

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет». Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления.

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)

Блусь П.И., к.геогр.н., *Будалин Е.П.*, к.юрисд.н.,
Булахтин М.А., д.ист.н., *Зуева Е.Л.*, к.экон.н., доц.,
Махов В.П., д.ист.н., проф., *Новикова К.В.*, д.экон.н., доц.,
Прудский В.Г., д.экон.н., проф., *Пыткин А.Н.*, д.экон.н., проф.,
Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Алтухов А.И., академик РАН, д.экон.н., проф., зав. отделом ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства», Москва

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

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

Ирхин Ю.В., д.филос.н., проф. кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации», проф. кафедры теоретической и прикладной политологии ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет», Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», председатель Общественной палаты Пермского края, 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.юрисд.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета в Кракове, Польша

Щерский К., проф., профессор кафедры современных политических систем Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Польша

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.

Издается на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

Территория распространения –
Российская Федерация,
зарубежные страны

Подписной индекс
в Объединенном каталоге
«Пресса России» – 41047.

Адрес редакционной коллегии
614990, Россия, г. Пермь,
ул. Букирева, 15

Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University.

The journal is devoted to the problems of theory, history and practice of public administration.

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Anatoly I. Altukhov, member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor, Head of department of the Russian Research Institute of Agricultural Economics, Moscow

Evgeny G. Animitsa, Doctor of Geography, Professor, Head of department of Regional and municipal economy of Ural State Economic University, Yekaterinburg

Yury V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor of department of Political science of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of department of Theoretical and applied political science of Russian State University for the Humanities, Moscow

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Vice-rector for strategic development, economy and law issues, Head of department of State and municipal government of Perm State University, Chairman of the Civic Chamber of Perm Krai, Perm

Margarita V. Melnik, Doctor of Economics, Professor, Honored scientist of Russia, Professor of department of Audit and control of Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Dean of faculty of International and political studies of the Jagiellonian University in Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Deputy Prime Minister of Sverdlovsk Oblast, Ekaterinburg

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Chairman of Legislative Assembly of Perm Krai, Perm

Ksystof Szczerski, Doctor of Political Science, Professor of department of Modern political systems at institute of Political science and international relations, the Jagiellonian University in Krakow, Poland

Alexander I. Tatarkin, member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor, Honored scientist of Russia, Director of the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg

Sergey V. Zapolsky, Doctor of Law, Professor, Head of department of Financial law of Russia Academy of Justice, Moscow

EDITORIAL BOARD

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Legislative Assembly of Perm Krai – **Head Editor**

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Associate Professor, Perm State University – **Deputy Head Editor**

Elizaveta A. Troitskaya, PhD (Political Science), Perm State University – **Editor-in-Chief**

Pavel I. Blus, PhD (Geography), Perm State University

Evgeny P. Budalin, PhD (Law), West-Ural Institute of Legal Studies

Maksim A. Bulakhtin, Doctor of History, Perm State University

Viktor P. Mokhov, Doctor of History, Professor, State National Research Politechnical University of Perm

Kseniya V. Novikova, Doctor of Economics, Associate Professor, Perm State University

Vladimir G. Prudsky, Doctor of Economics, Professor, Perm State University

Aleksandr N. Pytkin, Doctor of Economics, Professor, Perm Branch of Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences

Mikhail G. Suslov, Doctor of History, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Perm Branch)

Elena L. Zueva, PhD (Economics), Associate Professor, Higher School of Economics (Perm Branch)

Journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science.

Published by department of State and municipal government of Perm State University.

Distributed in Russian Federation, foreign countries.

Subscription index in the common catalogue «Press of Russia» (<http://www.pressa-rf.ru>) – 41047.

Address of Editorial Board: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia.
Tel. +7(342)239-68-30. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Редакционная коллегия, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Черепанова Е.С., Кирюшкина Н.С., Марасанова О.В.

Территориальный маркетинг: ретроспективный анализ Всемирной
парижской выставки 1900 года с использованием геоинформационных
технологий 5

Базуева Е.В. О траектории развития системы институтов
гендерной власти эгалитарного типа в России 16

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Факторы деформации

проектного управления в органах государственной власти
(из опыта реализации государственной политики в современной
России) 36

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Синица А.Л. К вопросу об информационном обеспечении

государственной социально-экономической политики 49

Соловьева Т.С., Попов А.В. Социальные инновации

в сфере занятости: региональный опыт 65

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Редькина А.Ю. Практика коррекции сделок экономической

концентрации в российском антимонопольном регулировании 85

Новичков Н.В. Экономика туризма региона: основные

особенности и тенденции 105

Пыткин А.Н., Урасова А.А. Специфика развития химической

отрасли в Пермском крае в условиях действия фактора ВТО
и экономических санкций 121

Рожков Е.В. Эффективность приватизации государственных предприятий в Пермском крае	139
---	-----

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Татаркин А.И., Новикова К.А. Программно-проектное управление потенциалом территории как потребность ее системного развития	151
---	-----

Мухин М.А., Пахомова Л.М. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия	168
---	-----

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ

РУКОПИСЕЙ	181
----------------------------	-----



I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК [338.138:911.3]:004 **Е.С. ЧЕРЕПАНОВА**, к.геогр.н., доцент кафедры картографии и геоинформатики
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: cherepanova_es@rambler.ru

Н.С. КИРЮШКИНА, студент 4 курса кафедры картографии и геоинформатики
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: kirtasha@rambler.ru

О.В. МАРАСАНОВА, студент 3 курса социально-гуманитарного факультета
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: helgamarasanova@gmail.com

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ВСЕМИРНОЙ ПАРИЖСКОЙ ВЫСТАВКИ 1900 ГОДА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГЕОИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

115 лет тому назад в Париже был реализован один из самых амбициозных проектов русского правительства. Российская империя, вступая в третий технологический уклад развития экономики, ядром которого явились электро-техническое, тяжелое машиностроение, производство и прокат стали, линии электропередач и неорганическая химия [7, с. 4], была представлена на Всемирной выставке в Париже «как источник глобальных тенденций, оказывающих огромное влияние на мышление и образ жизни людей на всей планете» [1, с. 61]. До сих пор

«Знаки и символы управляют миром, а не слово и закон» – эти слова китайского философа Конфуция в полной мере отражают суть территориального маркетинга. Комплекс маркетинговых и PR-технологий для продвижения образа страны в общественном сознании он начал складываться на первой Всемирной выставке в Лондоне в 1851 году. Вершиной развития этого направления территориального маркетинга стала Всемирная выставка в Париже 1900 года. Для Российской империи она стала самой дорогой и самой результативной государственной акцией по созданию положительного образа нашей страны в начале XX века.

Сегодня изучение этого исторического события возможно с использованием геоинформационных систем (ГИС), которые позволяют визуализировать исторические архивные данные, в числе которых и данные о Всемирной выставке.

Ключевые слова: территориальный маркетинг; геоинформационные системы; Всемирная выставка в Париже 1900 г.; Российская империя

этот маркетинговый ход, общей стоимостью в 5226895 рублей (по курсу рубля 1900 года), является не только самым дорогим, но и самым эффективным в истории нашей страны [7, с. 38].

Всемирная выставка проходила в Париже с 15 апреля по 12 ноября 1900 года. На огромной выставочной площадке в 1,12 км² 60 стран и колоний расположились в 13 отраслевых и 84 национальных павильонах [11]. За время ее работы экспонаты, представленные более чем 84 тысячами участников [9], увидели свыше 47 миллионов человек [5, с. 74]. Такое международное событие можно рассматривать как «фиксирующие в концентрированном виде и национальных формах состояние культурного развития человечества в определенный период времени. Характер экспонатов, представленных на Всемирных выставках, дает возможность сделать заключение о системе ценностей и приоритетов, существовавших в данный момент исторического развития, господствовавших в тех или иных странах» [8, с. 8].

