.* Smart Cities from Libelium Allows Systems Integrators to Monitor Noise, Pollution, Structural Health and Waste Management [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libelium.com/smart\\_cities/](http://www.libelium.com/smart_cities/) (дата обращения: 11.02.2014).
8. *Asín A., Gascón D.* Smart Sensor Parking Platform Enables City Motorists Save Time and Fuel [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libelium.com/smart\\_parking/](http://www.libelium.com/smart_parking/) (дата обращения: 11.02.2014).
9. *Baron S., Field J., Schuller T.* Social Capital: Critical Perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000.
10. *Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P.* Smart Cities in Europe // Series Research Memoranda 0048 / VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, 2009.
11. *Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., Meijers E.* Smart Cities – Ranking of European Medium-Sized Cities [Электронный ресурс]. URL: [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf) (дата обращения: 11.02.2014).
12. *Hollands R.G.* Will the Real Smart City Please Stand Up? // City. 2008. Vol. 12, № 3. P. 303-320.
13. *Komninos N.* Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces. N.Y: Routledge, 2002. 320 p.
14. *Nijkamp P.* E Pluribus Unum // Research Memorandum, Faculty of Economics. Amsterdam: VU University Amsterdam, 2008.
15. *Odendaal N.* Information and Communication Technology and Local Governance: Understanding the Difference between Cities in Developed and

Emerging Economies // Computers, Environment and Urban Systems. 2003. Vol. 27, № 6. P. 585-607.

16. *Paskaleva K.* Enabling the Smart City: the Progress of E-City Governance in Europe // International Journal of Innovation and Regional Development. 2009. Vol. 1, № 4. P. 405-422.

17. *Seisedos G.* ¿Qué es una Smart City? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coit.es/publicaciones/bit/bit188/monograficoseisedos.pdf> (дата обращения: 12.02.2014).

18. *Torres L., Pina V., Royo S.* E-Government and the Transformation of Public Administrations in EU Countries: beyond NPM or just a Second Wave of Reforms? // Online Information Review. 2005. Vol. 29, № 5. P. 531-553.

19. *Vehicle Traffic Monitoring Platform with Bluetooth over ZigBee* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libelium.com/vehicle\\_traffic\\_monitoring\\_bluetooth\\_sensors\\_over\\_zigbee/](http://www.libelium.com/vehicle_traffic_monitoring_bluetooth_sensors_over_zigbee/) (дата обращения: 11.02.2014).

20. *Yusuf Z.* Parking Tech: An Accelerator to the Connected City... the Human City [Электронный ресурс]. URL: [http://www.huffingtonpost.com/zia-yusuf/parking-tech-an-accelerator\\_b\\_3326129.html](http://www.huffingtonpost.com/zia-yusuf/parking-tech-an-accelerator_b_3326129.html) (дата обращения: 11.02.2014).



УДК 371.13

**Е.С. БРАУН**, ассистент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: katebraun@inbox.ru

**Л.М. ПОПОВА**, доцент кафедры образовательных технологий высшей школы Регионального института непрерывного образования

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: lar-popova@yandex.ru

### **ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПЕРЕПОДГОТОВКА В ОБЛАСТИ МЕНЕДЖМЕНТА И ЭКОНОМИКИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИЙ ДОШКОЛЬНОГО, ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРЕЗЕНТАЦИЯ РЕАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ**

В статье представлен опыт дополнительного профессионального образования руководителей образовательных организаций в области менеджмента и экономики в форме профессиональной переподготовки. Рассмотрены этапы реализации программы профессиональной переподготовки и функционал участников данного проекта на каждом этапе. Проведен анализ используемых форм обучения и достигнутых в ходе обучения результатов.

**Ключевые слова:** компетентностный подход; профессиональная переподготовка; единый квалификационный справочник; менеджмент и экономика образовательной организации

Начало XXI века дало мощный старт необратимым процессам трансформации современной системы образования, обозначив задачи как стратегического, так и тактического характера. В свете коренных изменений управленческая деятельность руководителя образовательной организации приобретает новые качественные особенности, что обусловлено социально ориентированной направленностью рыночной экономики России.