Для того чтобы в полной мере визуализировать такое грандиозное международное событие, необходимо обратиться к аутентичным архивным источникам. В первую очередь к печатной монографии «Exposition universelle internationale de 1900 à Paris: extraits des actes organiques concernant les relations des délégués des nations étrangères avec la direction générale de l'exposition» («Всемирная международная выставка в Париже 1900 года: отрывки из учредительных актов, касающихся отношений представителей иностранных государств с генеральной дирекцией выставки»), находящейся в цифровой (электронной) библиотеке Национальной Библиотеки Франции и ее партнеров [10]. Данный документ содержит Décret du 4 août 1894, portant Règlement Général pour l'Exposition Universelle de 1900 (постановление от 4 августа 1894, утверждающее Главный регламент Всемирной выставки 1900 года), по которому все экспоненты были разделены на 18 групп. Под **группами** в данном исследовании понимаются тематические направления [8, с. 12], которые включали в себя производственный и непроизводственный сектора мировой экономики. В изучаемый период производственный сектор, по крайней мере в пределах Российской империи, разделялся на два вида: добывающий и обрабатывающий [2]. Добывающая промышленность объединяла различные виды земледелия, скотоводство, горнозаводскую промышленность, лесопромышленность, звероловство и рыболовство (перечисление по значению для России). Сектор обрабатывающей промышленности разделялся на фабрично-заводскую (питательные вещества, волокнистые вещества, металлы и животные продукты) и кустарную. Также, в статистической литературе того времени, кроме классификации промышленного сектора экономики определяется непроизводственный сектор – «народное образование и санитарное и медицинское дело и благотворительные учреждения разного рода» [6].

В свою очередь 18 групп экспонентов были разделены на 121 класс, которые описаны в официальных каталогах «Catalogue Général Officiel», изданных генеральной дирекцией Всемирной выставки. Они размещены в цифровой библиотеке Национальной школы искусств и ремесел в Париже [9]. Каждый из двадцати каталогов имеет унифицированное содержание: официальную классификацию групп и классов, общий план выставки и планы размещения

Группы экспонентов, представленных в отраслевых павильонах Всемирной выставки в Париже в 1900 г.

Название группы	Количество классов в группе	Количество экспонентов			
		всего	Франция и колонии	Другие страны и колонии	Российская империя
Образование и преподавание	6	7141	5438	1703	312
Произведения искусства	4	4506	1585	2921	163
Пособия и техника в области литературы, науки, искусства	8	4672	2010	2662	124
Двигатели, механические приспособления, машины и орудия по обработке металлов и дерева	4	1449	650	799	26
Электричество	5	1025	314	612	17
Гражданское инженерное дело, средства перевозки	7	4179	1666	2513	134
Земледелие	8	10821	3057	7764	269
Садоводство и огородничество	6	1312	450	862	75
Лесоводство, охота, рыболовство, сбор не возделываемых продуктов	6	2404	901	1503	101
Питательные вещества	8	13944	8935	5009	347
Горное дело, металлургия	3	4212	760	3452	122
Убранства и предметы мебели зданий и жилищ	10	3956	1368	2588	114
Пряжи, ткани и одежда	11	5302	1837	3465	263
Химическое производство	5	3745	1109	2636	114
Разного рода производство	9	3870	1425	2445	115
Социальная экономия и общественное призрение	12	5391	3049	2342	362
Колонизация	3	899	753	146	1
Сухопутное и морское военное дело	6	726	408	318	85
Итого	121	79554	35814	43740	2744

выставочных павильонов, описание группы, перечень участников по классам данной группы, приложение, которое подробно описывает страны-участницы с фотографиями руководителей государств и выставочных павильонов. Общий объем «Catalogue Général Officiel» составляет 15762 страницы.

Понятие **класса** в данном исследовании – это специализация тематических направлений (групп). Например, группа 11 «Горное дело, металлургия» делилась на класс 63 «Разработка рудников, копий, приисков и каменоломень», класс 64 «Получение металлов и превращение их первообразные продукты производства» и класс 65 «Приготовление металлических изделий» (таблица). В каждом классе могли участвовать экспоненты от фабрично-заводской и кустарной промышленности, государственные, частные, общественные учреждения и организации или частные лица [9].

Данные, приведенные в таблице, показывают, что доминирующее положение на Всемирной выставке занимали экспоненты Франции и ее колоний – 45%. Поэтому количество российских участников (2744) логичнее сравнивать с числом представителей других стран – доля российских экспонентов составляет 6,3%. Для достижения такого результата Высочайшим повелением от 10 ноября 1895 года было определено, что «распоряжения по устройству Русского отдела на означенной выставке, под главным заведованием Министра Финансов, сосредоточить, по бывшим примерам, в Департаменте Торговли и мануфактур, возложив их на особую, под председательством Директора сего Департамента, Действительного Статского Советника Ковалевского, Комиссию из представителей подлежащих ведомств и чинов Министерства Финансов по назначению Министра» [5, с. 5]. Генеральным Комиссаром Русского отдела был назначен выдающийся российский предприниматель князь В.Н. Тенишев.

За пять лет работы комиссии удалось пригласить для участия во Всемирной выставке 2744 экспонента практически из всех губерний Российской империи. Они приняли участие в 113 классах всех 18 групп [9]. При этом российская экспозиция создавала образ современной индустриальной страны: 42,6% представляли экспоненты обрабатывающего сектора, 26,7% – производственного сектора и только 18,1% – добывающего сектора.

Экспозиции Русского отдела Всемирной выставки, помимо отраслевых павильонов, были представлены в Павильоне русских окраин, Village Russe (Русская деревня или Кустарный отдел), Доме трудолюбия, Работном доме, Павильоне казенной продажи питей, Павильоне для коллективной выставки Ведомства Учреждений Императрицы Марии, Павильоне Артиллерийского Ведомства, Павильоне Николаевской Главной Физической Обсерватории, Павильоне Российско-Американской Мануфактуры (резиновое производство) и Павильоне Финляндии [5, с. 44–56].

Если говорить о создании оригинальной сувенирной продукции, то Всемирная выставка стала премьерой не только русской матрешки, созданной троицко-сергиевскими мастерами. «Кустарные изделия в Париже имели большой успех и «русская деревня» постоянно была полна посетителями. Выяснилось, что многие изделия могут находить выгодный сбыт за границу. На выставке же продано было кустарных изделий на 70000 франков, так что отправлено обратно в Россию всего 37 ящиков, из прибывших 380». [5, с. 52].

Не менее серьезно в Русском отделе были представлены различные издания. Посетители Всемирной выставки могли познакомиться с монографией «*La Russia a la fin du XIX Siècle*» («Россия в конце XIX столетия»), подготовленной под председательством В.И. Ковалевского, книгами «Садоводство Крыма», «О лесах России», «*L'Economie Sociale*» (Социальная экономия), брошюрами «*Baraque ambulante démontable*» (Народная трезвость, борьба с пьянством), «*Les bureaux de l'assistance communale*» (дома трудолюбия), «Великая Сибирская железная дорога» (на русском, французском, немецком и английском языках), «Кустарные промыслы», «Казенная Продажа Вина» и др. [5].

По мнению министра промышленности и торговли Франции Александра Мильерана, русская экспозиция явилась «одной из наиболее интересных приманок на парижском празднике труда» [4, с. 45]. По итогам Всемирной выставки российские экспоненты и их сотрудники были удостоены 224 *Grand Prix*, 590 золотыми, 896 серебряными, 661 бронзовой медалями и 339 почетными отзывами [5, с. 69]. В целом награды поделились следующим образом: обрабатывающий сектор – 64,5%, непроектный сектор – 18,2% и добывающий сектор – 17,3%. Наибольшее число наград экспоненты получили по группе 13 «Пряжа, ткани и одежда» (483) [5, с. 69]. Однако главным итогом этой блестящей маркетинговой акции явились такие темпы экономического развития страны, объемы привлечения иностранных инвестиций, уровень человеческого капитала, что в мире на протяжении всего третьего технологического уклада говорили о «русском чуде», как в наши дни говорят о Китае.

Столь масштабный и результативный российский проект, казалось бы, должен изучаться, его успехи анализироваться и воплощаться в дальнейшие успешные государственные маркетинговые акции. К сожалению, этого не произошло. Информация об участии России во Всемирной выставке 1900 года рассмотрена только в ряде работ. Одной из них является монография В.Н. Шпакова «История всемирных выставок» [8]. Поэтому авторы решили, используя возможности современных информационных ресурсов, начать создавать не только целостный облик этого выдающегося международного события, но и участия в нем Российской империи.

Главным инструментарием реализации данной идеи стали геоинформационные системы (ГИС), которые являются средством ввода, хранения, обработки, анализа и вывода пространственно-координированных данных для получения новой информации и новых знаний. При этом возможность пространственного анализа зовут «сердцем» ГИС. Сейчас без ГИС-технологий немыслима работа не только профессионалов-географов, но и геологов, историков, биологов, управленцев – всех тех, кто, так или иначе, связан с представлением и использованием пространства в своей деятельности.

Геоинформационные технологии не только работают с картографическими и текстовыми материалами, но и позволяют визуализировать их в удобном для восприятия виде. ГИС-технологии позволяют понимать «поведение» пространственно-координированных объектов, а также проводить последовательный пространственный анализ, после того как «просто» данные становятся географическими данными. Кроме того, визуализация и пространственный анализ исторических (архивных) данных позволяет устранять

противоречия между текстовыми и картографическими историческими источниками. Данный проект реализован средствами лицензионного программного обеспечения ArcGIS 10.2 (ESRI). Под проектом мы будем понимать данные, используемые в рамках настоящего исследования.

Как уже отмечалось выше, все экспозиционные павильоны можно разделить на две группы. Первая – национальные павильоны стран-участниц, которые были построены на основе национального архитектурного наследия. Они могли располагаться в одном или нескольких зданиях. В них находились исторические памятники, этнографические экспонаты, предметы быта и народных промыслов, которые раскрывали своеобразие каждой страны-участницы. Национальные павильоны были расположены на площади Трокадеро и набережной Орсе [11].

Вторая группа – 13 специализированных отраслевых павильонов, которые включали в себя так называемые *секции (авт.)*. Секции представляли собой стенды – по аналогии с современными выставками. На первичных картах-источниках удалось распознать и четко идентифицировать 359 секций различных стран-участниц. Отраслевые павильоны в основном располагались на Марсовом поле, площади Инвалидов и авеню Николая II [11].

Для корректной работы с пространственными данными необходима единая система координат для всех данных проекта. Поэтому первоначально все имеющиеся картографические источники были геопривязаны (приведены в единую систему координат WGS_1984_Web_Mercator_Auxiliary_Sphere) к базовым картам ресурса ArcGIS Online. ArcGIS Online представляет собой инфраструктуру, позволяющую осуществлять быстрое создание картографических материалов и обмен ими [3]. Этот портал представляет собой готовую ГИС «в облаке», в которой можно не только хранить данные, но также использовать уже готовые картографические сервисы – базовые и тематические карты. В ArcGIS Online содержится большое количество пространственных данных, часть которых была использована в настоящей работе – базовая подложка для привязки данных OpenStreetMap. Базовая карта OpenStreetMap (OSM) ссылается на действующий кэшированный картографический сервис проекта OSM – открытый проект для создания свободно редактируемых карт в приложении ArcGIS for Desktop (настольное приложение).

Далее все геометрические объекты с карт-источников были оцифрованы и помещены в базу геоданных. Для ввода семантической (описательной, атрибутивной) информации об объектах исследования была разработана структура хранения такого рода данных (пространственные и непространственные таблицы), наряду с хранением геометрической (картографической) информации (рис. 1).

Таким образом, визуализированы все составляющие проекта – слои пространственных объектов; настроены свойства слоев согласно их описательной информации, введенной авторами в таблицы атрибутов слоев проекта (рис. 2).

Необходимо отметить, что формат базы геоданных ArcGIS позволяет не только хранить и визуализировать данные, но и задавать поведение объектов внутри базы геоданных. Под поведением объектов понимается не только удобство хранения данных в целом и их организация и редактирование, но и

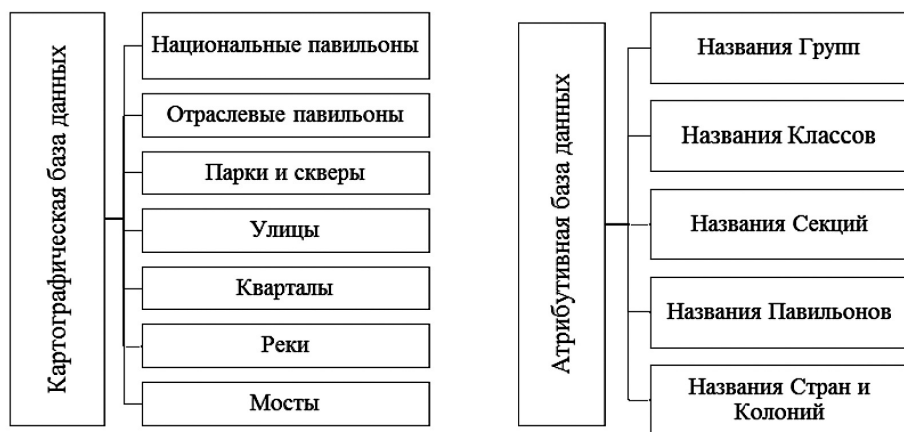


Рис. 1. Структура атрибутивной и картографической базы данных

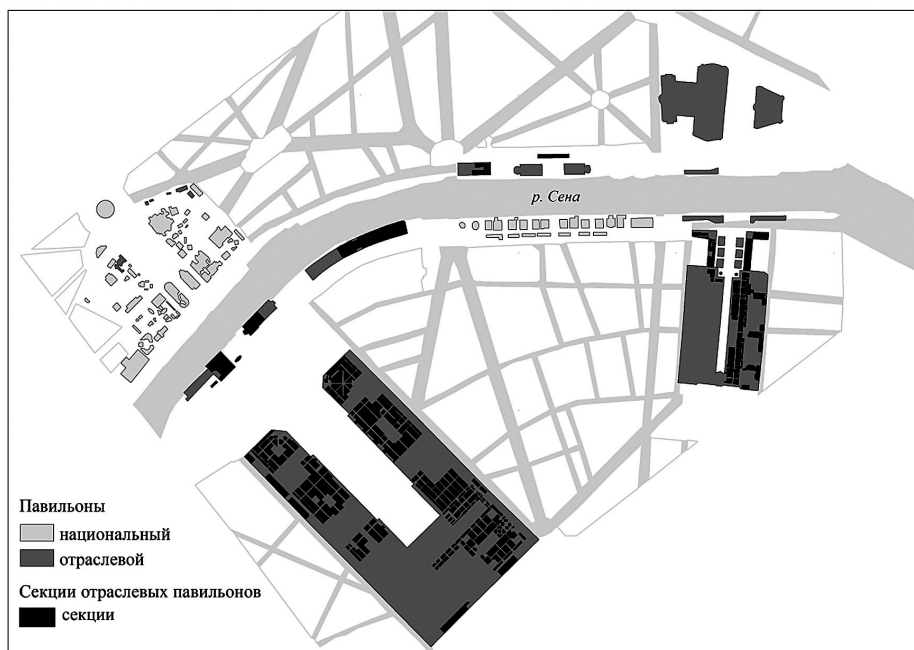


Рис. 2. Схема расположения национальных и отраслевых павильонов (включая секции) на территории Всемирной выставки

конкретная установка так называемых связей между пространственными и непространственными таблицами, позволяющих получать дополнительную информацию (рис. 3).



Рис. 3. Связи между пространственными и непространственными таблицами атрибутивной базы данных

Кроме реализации поведения между классами пространственных объектов базы геоданных были разработаны так называемые вложения. Вложения представляют собой возможности связывания негеографических данных с географической (пространственной) информацией: позволяют хранить детальную информацию об объектах и получать ее одновременно по запросу пользователя. Вложение в данном проекте включает в себя название государства, название страны в 1900 году, современное название страны, географическая часть света, где территориально расположена страна, тип павильона, изображение внешнего вида, описание внешнего и внутреннего облика данного павильона. Все эти характеристики представлены для читателя в формате инфографики и текста (рис. 4).

Условные обозначения



Рис. 4. Информационное описание (вложение) объекта

ГИС предоставляют совершенно новые возможности исторических исследований: междисциплинарные подходы к ретроспективным исследованиям, использующие современные информационные технологии и соответствующие научные наработки отраслей общественных наук, доказали свою плодотворность, новизну и крайнюю необходимость в современной науке. ГИС в истории подчеркивают свою ценность как исследовательский метод, позволяющий оценить пространственные данные и их взаимосвязи, а также как инструмент для визуализации данных и создания цифровых архивов.

Такая модернизация знаковых исторических событий не только значительно расширяет возможности изучения истоков территориального маркетинга, но и возвращает в общественное сознание такие государственные проекты, которыми современные россияне могут, несомненно, гордиться.