Одно из принципиальных отличий постиндустриальной школы от индустриальной – это право образовательной организации заниматься деятельностью, приносящей доходы, в том числе и предпринимательской. Директору современной образовательной организации неизбежно приходится овладевать

наукой и искусством привлечения, сохранения и наращивания количества потребителей, использующих предоставляемые школой услуги. Другими словами, директор должен на профессиональной основе заниматься маркетингом своей образовательной организации, что порождает иные функции: современный директор – это менеджер образования, в том смысле, как это понимает в бизнесе.

Управленческие решения современного менеджера образования должны основываться на объективных законах функционирования системы образования, а ценности современной философии образования не должны восприниматься формально. Кроме этого, решения менеджера должны поддерживать устойчивую тенденцию к принятию оптимальных управленческих решений по развитию образовательной организации на рынке образовательных услуг. Поэтому руководитель должен обладать стратегическим мышлением и уметь осуществлять долгосрочное планирование, иметь аналитические способности (обобщение опыта и достижений школы; разработка стратегии развития школы). На практике, в большинстве случаев, речь идет только о сборе фактов, без анализа и структурирования с прорисовкой точек роста.

Коммуникативная компетенция руководителя также требует совершенствования. Сегодня школа – открытая институция, и все ее действия должны быть направлены «во вне». Соответственно возрастает роль партнерства и социальных контактов. Современный директор должен активно налаживать отношения с различными социокультурными институтами.

Резюмируя, можно назвать фундаментальные компетентности современного руководителя (менеджера):

- конкретность, нацеленность на неформальные результаты;
- стратегическое и аналитическое мышление;
- свободное владение бизнес-проектированием;
- коммуникативная компетентность (социальное партнерство).

На современном этапе развития системы образования в Пермском крае проблема дефицита менеджеров подобного уровня стоит достаточно остро. Наблюдается явный диссонанс между существующим пониманием того, как должно быть, и тем, что есть на практике. Поскольку по-новому подготовленные специалисты приступят к работе только через несколько лет, то задача институций, осуществляющих профессиональную переподготовку, максимально приблизить нынешних директоров к желаемому формату.

Считаем, что успешным примером реализации профессиональной переподготовки руководящих работников в сфере дошкольного, школьного и дополнительного образования детей является обучение руководителей образовательных организаций Карагайского муниципального района Пермского края по программе «Менеджмент и экономика образовательной организации».

Ниже представлена модель обучения:



Рассмотрим этапы реализации профессиональной переподготовки и функционал участников на каждом этапе.

## 1. Подготовительный этап

### Деятельность участников профессиональной переподготовки:

| Управление образования администрации Карагайского муниципального района                                                         | Директора образовательных организаций                                                                 | Коллектив преподавателей                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Сбор группы слушателей                                                                                                          | Составление шорт-листа с перечнем тем, требующих разбора в ходе предстоящего обучения                 | Составление программы обучения                                                                                                          |
| Проведение организационного собрания с директорами с целью мотивации на обучение                                                |                                                                                                       |                                                                                                                                         |
| Совместно с коллективом преподавателей разъяснение идеологии курсов, подготовка к выбору темы выпускной квалификационной работы | Верификация точек роста образовательной организации                                                   | Проведение проблемного семинара, цель которого выяснить запрос директоров и управления образования на обучение                          |
|                                                                                                                                 | Корреляция существующих проблем образовательной организации с темой выпускной квалификационной работы | Корректировка программы обучения с учетом запроса<br>Проведение собственного мониторинга уровня профессиональных компетенций директоров |

## Результаты

### Для коллектива преподавателей:

- 1) составлена программа обучения;
  - 2) проведен мониторинг уровня компетентностей директоров. Были получены следующие результаты мониторинга [2]:
- знание законодательных и нормативных актов по вопросам образования – 90%;
  - знание трудового законодательства – 90%;
  - знание Гражданского кодекса в пределах, достаточных для выполнения школой функций юридических лиц – 50%;
  - знание налогового законодательства в пределах, достаточных для обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности школ – 40%;
  - ориентация в приоритетных направлениях развития общего образования – 80%;
  - ориентация в образовательных стандартах – 85%;
  - ориентация в вопросах стратегического планирования – 35%;
  - понимание сущности и способов формирования образовательной программы школы, ориентированной на достижение нового качества образования – 25%;

- понимание сущности способов формирования программы развития школы – 45%;
- понимание сущности управления качеством образования и его способов – 10%;
- ориентация на рынке учебной литературы – 10%;
- ориентация в педагогических инновациях в сфере общего образования – 55%;
- умение стимулировать инновационную деятельность коллектива – 10%;
- ориентация в сущности, форме и способах осуществления государственно-общественного управления – 12%;
- умение использовать ресурсы сетевого взаимодействия образовательной организации – 7%;
- умение выявить и эффективно использовать внебюджетные ресурсы – 25%;
- владение методами SWOT-анализа или другими методами аналитической деятельности – 10%;
- ориентация в вопросах организации мониторинга образовательных ресурсов – 2%;
- ориентация в методах социологических исследований, применяемых в условиях школы – 0%;
- умение подготовить публичный доклад о деятельности школы – 5%.

*Для управления образования администрации Карагайского муниципального района:*

- 1) собрана группа из 27 руководителей образовательных организаций;
- 2) у большей части директоров сформирована истинная, неформальная, мотивация на обучение.

*Для директоров образовательных организаций:*

В ходе проблемного семинара были выявлены пробелы в следующих направлениях деятельности директора:

- государственно-общественное управление образовательной организацией;
- управление функционированием и развитием образовательной организации;
- анализ и самоанализ управленческой деятельности руководителя;
- мониторинг результатов управленческой деятельности;
- программа развития образовательной организации.

## **2. Этап обучения**

На этом этапе представители управления образования администрации Карагайского муниципального района по-прежнему оставались участниками обучающего процесса, но менее активными, нежели коллектив преподавателей и слушатели курсов.

Коллектив преподавателей через различные формы обучения реализовал следующие образовательные модули: технологии управления образовательными системами; управление качеством образования в образовательной организации; самоменеджмент; управление экономикой в образовательной организации; управление безопасностью образовательной организации; управление

инновациями в образовательной организации. Учебная программа была реализована в соответствии с Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих [1].

В каждом из модулей лекции составляли не более 20%, в основном обучение проходило в практико-ориентированном ключе, а также в форме проектной деятельности слушателей.

Лекции для слушателей проводились как в традиционном формате – «лекция в аудитории», так и в режиме вебинаров – «виртуальная лекция». Режим виртуальной лекции был исключительно интересен и полезен как слушателям, так и преподавателям. В вебинарах приняли участие министр образования и науки Пермского края Р.А. Кассина, руководитель государственной инспекции по надзору и контролю в сфере образования Пермского края Г.В. Гутник, руководитель регионального отделения Пенсионного фонда России по Пермскому краю С.Ю. Аврончук.

Практико-ориентированный формат курсов профессиональной переподготовки был выбран как наиболее успешный в плане преодоления барьеров (затруднений), возникающих у директоров на пути осуществления инновационной деятельности, как правило, по причине наличия противоречия между необходимостью достижения некоего иного результата своей деятельности и отсутствием понятных и отработанных механизмов получения инновационного результата.

Практическая часть включала в себя:

- традиционные (академические) семинары;
- инновационные семинары;
- тренинги;
- проектную деятельность;
- стажировки;
- экскурсии.