Список литературы

1. *Василенко И.А.* Имидж России: концепция национального и территориального брендинга. М.: Экономика, 2012. 222 с.
2. *Линберг А.* География России. Курс IV класса гимназий. М.: Книжный магазин И. Дебнера, 1900. 161 с.
3. *Облачная ГИС: ArcGISOnline для организаций* [Электронный ресурс] // RationalEnterpriseManagement. 03/2013. URL: http://www.remmag.ru/admin/upload_data/remmag/13-1/Esri2.pdf (дата обращения: 24.05.2015).
4. *Россия на Всемирной выставке в Париже 1900 г.* СПб.: А.С. Шустов, 1900. 250 с.
5. *Участие России на Всемирной Парижской выставке 1900 г.: отчет генер. комиссара Рус. отдела / М-во финансов.* СПб.: Тип. Исидора Гольдберга, 1901. 117 с.
6. *Характеристика Пермской губернии от 1895 г. / Фонды Перм. краеведческого музея № 16951-123.*
7. *Чечулин В.Л., Ткаченко Е.Р.* Конечность технологических укладов [Электронный ресурс] // Унив. исслед.: электрон. науч. журн. 2013. URL: <http://www.uresearch.psu.ru> (дата обращения: 24.05.2015).
8. *Шпаков В.Н.* История всемирных выставок. М.: АСТ; Зебра Е, 2008. 384 с.
9. *Exposition internationale universelle de 1900. Catalogue général officiel* [Электронный ресурс]. URL: <http://cnum.cnam.fr/CGI/redire.cgi?12XAE54> (дата обращения: 24.05.2015).
10. *Exposition universelle internationale de 1900 à Paris: extraits des actes organiques concernant les relations des délégués des nations étrangères avec la direction générale de l'exposition* [Электронный ресурс]. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6102114f/f5.image.r=les%20pavillons%20%20de%20l%27exposition%20de%201900%20a%20Paris.langEN> (дата обращения: 24.05.2015).
11. *Renaud L.* Plan-guide de l'Exposition universelle de 1900 / dressé par M. Léon Renaud... [Электронный ресурс]. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/>

btv1b84430960/f1.zoom.r=exposition%20universelle%201900%20paris%20guide
(дата обращения: 24.05.2015).

Получено 01.06.2015

References

1. Vasilenko, I. (2012) Image of Russia: Conception of national and territorial branding, Moscow: Ekonomika.
2. Linberg, A. (1900). Geography of Russia. The IVth year of gymnasiums. Moscow: Knizhnyj magazin I. Deibnera.
3. Cloudy GIS: ArcGISOnline for organization, [Online], available at: http://www.remmag.ru/admin/upload_data/remmag/13-1/Esri2.pdf (Accessed 30 April 2015).
4. Russia on The Exposition Universelle of 1900 in Paris (1900). St.-Petersburg: A.S. Shustov.
5. The participation of Russia in The Exposition Universelle of 1900 in Paris: the report of the General commissar of Russian section / Ministry of Finance (1901). St. Petersburg: Tipografiya Isidora Goldberga.
6. Description of Perm Governorate of 1895 (1895). № 16951-123. Permian Museum of local lore, Perm.
7. Chechulin, V. and Tkachenko, E. (2013). Finiteness of economic structure. Universitetskije issledovaniya, [Online], available at: <http://www.uresearch.psu.ru> [Accessed 24 May 2015].
8. Shpakov, V. (2008). The history of world exhibitions. Moscow: AST: Zebra E.
9. Exposition internationale universelle de 1900. Catalogue général officiel, [Online], available at: <http://cnum.cnam.fr/CGI/redire.cgi?12XAE54> [Accessed 25 May 2015].
10. Exposition universelle internationale de 1900 à Paris: extraits des actes organiques concernant les relations des délégués des nations étrangères avec la direction générale de l'exposition, [Online], available at: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6102114f/f5.image.r=les%20pavillons%20%20de%20l%27exposition%20de%201900%20a%20Paris.langEN> [Accessed 24 May 2015].
11. Renaud L. Plan-guide de l'Exposition universelle de 1900 / dressé par M. Léon Renaud..., [Online], available at: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b84430960/f1.zoom.r=exposition%20universelle%201900%20paris%20guide> [Accessed 24 May 2015].

PLACE MARKETING: A RETROAPECTIVE GIS TECHNOLOGY BASED ANALYSIS OF THE PARIS WORLD'S FAIR OF 1900

Ekaterina S. Cherepanova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: cherepanova_es@rambler.ru

Natalya S. Kiryushkina

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: kirtasha@rambler.ru

Olga V. Marasanova

The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

E-mail: helgamarasanova@gmail.com

“Not word and law, but signs and symbols rule the world” – these words of Confucius, a Chinese philosopher, capture the essence of place marketing acknowledged as a management technology in the 1990s. However, it is at the first World Fair in London in 1851 that a set of marketing and PR techniques of a country public image formation was developed. The Paris World’s Fair in 1900 was the climax of the place marketing development. The contemporaries named it “Grand”. For the Russian empire, it appeared to become the most expensive and at the same time the most effective state campaign aimed at the positive image development at the beginning of the 20th century.

Nowadays we may study such an event as the Paris World’s Fair with a geo-information system(GIS) that provides a visualization of historical data. As a research method, GIS allows the evaluation of spatial data and its correlation. As a tool, it makes information comprehensive and interesting for the public.

Key words: place marketing; geographic information systems; World’s Fair in Paris 1900; Russian empire

О ТРАЕКТОРИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ИНСТИТУТОВ ГЕНДЕРНОЙ ВЛАСТИ ЭГАЛИТАРНОГО ТИПА В РОССИИ

В статье акцентировано внимание на необходимости модернизации системы институтов гендерной власти в направлении повышения степени ее эгалитарности. С этой целью использован инструментарий стратегии институциональных изменений – проектирование промежуточных институтов, которая предполагает, что модернизация системы институтов должна осуществляться поэтапно. В статье предложен алгоритм траектории развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в современной России. Подробно проанализированы возможные сценарии выстраивания системы прямых, обратных и горизонтальных связей между институтами гендерной власти разных уровней иерархии. Обосновано, что траектория развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России должна предусматривать механизмы стабилизации норм эгалитарного поведения экономических агентов и особенности сопряжения внедряемых институтов с действующими институтами других институциональных систем.

Ключевые слова: проектирование институтов; система институтов гендерной власти; модернизация; механизмы стабилизации норм; нормы эгалитарного поведения; иерархия; прямые; обратные и горизонтальные связи; сети

Как было установлено нами ранее [3; 4; 5], действующая в России система институтов гендерной власти¹ имеет очень низкое качество, не отвечает требованиям современной экономики и снижает эффективность функционирования всей социально-экономической системы. Следование установленным данной системой институтов стандартам поведения (институциональным ролям) высокочастотно для экономических агентов на всех ее уровнях [2]. Изучение процессов трансформации традиционного типа диспозиции гендерной власти² в российских семьях [7] позволило выявить, что в семьях усиливается процесс ее рассогласования. Все вышесказанное обуславливает необходимость модернизации действующей системы

¹ Согласно выбранной методологии исследования под институтом гендерной власти следует понимать особый вид социально-экономического института, сформировавшегося под влиянием объективных условий материального производства (общественного разделения труда), который представлен в виде системы относительно устойчивых властных отношений, закрепленных через систему законодательных актов, контрактов и неформальных правил, которые упорядочивают формы взаимодействий субъекта и объекта власти и определяют цели и варианты выбора модели их жизнедеятельности.

² Традиционный тип диспозиции гендерной власти соответствует традиционному типу семьи, когда мужчина выступает в качестве субъекта гендерной власти, а женщина – ее объекта. Следовательно, диспозиция гендерной власти предполагает следующее распределение ролей: мужчина – кормилец семьи, добытчик рыночного капитала, а женщина сосредотачивает усилия на накоплении «семейного» капитала. При этом допускается, что женщина может быть занята в общественном секторе экономики. Однако приоритетным для нее все же является ведение домашнего хозяйства.

институтов гендерной власти в направлении повышения степени ее эгалитарности³, что и составляет цель данной статьи. Данная цель предполагает решение следующих взаимосвязанных задач: 1) определить наиболее эффективную траекторию институциональных изменений; 2) выявить неэффективность действующей сети специализированных институтов по продвижению гендерного равенства в России; 3) представить возможные сценарии выстраивания системы прямых, обратных и горизонтальных связей между институтами гендерной власти разных уровней иерархии; 4) определить механизмы стабилизации норм эгалитарного поведения на каждом этапе развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в современной России.

Известно, что в настоящее время среди экономистов наиболее удачной для преодоления институциональной неэффективности⁴ признается траектория институциональных изменений, которая содержит несколько этапов проектирования (ориентир не на «передовые» институты, а на «промежуточные» (подход Полтеровича). Следуя данной логике, представляется, что развитие системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России должно осуществляться в три этапа.

Первый этап предусматривает выстраивание системы прямых связей между институтами гендерной власти эгалитарного типа, предполагающих строгую соподчиненность уровней иерархии в институциональной системе, т.е. каждый из них должен регламентировать диспозицию гендерной власти эгалитарного типа, нивелирующую воспроизводство традиционных институциональных ролей экономических агентов (мужчин и женщин).

Второй этап развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России должен, на наш взгляд, быть направлен на развитие системы обратных связей между институтами в данной иерархической системе, позволяющих быстро и своевременно корректировать условия выполнения институтами их функций. Кроме того, развитая система обратных связей будет способствовать сокращению эксплуатационного потенциала данной иерархической системы за счет перераспределения издержек и ренты власти между субъектами гендерной власти, находящихся на разных уровнях иерархии.

Целью третьего этапа развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России является «расширение горизонтальных взаимодействий между институтами, позволяющих сокращать «длину иерархических цепочек» [35], временной лаг институциональных изменений в данной системе, тем самым увеличивая синхронность преобразований между

³ Напомним, что система институтов гендерной власти эгалитарного типа предполагает ограниченность гендерной власти сферой свободы другого экономического агента, поэтому степень ее концентрации незначительна. Для нее характерны следующие черты: 1) равный доступ женщин и мужчин к производительным ресурсам и источникам получения дохода, включая управление государством; 2) распространение государственных льгот, связанных с уходом за детьми, на обоих родителей; 3) нивелирование действия гендерных стереотипов в экономике семьи и общества; 4) одинаковая отдача на человеческий капитал у мужчин и женщин; 5) гендерная экспертиза нормативно-правовых программно-целевых документов и управленческих решений.

⁴ Ключевые подходы институционально-эволюционной теории в преодолении институциональной неэффективности рассмотрены в [28].

верхними и нижними уровнями иерархии, следовательно, будут способствовать повышению результативности ее функционирования в целом.

При этом, для того чтобы нормы эгалитарного поведения экономических агентов стали устойчивыми, необходимо на каждом из перечисленных этапов предусмотреть механизмы их стабилизации: координацию, сопряжение, обучение, инерцию. [19, с. 186–187].

С учетом вышесказанного, начнем с выстраивания системы прямых связей. В настоящее время, созданная в середине 1990-х гг. сеть специализированных институтов по продвижению гендерного равенства в России⁵, по формальным признакам соответствующая положениям Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, полностью демонтирована (см. рисунок).



Динамика изменения системы институтов по продвижению гендерного равенства в России

Подчеркнем, что Межведомственная комиссия по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в РФ при Министерстве здравоохранения и социального развития РФ в настоящее время действует номинально, ее статус не соответствует новой структуре Правительства РФ.

Действующий комитет по делам семьи, женщин и детей Государственной Думы РФ фактически реализует патерналистский тип государственной

⁵ Напомним, что данный институциональный механизм определяют как специальную систему структур управления и практических мер государства, направленную на внедрение гендерного подхода во все области политики и решение гендерных проблем во всех областях общественной жизни.

политики в отношении женщин, регламентирующий перманентное воспроизводство традиционных институциональных ролей мужчин и женщин в экономике семьи и общества в целом.

Таким образом, фактически в данный момент система институтов по продвижению гендерного равенства в России не функционирует. Данный вывод подтверждает содержание доклада РФ «Национальный обзор хода осуществления Пекинской декларации и Пекинской платформы действий в 2015 г.» [25]. В этой связи не утратило своей актуальности замечание Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, зафиксированное в 2010 г., о необходимости выполнения взятых на себя обязательств «создать национальный механизм по улучшению положения женщин, наделить его четким мандатом и обеспечить необходимыми людскими, финансовыми и техническими ресурсами для эффективного функционирования» [17]. В качестве условий, необходимых для эффективного функционирования подобных национальных механизмов в п. 201 Платформы действий, принятых на Четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин (1995 г.), названы: 1) подчиненность такого механизма должностному лицу максимально высокого уровня в Правительстве – министру; 2) наличие институциональных механизмов или процессов, которые содействуют, когда это необходимо, децентрализованному планированию, осуществлению и контролю всех уровней управления; 3) возможность оказания влияния на разработку правительственной политики во всех областях» [28, п. 201].

Учитывая вышесказанное, считаем, что в системе исполнительной власти на уровне Правительства РФ необходимо создание специализированного Министерства, координирующего реализацию гендерной политики в стране. Что касается названия данного ведомства, то в условиях перманентного воспроизводства патриархальных гендерных стереотипов в России у подавляющего большинства не только населения, но и работников властных структур, как справедливо подчеркивают М.Е. Баскакова, И.В. Собалева, словосочетание «гендерное равенство» ассоциируется с «тождеством» мужчин и женщин [9, с. 349], целесообразнее дать ему название – Министерство по решению гендерных проблем. Кроме того, данные институты должны быть созданы на региональном и муниципальном уровнях. На наш взгляд, на региональном уровне, исходя из размеров протяженности данной институциональной системы, оказывать помощь субъектам РФ во внедрении гендерного подхода в процесс принятия решений, осуществлять мониторинг и контроль реализации политики, направленной на снижение уровня концентрации гендерной власти, может также специализированное Министерство по решению гендерных проблем, а на муниципальном уровне, по аналогии с институциональным механизмом Швеции, – специальные эксперты по решению гендерных проблем. Исходя из того, что уровень достигнутого гендерного равенства существенно различается в регионах России при создании данной институциональной вертикали и определения функций данных институтов на региональном и муниципальном уровнях, необходимо учитывать индивидуальную специфику субъектов, находящихся на одном уровне иерархии. Последнее предполагает повышение степени адекватности на более высоком уровне сложности принятия решений инвариантным многообразиям поведения подсистем нижних

уровней (уровень разнообразия) как одного из критериев качества данной системы институтов. Создание вертикальных связей между специализированными институтами, находящихся на разных уровнях иерархии, предполагает выстраивание скоординированности их действий и полную ясность в отношении механизмов принятия решений и структур, отвечающих за их эффективную реализацию. Они должны нести ответственность за тех, на кого распространяются их инструкции.

Эффективность гендерной политики зависит также от степени политического влияния Министерства по решению гендерных проблем, которая «будет напрямую зависеть от статуса и сферы компетенций соответствующего министра» [13, с. 19–20]. На первом этапе развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России функциями данного института, на наш взгляд, могут стать следующие: 1) формулировка целей гендерной политики; 2) создание институциональной базы для функционирования национального механизма обеспечения гендерного равенства; 3) расчет сметы затрат и источников финансирования перманентной реализации обеспечивающих мероприятий; 4) мониторинг и контроль организации и финансирования наличных действий; 5) обучение представителей всех ветвей власти и бизнеса особенностям гендерной методологии анализа; 6) разработка системы гендерных индикаторов, позволяющая осуществлять мониторинг эффективности функционирования Министерства и его структурных подразделений на местах.

Для обеспечения эффективного функционирования системы институтов гендерной власти эгалитарного типа, в соответствии с требованиями Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминаций в отношении женщин, требуется разработать и принять системообразующий документ – закон «О государственных гарантиях равных прав, свобод мужчин и женщин и равных возможностей их реализации в РФ», консолидирующий, с одной стороны, все направления национальной гендерной политики, которые в настоящее время «растворены» в принятых и реализуемых законах и программах. С другой стороны, нормы, закрепляющие эгалитарное поведение экономических агентов, должны быть сопряжены с нормами других систем институтов (механизм сопряжения). Заметим, что действие нормативно-правового документа должно быть финансово обеспечено, так как уровень монетарного наполнения содержания института определяет результативность его функционирования. Закон должен содержать адекватную систему инфорсинга к соблюдению правил, регламентируемых данной системой институтов, предполагающую, что в случае отклонения от нормы экономические агенты будут вынуждены нести дополнительные издержки⁶. При этом заметим, что эффективность ее введения зависит от уровня информированности экономических агентов о нормах поведения эгалитарного типа, причем с указанием альтернативных последствий (выгод и издержек) их действий⁷. С этой целью в развитых странах функционирует сеть специализированных исследовательских университетов,

⁶ Разновидности и механизм применения санкций за отклонение от норм эгалитарного поведения подробно были проанализированы нами в [3].

⁷ Данная логика преодоления (или смягчения) сопротивления регламентируемых государством норм поведения представлена в трудах многих ученых институционального направления экономической науки. См., например, [2, с. 427].

изучающих эффективность от соблюдения эгалитарных норм поведения субъектами гендерной власти различных уровней иерархии. Заметим, что в нашей стране функционирует сеть центров гендерных исследований (ЦГИ), осуществляющих данный вид исследований. Однако, с одной стороны, исследования в основном акцентируют внимание на последствиях гендерно асимметричного развития на макроуровне, с другой стороны, ввиду ограничений финансирования НКО зарубежными фондами и неприоритетности данного типа исследований для Правительства РФ количество их невелико.