Особенности форм обучения и достигнутые результаты в ходе обучения представлены ниже:

| Форма обучения     | Особенности                                                                                                                     | Достигнутые результаты                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                  | 2                                                                                                                               | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Аудиторная лекция  | Для не мотивированных на обучение директоров.                                                                                   | Знания по следующим темам: <ul style="list-style-type: none"> <li>– приоритетные направления развития образовательной системы РФ;</li> <li>– методы управления образовательными системами;</li> </ul>                                                                                                                                        |
| Виртуальная лекция | Для директоров, желающих совершить «прорыв»; обращение к этой форме обучения оптимально в жестко ограниченных временных рамках. | <ul style="list-style-type: none"> <li>– достижения современной психолого-педагогической науки и практики;</li> <li>– основы экономики и социологии;</li> <li>– правила внутреннего трудового распорядка;</li> <li>– основы менеджмента и управления персоналом;</li> <li>– управление безопасностью образовательного учреждения.</li> </ul> |

| 1                      | 2                                                                                                                                                                                                     | 3                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Академический семинар  | Описание реальных ситуаций разного рода, возникающих в образовательных организациях (метод case-study), поиск обучающимися возможных путей решения проблем.                                           | Моделирование слушателями возможных ситуаций и определение путей их решения; большая психологическая и предметная подготовленность директоров к анализу проблем своей образовательной организации.                                                                 |
| Инновационный семинар  | Работа каждого руководителя по решению практических проблем и задач своей образовательной организации (образовательные crush-тесты); слушатели максимально включены в работу и замотивированы на нее. | Анализ каждым руководителем текущего состояния своей образовательной организации и выбор стратегически наиболее важной проблемы для проектной разработки (выпускной квалификационной работы).                                                                      |
| Тренинг                | Форма активного обучения с целью определения личностных компетенций руководителя.                                                                                                                     | Повышение профессионального уровня через развитие личностных компетенций.                                                                                                                                                                                          |
| Проектная деятельность | Проект как инновационная стратегия управления образовательной организацией.                                                                                                                           | Овладение директорами инструментарием управленческого проектирования; формирование единого понимания того, что представляет собой стратегический управленческий проект, как его эффективно использовать на уровне и отдельно взятой организации, и района в целом. |
| Стажировка             | «Погружение» руководителя в среду другой образовательной организации. При этом важным является заинтересованность принимающей стороны в проведении стажировки.                                        | Анализ руководителем различных направлений деятельности своей образовательной организации через изучение состояния систем управления принимающей организации.                                                                                                      |

| 1         | 2                                                                      | 3                                                                                                                           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Экскурсия | Мастер-класс от экскурсоводов по публичному выступлению и презентации. | Ознакомление с различными образовательными организациями; неформальное общение для установления профессиональных контактов. |

### 3. Этап защиты проекта (выпускной квалификационной работы)

Данный этап является кульминационным для профессиональной переподготовки. Цель управленческого проекта – решить одну или несколько насущных проблем образовательной организации.

Работа над проектом длилась 4 месяца. До начала разработки индивидуального проекта слушатели совместно с коллективом преподавателей унифицировали структуру проекта, предусмотрев наличие обязательных и вариативных составляющих.

Обязательные элементы: проблема, на решение которой направлен проект; цель проекта; механизм реализации проекта; ресурсы и партнеры проекта; риски проекта; смета проекта; поэтапный план-график реализации проекта; ожидаемые результаты проекта.

Вариативные элементы: исследовательская часть в проекте; SWOT-анализ; механизмы постпроектного развития и тиражирования проекта.

Основные требования к проекту:

- проект должен быть полностью разработан по унифицированной структуре и готов к реализации;
- проект необходимо публично защитить перед коллегами (процедура защиты выпускной работы объявлялась открытой);
- коллектив образовательной организации обязательно должен быть включен в реализацию проекта (проект не должен быть проектом административной команды образовательной организации);
- на стадии реализации проект должен быть посилен коллективу образовательной организации;
- срок реализации проекта – не более трех лет.

За каждым проектом был закреплен тьютор из числа преподавателей, участвующих в программе профессиональной переподготовки.

Тьюторы выполняли следующие задачи:

- консультационные – по общим вопросам проектирования;
- сетевые – помощь в поиске экспертов в узкоспециализированных вопросах, в решении специфических задач проекта.