Кроме того, как показывает опыт развитых стран, перманентное вытеснение системы институтов гендерной власти либерального или патерналистского типов, невозможно без создания системы институтов «гендерного просвещения» ее субъектов. Заметим, что некоторые ее элементы уже действуют в нашей стране. На начальном этапе целью развития системы «гендерного просвещения» является адаптация экономических агентов к новым нормам поведения, регламентируемым системой институтов гендерной власти эгалитарного типа.

Начнем с того, что, согласно рекомендациям по внедрению гендерного подхода, разработанным Комитетом по вопросам равноправия полов в Швеции, прежде всего необходимо обучить представителей государственных органов управления. Многие эксперты в нашей стране подчеркивают, что такое обучение должно проходить на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) (см. об этом, например, [9]). При этом в программах акцентировать внимание необходимо на адекватности гендерного обучения государственным целям развития – нормативно-правовой базе государства, неэффективности действующей дихотомии, возможным результатам работы и сущности гендерного анализа (см. подробнее в [40; 41]).

Следующим субъектом, вовлеченным в систему гендерного просвещения, должен стать бизнес. В настоящее время наиболее успешной технологией обучения работодателей и сотрудников организации, по мнению МОТ⁸, является гендерный аудит, основанный на интерактивном обучении организации методам эффективного применения комплексного гендерного подхода на практике (см. о данной методике подробнее [32]). Подчеркнем, что его отличительной особенностью являются добровольный характер участия в нем и полное одобрение и поддержка со стороны руководства данной организации [24, с. 152]. Аудит носит просветительский и консультативный, а не надзорный характер, позволяет обратить внимание руководства компании на скрытые резервы более эффективного ее развития, что компенсирует работодателям потери от дополнительных издержек в результате повышения заработной платы сотрудников организации женского пола. Траекторию, удовлетворяющую этому требованию, в терминах В.М. Полтеровича, «естественно назвать Парето-улучшающей» [30, с. 322].

Кроме того, подчеркнем, что изменение восприятия гендерных проблем в рамках методологии гендерного аудита происходит «по цепочке», т.е. от отдельных

⁸ Подчеркнем, что в Швеции содержание руководства по внедрению гендерного подхода на предприятиях и в организациях, по сути, аналогично.

людей далее к рабочему подразделению и от рабочего подразделения – к более высоким уровням организации. Следовательно, на наш взгляд, он может способствовать изменению восприятия гендерной компоненты не только на отдельном предприятии, но и в семьях своих сотрудников и в обществе в целом. Неслучайно Г.Б. Клейнер считает именно предприятия одним из главных агентов в процессе возникновения и распространения институтов [19, с. 200–201].

С целью нивелирования действия внутренних институтов гендерной власти экономических агентов при проведении тренингов на предприятии, на наш взгляд, эффективно было бы прибегать к технологиям обучения, используемым менеджерами по типу «Корпорации “Я”», т.е. человек описывает себя в качестве корпорации, оценивая свои сильные и слабые стороны исходя в т.ч. из своего внешнего окружения. Это позволило бы снизить влияние гендерных стереотипов положения при выборе женщинами сфер применения своего человеческого капитала.

Для осуществления мониторинга эффективности функционирования Министерства по решению гендерных проблем и его структурных подразделений на местах необходимо разработать целостную систему гендерных индикаторов. Заметим, что статистические показатели в разрезе по полу по некоторым направлениям жизнедеятельности населения отслеживаются Росстатом и систематизируются в специализированных сборниках гендерной статистики «Женщины и мужчины России» начиная с 1996 г. Однако если региональная компонента в них представлена в некоторых разделах по ограниченному спектру показателей, то муниципальная – полностью отсутствует.

Исходя из особенностей институционального развития нашей страны становление и развитие механизма системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России невозможно без повышения эффективности функционирования социальных институтов, которые создают для женщин и мужчин возможность получения равного дохода в общественном секторе экономики. На первом этапе, на наш взгляд, такими институтами должны стать – родительский отпуск, предполагающий увеличение вовлеченности мужчин в институт опеки над детьми, сеть коллективных дошкольных образовательных учреждений (ДОУ). В настоящее время они существуют в нашей стране только формально, фактически являясь, как отмечалось нами ранее, «квазиинститутами».

В целях формирования системы обратных связей между институтами гендерной власти эгалитарного типа в России на втором этапе развития данной иерархической системы, на наш взгляд, необходимо создание дополнительного специализированного института – Агентства по гендерному равенству на рабочих местах в структуре Министерства труда РФ. Основные цели и функции данного института были представлены нами в [6]. Кроме того, для защиты мужчин и женщин от проявления гендерной власти в других сферах их жизнедеятельности необходимо совершенствование деятельности института Уполномоченного по правам человека в направлении ее гендерной специализации. Заметим, что данный вид обучения также не является инновационным для нашей страны, так как в период 2006-2007 гг. в рамках проекта Консорциума женских неправительственных организаций «Права женщин в системе прав

человека: новая модель правозащитной деятельности»⁹ обдусмены из 20 регионов РФ (в т.ч. Пермского края) прошли курс гендерного обучения. Функционирование данных специализированных институтов также должно быть подкреплено возможностью применения системы инфорсинга к исполнению правил эгалитарного поведения.

Развитие механизма обратных связей зависит от степени трансформации ментальности каждого субъекта гендерной власти. В этом случае конструкция механизма положительной обратной связи, заложенная в эффекте координации, будет минимизировать количество агентов, желающих следовать патриархальным нормам поведения, так как чем больше агентов следуют альтернативной норме, тем менее целесообразно отклоняться от нее [30, с. 74]. Следовательно, на данном этапе результатом развития системы институтов гендерного образования населения должно стать изменение способов решения конкретных индивидуальных проблем экономических агентов посредством формирования критического отношения к сложившейся патриархальной системе норм и ценностей, которые привели к сложившейся ситуации. Как показывает опыт развития института гендерного обучения населения за рубежом, наиболее эффективными являются следующие его формы: 1) введение гендерных курсов по непрерывной технологии детский сад – школа – техникум – вуз; 2) создание социальной рекламы, направленной на устранение гендерной неграмотности; 3) разработка специальных руководств, разъясняющих основные формы проявления гендерной власти и механизм подачи жалоб¹⁰; 4) производство демонстрационных фильмов, обучающих основам гендерной методологии в доступной и увлекательной для населения формах.

Для развития институтов индивидуальной защиты гражданами своих интересов необходимо включение данных вопросов в сеть бесплатных юридических консультаций, которая в настоящее время начала развиваться в нашей стране [26]. Однако это потребует включения гендерной специализации в образование работающих и обучающихся юристов.

Стабилизация норм эгалитарного типа гендерной власти невозможна также и без гендерного просвещения представителей СМИ, влияние которых, как фактора нормообразования в последнее время, подчеркивает Г.Б. Клейнер, в России особенно велико. В целях распространения позитивной информации о существовании и действенности системы институтов гендерной власти эгалитарного типа и создания символических благ для агентов, поддерживающих данные нормы поведения, можно формировать положительный имидж таким агентам через СМИ (формирование информационного механизма стабилизации норм)¹¹.

Кроме того, в систему гендерного просвещения необходимо включить также представителей женских неправительственных организаций. Как показал наш

⁹ Основной целью данного проекта было создание совместно с женскими неправительственными организациями новой модели правозащитной деятельности в России, прежде всего направленной на повышение эффективности механизма преодоления дискриминации в отношении женщин.

¹⁰ Заметим, что данная работа проводится неправительственными женскими организациями. См., например, [1].

¹¹ Подобное предложение было высказано Л.Штылевой. Она предлагает проведение конкурса масс-медиа-бала с оглашением героев и антигероев гендерной политкорректности в СМИ. См. об этом [39].

анализ в Пермском крае, деятельность многих женских неправительственных организаций, созданных в советский период развития нашей страны, «противоречит постулатам реализации комплексного гендерного подхода» (см. об этом подробнее [8]) и направлена на закрепление традиционных ролей мужчин и женщин в экономике семьи и общества в целом.

Результативность развития обратных связей в данной системе институтов зависит также от включенности показателей, характеризующих динамику жалоб граждан, подвергшихся различным формам гендерной дискриминации, при оценке эффективности деятельности данной институциональной системы, а также руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений в целом. В настоящее время данный критерий оценки отсутствует (см. [27]).