Коллектив преподавателей не ставил цели перед слушателями реализовать проект в период обучения, это приветствовалось, но не было обязательным требованием.

Аттестационная комиссия состояла из числа преподавателей, представителей Министерства образования и науки Пермского края, ведущих экспертов-практиков в сфере образования. Кроме аттестационной комиссии и слушателей, на защите присутствовали руководители образовательных организаций Юсьвинского муниципального района (слушатели следующего потока обучения).

## Результаты этапа защиты проекта (выпускной квалификационной работы)

### *Количественные результаты:*

На защиту было представлено 27 управленческих проектов, которые по тематике можно разделить на три группы:

- создание условий для устойчивого развития образовательной организации (12 проектов);
- создание условий для социализации учащихся (9 проектов);
- создание условий для повышения качества персонала (6 проектов).

### *Качественные результаты:*

| Для управления образования администрации Карагайского муниципального района                                                                                                                                                      | Для слушателей (директора образовательных организаций)                                                                                     | Для коллектива преподавателей                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Более 20 готовых к реализации проектов;<br>- создание условий для возникновения сетевого взаимодействия между образовательными организациями как институтами и руководителями образовательных организаций как профессионалами. | - Получение экспертной оценки проекта для выявления потенциальных точек роста;<br>- усиление компетенции в области публичного выступления. | - Получение материала для анализа эффективности своей деятельности с целью усовершенствования последующих программ и форм профессиональной переподготовки. |

\*\*\*

Модель профессиональной переподготовки, реализованная в Карагайском муниципальном районе, доказала свою эффективность и позволила в сжатые сроки добиться важных результатов. Безусловно, у презентованной модели есть ограничения и риски. Одним из последних является формальный подход многих директоров к обучению, поскольку инициатором обучения выступало районное управление образования. Для нейтрализации этого риска коллектив преподавателей создал дополнительные мотивы к обучению – проектную деятельность, позволившую решать проблемы каждой образовательной организации, руководители которой являлись слушателями программы.

Главным результатом обучения является комплексное повышение профессиональной компетенции руководителей. На выходе проведен анализ прироста компетенций у слушателей. Так, директора образовательных организаций стали более компетентны в вопросах стратегического планирования, поскольку овладели понятным инструментом – написанием управленческого проекта. При этом, примерно в 70% управленческих проектов применялся метод SWOT-анализа (на входе им владели только 10% слушателей).

Руководители добились заметной динамики в коммуникативном поле: появились элементы сетевого взаимодействия образовательных организаций; руководителями осознана значимость включения коллектива образовательной организации в инновационную деятельность.

Важно сказать и о личностном росте директоров. Многие руководители в ходе психологических тренингов смогли преодолеть внутренние личностные барьеры, например неприязнь обновлений и применения новых практик в своей деятельности. В проектах стала значимой доля мониторинговых и исследовательских методов, тогда как до обучения эти методы не применялись.

Одно из важнейших качественных изменений – увеличение числа директоров, умеющих подготовить и защитить публичный доклад, ведь презентация своей деятельности неотделима от самой деятельности руководителя образовательной организации.

### **Список литературы**

1. *Единый* квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих [Электронный ресурс]: прил. к приказу М-ва здравоохранения и соц. развития Рос. Федерации от 26 авг. 2010 г. № 761н. URL: <http://base.garant.ru/199499/> (дата обращения: 29.01.2014).
2. *Формирование* инновационного ресурса педагогических кадров системы образования через развитие системы повышения квалификации: сб. рекомендаций. М.: Университет. книга, 2007.

# ABSTRACTS

---

---

## **THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT**

### **Magdanov P.V. The New Paradigm of Strategic Planning**

The article deals with a contemporary approach to organizations strategic planning. The author describes the evolution of conceptual grounds of strategic planning. The concept of strategic planning in the contemporary paradigm is analysed. Strategic decisions, change management and strategic control are regarded as the main components of the new paradigm of strategic planning.