Целью третьего этапа развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа в России является расширение горизонтальных взаимодействий между институтами посредством использования сетевых механизмов дальнейшего распространения норм гендерного равенства. Первоначально сети могут быть созданы на одном уровне иерархии, на следующем этапе – межуровневые сети. При этом следует отметить, что если создание государственной сети институтов возможно посредством силового вменения обязанностей выполнения вводимых норм, обеспеченных действием механизма инфорсинга, то развитие сетевого способа координации взаимодействий между экономическими агентами на нижних уровнях иерархии (бизнес, социальное окружение и индивиды) возможно только на основе принципа самоорганизации.

Создание государственной сети распространения норм эгалитарного поведения предполагает, во-первых, интеграцию гендерного подхода в деятельность всех министерств и ведомств в системе исполнительной, законодательной и судебной власти. Начальный этап его внедрения – разъяснительный, который предполагает гендерное обучение представителей всех ветвей власти с целью достижения однозначности толкования принятых норм и идентификации ситуаций ее нарушения. Обучение представителей всех ветвей государственной власти, кроме обозначенных выше специализированных программ на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), можно развивать в полукоткрытой социальной сети «Госбук», разработанной специально для госслужащих, специалистов в разных областях государственного управления и экспертов из различных сфер жизни общества [12]. Координацию действий в реализации программ, направленных на продвижение гендерного равенства, в государственной сети институтов на данном этапе может осуществлять Межведомственный комитет (комиссия) по вопросам обеспечения гендерного равенства.

Следующим этапом развития государственной сети институтов гендерной власти эгалитарного типа является создание институтов гендерной экспертизы и гендерного бюджетирования¹². Для этого необходимо создание

¹² Институт гендерной экспертизы предполагает внедрение гендерного анализа как одного из методов оценки эффективности работы системы государственной власти. Институт гендерного бюджетирования проведение гендерного анализа бюджета с учетом политики равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин.

специализированных институтов в Государственной Думе РФ и Совете Федерации РФ – постоянно действующая группа гендерных экспертов. Гендерную экспертизу и гендерный анализ бюджета в системе исполнительной власти могут осуществлять структурные подразделения Министерства по решению гендерных проблем также с привлечением специальных гендерных экспертов и представителей женских неправительственных организаций (развитие межуровневых горизонтальных связей в данной системе институтов). Заметим, что российскими учеными апробированы методики осуществления гендерной экспертизы¹³. Таким образом, в нашей стране сеть гендерных экспертов потенциально существует. Однако разработанные экспертами рекомендации не учитываются в дальнейшей работе органов государственной власти. Что касается гендерного анализа бюджета (см. о методиках [14; 32]), то одним из основных условий его эффективности, как подчеркивает эксперт ООН И.А. Калабихина, является включение гендерного анализа во все стадии бюджетного процесса. Заметим, что в нашей стране не только имеется опыт осуществления гендерного анализа бюджета (см., например, [23]), в России в 2012 г. на базе РАНХиГС был создан Международный центр гендерного бюджетирования и управления для стран СНГ (МЦГБиУ) (см. о данной программе подробнее [23]). Из вышесказанного следует: эффективность развития институтов гендерной экспертизы и гендерного бюджетирования в России зависит от степени последовательности и системности их внедрения в систему органов государственной власти.

Формирование сетевых форм взаимодействий на нижних уровнях иерархии институтов гендерной власти эгалитарного типа (бизнес, социальное окружение и индивиды) будет возможным: если большая часть экономических агентов будет придерживаться эгалитарных норм поведения¹⁴ (снижение неопределенности); станет возможной рефлексия полученных гендерных знаний, способствующая дальнейшему закреплению изменившихся норм поведения между экономическими агентами (включается механизм инерции); издержки реализации данных норм будут стремиться к минимуму (посредством действия

¹³ Это: 1) гендерная экспертиза социально-экономических и демографических программ и документов (И.Е. Калабихина); 2) гендерная экспертиза законодательства РФ о СМИ (О.А. Воронина); 3) гендерная экспертиза избирательного, семейного, трудового, уголовного и уголовного-исполнительного законодательства (Л.Н. Завадская, А.С. Михлин, Л.С. Ржаницына, З.М. Зотова, С.В. Полубинская, О.А. Хазова); 4) гендерная экспертиза учебников высшей школы (И.Н. Тартаковская, Н.Н. Козлова, Н.В. Исаева, Е.Р. Ярская-Смирнова, Н.С. Григорьева, Т.Б. Рябова, Г.И. Зверева, А.В. Кирилина, Н.В. Ходырева, И.С. Клецина, О.А. Воронина); 5) гендерная экспертиза рекламы (Л.Н. Попкова); 6) гендерная экспертиза социально-экономической политики в регионах России (Е.И. Якушкина, А.А. Гнедаш, М.Е. Баскакова, И.В. Зароастрова, Е.В. Бабуева, Е.В. Машкова, В.В. Кижикина, Л.Н. Попкова, Е.Р. Ярская-Смирнова, Е.Г. Трубина, Е.Б. Мезенцева, Е.Б. Баллаева); 7) гендерная экспертиза здравоохранения (Н.С. Григорьева, Т.В. Чубарова, Е.А. Баллаева и др.). Заметим, что авторы методик являются авторитетными гендерными экспертами, многие из них эксперты международных организаций (МОТ, ООН), участвуют в работе неправительственных женских организаций и ЦГИ.

¹⁴ Подчеркнем, что многие авторы обращают внимание на то, что развитие сетевых взаимодействий возможно только в условиях партнерских отношений, когда устраняются многие социальные стереотипы, предрассудки и статусно-ролевые условности, играющие роль коммуникативных преград в реальной жизни. См. об этом подробнее: [16; 21; 37; 38].

механизма обучения); высокими станут степень доверия, престижность следования данным нормам поведения (действие информационного механизма)¹⁵. При этом заметим, что сетевые взаимодействия агентов в отличие от предшествующего этапа развития данной системы институтов, когда приоритетом был индивидуальный способ адаптации к изменениям среды, предполагает коллективный способ адаптации субъектов (со-созидание), партнерство, взаимопомощь и участие [16, с. 69]. Это в большей мере соответствует базовой институциональной матрице нашей страны с приоритетом коллективистских ценностей [18].

В бизнес среде сетевые формы взаимодействия можно развивать в форме наставничества (см. подробнее [6]). Профсоюзы могут воздействовать на работодателей путем включения гендерных вопросов в тарифные соглашения между объединениями работодателей и работников, а также в коллективные договоры¹⁶.

Целью формирования сети некоммерческих организаций и сети инициативных групп граждан является обмен информацией, выявление проблем в области гендерной дискриминации и их конструктивное решение. Данный вид взаимодействия может также способствовать тиражированию инновационных форм функционирования институтов гендерной власти эгалитарного типа в нашей стране и, как следствие, мультипликации действия механизма обучения и инерции. Заметим, что данный тип сетевого взаимодействия, направленный на преодоление дискриминации по гендерному принципу, начинает фрагментарно появляться в некоторых регионах России [10]. Однако его дальнейшее развитие будет определяться уровнем качества функционирования созданной системы институтов гендерной власти эгалитарного типа¹⁷. Кроме того, на данном этапе, как подчеркивают многие ученые, важно усиливать взаимодействие органов власти с гражданским обществом.

Подчеркнем, что на данном этапе развития системы институтов гендерной власти эгалитарного типа можно будет говорить об институциональном управлении, когда «решения по каждой проблеме принимаются на основе как явных, так и неявных норм и правил, разделяемых участниками процесса». Однако начало становления данного типа управления, как отмечает Г.Б. Клейнер, применительно к институциональной системе России в целом, возможно только к середине 2020-х гг. [20]. Если учесть, что по данным эмпирических исследований усредненная оценка продолжительности жизненных циклов ментальных институтов составляет 17 лет, культурных – 12 лет [31, с. 473], то можно ожидать, что институциональное управление в создаваемой системе институтов гендерной власти эгалитарного типа возможно не ранее 2030-х гг.

¹⁵ О принципах эффективного развития и функционирования сетевой экономики см. подробнее: [11; 15; 16; 22].

¹⁶ Заметим, что МОТ разработан модельный закон, в котором сформулированы подходы к включению вопросов гендерного равенства в коллективный договор [1].

¹⁷ В настоящее время, как отмечает Т.Л. Барандова, тормозящими факторами в развитии женского движения является «слабость или отсутствие гендерной компоненты в институциональном понимании», гендерного образования чиновников, отсутствие конструктивного сотрудничества с госструктурами [10].