*Key words: strategic planning; management decisions; change management; strategic control*

## **FEDERAL POLICY AND ADMINISTRATION**

### **Pakhomova L.M. The National System of Government Procurement in the Russian Federation as an Element of Development of Public-Private Partnership**

The article discusses the main approaches to the concept of public-private partnerships and analyses its forms. It regards an opportunity to consider the development of public-private partnerships through the system of Russian procurement. The research identifies the norms of Russian legislation procurement proving the development of elements of public-private partnership based on state and municipal procurement legislation.

*Key words: procurement; public-private partnership; anticorruption legislation; control system*

## **INNOVATION MANAGEMENT**

### **Perskiy Yu.K., Zavyalov A.Yu. The Role of Innovative Susceptibility in Innovation Adaptation Management of the Regional Socio-Economic System (a Case Study of Russian Regions)**

The research proves that the internal adaptation of the regional socio-economic system to the conditions of the increasing uncertainty of the external environment should be managed on the grounds of the system's innovative susceptibility. The authors study the interrelations of the concepts and characteristics of innovative sus-

ceptibility and innovation adaptation of the regional socio-economic system. They describe the approach to measure the level of the region's susceptibility level. A system of evaluative dimensions for innovative susceptibility is proposed and justified. The results of the study of the typological regions from the standpoint of their innovative susceptibility and innovation adaptation are given.

*Key words: regional socio-economic system; innovative susceptibility; innovation adaptation management*

**Selyaninov A.V., Frolova N.V. The Role of Government Sector in Innovation System Operation**

The article deals with the major aspects of the Russian innovation system operation within the framework of economic agents. The significance of the government sector as a dominant player in the innovation system is revealed. Authors analyze the role of the Russian Academy of Sciences in the aspect of the reform of its entity and structure.

*Key words: government sector; innovative system governance; innovative system operation; Russian Academy of Sciences*

**ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT**

**Napalkova I.G., Soldatova A.S. Ethno-National Space of Contemporary Russia: Specific Development and Management Capacity**

The article analyses positive and negative factors of the development of ethno-national space and interethnic relations in Russia. The first group of factors covers the development of the programme approach in national policy, monitoring in the sphere of international relations, etc. The second group includes the issues of institutional content of national politics, polysubject ethnic politics, etc.

*Key words: territorial administration; ethno-national space; international relations; national politics*

**Trofimova I.N. On the Problem of Inter-Ethnic Relations Regulation in Local Communities**

Increased migration processes and growth of ethnic diversity observed today throughout the world have both positive and negative effects. Russian peoples also have a great historical experience of harmonious cohabitation. At the same time there is a multiple complication of social disposition of various ethnic groups, which leads to aggravation of interethnic relations and social tension. Local communities play a leading role in formation of new, non-ideological, but more viable and functional values in the sphere of interethnic relations.

*Key words: local community; regional community; interethnic relations; interethnic conflicts; regulation*

**Dobrokhotova M.A. Specificity and Administration Issues in Russian Orthodox Church of Moscow Patriarchate in 1990-2000s**

The article is devoted to the specificity of Russian Orthodox Church's internal organization. The article deals with the following problems which the institution

faced in the 1990-2000s: traditional administration model inefficiency, lack of ideological unity and necessity for problem-solving strategies.

*Key words: ideological diversity; Patriarch; Orthodox modernism; Orthodox traditionalism; Russian Orthodox Church; administration*

## **ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT**

### **Demin G.A. Foreign Investment Influence on the Structure of Regional Economy (a Case Study of Perm Krai)**

The article is devoted to the research of the value added structure of regional economy and its transformation under the influence of foreign investment inflow. The cross-sector analysis of the structure of regional economy is carried out. The assessment of the degree of its progressiveness in post-industrial economy is given. Possible trends of investment attractiveness of the region are regarded.

*Key words: regional economy; gross value added; economy structure; region's investment attractiveness; direct foreign investment; workforce productivity; service sector*

## **RESOURCE POTENTIAL MANAGEMENT AND INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT**

### **Ponomarev S.V. Problems of Implementation of Information and Communication Technologies in Public Administration of Russia: The E-government in Resignation?**

The author analyses the influence of new information technologies on the interaction of the state and the society in contemporary Russia and on an opportunity to establish new relations between them. The author considers the main trends of the electronic government development and the key problems that turn up. The author tries to answer the question: "What are the prospects of the electronic government in Russia?"

*Key words: e-government; civil participation; new electronic services; civil initiatives*

### **Zhelyaskov A.L., Seturidze D.E. Implementation of Control and Supervisory Functions Setting Location and Condition, Performance Evaluation Use of Agricultural Land**

Rational and effective use of land as one of the most significant resources has always been and remains an acute issue. One of the most effective tools of the rational use of agricultural land policy could be a state real estate cadastre, providing land users with up-to-date and reliable information on the state of land quality. However, the data collected when agricultural land is registered, does not provide complete information that prevents from rational and efficient use of land. Thus, it is necessary to create in district agriculture departments effectively operating structures to monitor proper use of agricultural land, and to possess data about their quality and location. This will allow to make right management decisions, monitor and control the use of agricultural land.

*Key words: land; use; the person responsible; quality; location*

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES****Blus P.I., Urasova A.A. Development Trends and Support of Local Government in the Territory of Komi-Permyak Area of Perm Krai**

The article is devoted to the increase of management efficiency of socio-economic processes at the municipal level in the territory of Komi-Permyak Area of the Perm Krai. The analysis of the complex of social and economic problems is carried out and several recommendations aimed at their solution are given.

*Key words: system of strategic planning of municipality; quality management system; budget planning; information and analytical system; territorial device*

**Ganin O.B., Ganin I.O. “Smart City”: Development Prospects and Trends**

The article deals with the concept “Smart City” as the main trend of the further social-economic development of cities. Smart city can form a new living standard for people in case of municipal administration development.

*Key words: “Smart City”; intelligent potential of the territory; “intelligent” administration of municipality; focal areas of “Smart City” development*

**DEPARTEMENT****Brown E.S., Popova L.M. Professional Development of Administrators of Pre-elementary, General, and Supplemental Education in the Sphere of Management and Economy: Presentation of Implemented Model**

The article covers the experience of additional professional education of administrators of educational institutions in the sphere of management and economy in the form of professional development. It provides an overview of the implementation stages of the professional development program and job description of the participants at every stage of this project. The research gives an analysis of the implemented forms of teaching and the results achieved in the instructional process.

*Key words: competency approach; professional development; unified qualification reference book; management and economy of educational institution*

# ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

---

---

## УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ В НАУЧНОМ ЖУРНАЛЕ «ARS ADMINISTRANDI»

### Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его статьи в составе публикаций журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также размещает их на сайте журнала: <http://www.ars-administrandi.com>.

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для публикации в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

### Обязательные требования для рукописей<sup>1</sup>

1. Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD (2003 и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

2. В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, адрес и e-mail.

3. Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

4. К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

5. Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится **в алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит.* 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2; 3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312-320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

7. К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень; ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе «Российского индекса научного цитирования».

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что

<sup>1</sup> Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления; ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования. М., 2008.

автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: [ars-administrandi.com](http://ars-administrandi.com), e-mail: [arsadmag@yandex.ru](mailto:arsadmag@yandex.ru).



Научный журнал  
**ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)**  
2014. № 1

Редактор *Л.В. Хлебникова*  
Корректор *А.С. Ивонин*  
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 24.03.2014. Формат 70х100 1/16.  
Усл. печ. л. 12,5. Тираж 500 экз. Заказ № 4130.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)  
614990, Пермь, ул. Букирева, 15  
Тел. (342) 2396830  
ars-administrandi.com  
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ПК «АСТЕР»  
614041, Пермь, ул. Усольская, 15