Список литературы

1. Айвазова С.Г. Основы методики распознавания и оценки дискриминации женщин на рынке труда. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Эслан, 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wcons.org.ru/ru/files/book-2007.pdf> (дата обращения: 13.08.2014).
2. Базуева Е.В. Человеческий капитал Пермского края: гендерные особенности реализации // Экономика региона. 2010. №2. С. 46-59.
3. Базуева Е.В. Институциональный анализ системы гендерной власти в современной России // Экон. анализ: теория и практика. 2011. №19. С. 9-20.
4. Базуева Е.В. Институциональная среда современной России: гендерный критерий эффективности // Вестник Пермского университета. Экономика. 2011. Вып. 2. С. 48-60.
5. Базуева Е.В. Эконометрический анализ взаимосвязи показателей национальной экономики и гендерного неравенства // Вестник Московского университета. Сер. 6: Экономика. 2013. №2. С. 71-84.
6. Базуева Е.В. Австралийский опыт организации эффективной системы институтов гендерной власти // Актуальные проблемы современной гендерологии: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (24 апреля 2013 г.). М.; Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2014. Вып. 8. С. 19-23.
7. Базуева Е.В. Трансформация диспозиции гендерной власти в современных семьях как фактор институциональных изменений // Экон. и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С.148-164.
8. Базуева Е.В., Шабурникова Т.В. Анализ влияния социального портрета женщин-руководителей на деятельность общественных организаций на примере Пермского края // Актуальные проблемы современной гендерологии: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (24-25 апреля 2014 г.). М.; Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2014. Вып. 9. С. 33-37.
9. Баскакова М.Е., Собалева И.В. Федеральные структуры национального механизма по соблюдению прав женщин и гендерного равенства // Права женщин и институты гендерного равенства в регионах России / отв. ред. Н.М. Римашевская, О.А. Воронина, Е.А. Баллаева. М.: МАКС-Пресс, 2010. С. 334-351.
10. Барандова Т.Л. Женское движение Санкт-Петербурга: гендерная повестка дня в контексте ограничений новейшего времени [Электронный ресурс]. URL: http://www.hse.ru/data/2012/01/11/1270642317/1Барандова_статья_женское_движение_СПб.pdf (дата обращения: 02.08.2014).
11. Боткин О.И., Некрасов В.И., Рябцун В.В. Методология исследования и управления развитием региональной сетевой экономики // Экономика региона. 2007. №2. С. 164-176.
12. Бронников И.А. Метаморфозы гражданского общества // Politbook. 2012. №2. С. 77-99.
13. Воронина О.А. Государственные механизмы обеспечения гендерного равенства // Гендерное равенство в современном мире: роль национальных механизмов / отв. ред. и сост. О.А. Воронина. М.: МАКС Пресс, 2008. С.11-25.

14. *Гендерные бюджеты: стратегии, концепции и опыт* // Гендерные бюджеты и совершенствование экономического и социального управления: материалы Междунар. конф. (г. Брюссель, 16-18 октября 2001 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://unwomen-eeca.org/module/project/img/99.pdf> (дата обращения: 25.08.2014).

15. *Дегтярева С.В., Земляков А.А.* К вопросу о содержании сетевых отношений и их месте в институциональной структуре национальной экономики // Вестник Омского университета. Экономика. 2010. №1. С. 110-115.

16. *Дерябина М.А.* Горизонтальные связи и сетевая координация в современной экономике // Обществ. науки и современность. 2014. №1. С. 65-76.

17. *Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Российская Федерация* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gender.ru/resourcers/publications/commen/2011/101112.pdf> (дата обращения: 30.11.2010).

18. *Кирдина С.Г.* Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация [Электронный ресурс]. URL: <http://kirdina.ru/public/31okt04-01/index.shtml> (дата обращения: 28.01.2011).

19. *Клейнер Г.Б.* Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004.

20. *Клейнер Г.Б.* Институциональное управление, институты управления, управление институтами [Электронный ресурс] // Институциональная экономика: развитие, преподавание, приложения (Москва, 19 ноября 2013 г.): материалы III Междунар. конф. URL <http://kleiner.ru/profes/prez.html> (дата обращения: 26.08.2014).

21. *Коблова Ю.А.* Институты и сетевая экономика: механизмы и формы взаимодействия // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. №5 (44) [Электронный ресурс]. URL: http://www.seun.ru/content/nauka/5/4/doc/5_44.pdf (дата обращения: 14.08.2014).

22. *Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: учебник для студ. вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

23. *Материалы семинаров по программе повышения квалификации «Технологии гендерного бюджетирования» (на базе РАНХиГС)* [Электронный ресурс]. URL: <http://genderbudgets.ru/index/obuchenie/0-15> (дата обращения: 25.08.2014).

24. *Мелех И.Н.* Гендерный аудит: опыт Международной организации труда // Гендерное равенство: поиски решения старых проблем. М., 2003. С.150–162.

25. *Национальный обзор хода осуществления Пекинской декларации и Пекинской платформы действий в 2015 г.* [Электронный ресурс]. URL: http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National_reviews/Russian_Federation_review_Beijing20.pdf (дата обращения: 04.08.2014).

26. *О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № 324-ФЗ* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/11/23/yurpomosh-dok.html> (дата обращения: 26.08.2014).

27. *Об оценке* гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 дек. 2012 г. № 1284.

28. *Пекинская Декларация и Платформа действий* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf> (дата обращения: 07.08.2014).

29. *Перский Ю.К., Ковалева Т.Ю.* Стратегические императивы преодоления институциональной неэффективности интеллектуального предпринимательства в экономике России // Вестник Пермского университета. Экономика. 2009. Вып. 3 (33). С. 6-15.

30. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2007.

31. *Попов Е.В.* Эволюция институтов микроэкономики / отв. ред. А.Д. Никителов; Ин-т экономики УрО РАН. М.: Наука, 2007.

32. *Ржаницына Л.С.* Методология гендерного бюджета (основные положения с учетом реформ управления в РФ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.owl.ru/rights/discussion2004/methodology.htm> (дата обращения: 25.08.2014).

33. *Руководство по внедрению гендерного аудита, основанного на принципе активного участия.* М.: Бюро МОТ, 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.elprof.ru/materials/activity/organizatsionnaja-rabota/gender/gendernyyj-audit/rukovodstvo-po-provedeniju-gendernogo-audita-osnovannogo-na-printsipe-aktivnogo-uchastija/> (дата обращения: 08.08.2014).

34. *Савинская О.* Гендерная интеграция в международной организации: инновационная деятельность в институциональной среде // Гендерная интеграция: возможности и пределы социальных инноваций / ред.-сост. О.Б. Савинская, Е.В. Кочкина, Л.Н. Федорова. СПб.: Алетейя, 2004.

35. *Сухарев О.С.* Институциональные изменения и иерархические структуры – II [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/178149> (дата обращения: 20.11.2010).

36. *Тамбовцев В.Л.* Исполнение контрольно-надзорных функций государства // Институциональные ограничения экономической динамики: монография. М.: ТЕИС, 2009. С. 424-445.

37. *Турунов С.Г.* Субкультура интернет-сообщества // Культура России как ее стратегический ресурс: Тетради Междунар. ун-та (в Москве); сб. науч. тр. М., 2004. Вып. 2. С. 211.

38. *Усик Н.И.* Сетевые структуры в экономике: управление и контроль // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2004. Вып. 3 (21). С. 57-65.

39. *Штылева Л.* Как мы боремся с сексизмом // Гендер и СМИ: ежегодник Центра гендерных исследований СМИ фак. журналистики МГУ. М.: Эслан, 2007. С. 146-150.

40. *Bergquist-Mansson S., Stod J.* Gender Equality in Public Services: Some useful advice on gender mainstreaming, 2007. 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.se/content/1/c6/08/19/82/8efba817.pdf> (дата обращения: 24.03.2013).

41. *Stod J.* Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee, 2007. 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf> (дата обращения: 29.04.2013).

Получено 11.04.2015

References

1. Ayvazova S.G. (2007) *Osnovyi metodiki raspoznavaniya i otsenki diskriminatsii zhenshin na rynke truda* [Bases of a technique of recognition and assessment of discrimination of women in labor market]. 2nd ed, Moscow: Eslan [Online] available at: <http://www.wcons.org.ru/ru/files/book-2007.pdf> (Accessed 13 August 2014).

2. Bazueva E.V. (2010) *Chelovecheskiy kapital Permskogo kraia: gendernyye osobennosti realizatsii* [The human capital of Perm Krai: the gender peculiarities of realization] *Ekonomika regiona* [Region economy], no. 2, pp. 46-59.

3. Bazueva E.V. (2011) *Institutsionalnyy analiz sistemy gendernoy vlasti v sovremennoy Rossii* [The institutional analysis of the gender power system in modern Russia] *Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika* [Economic analysis: theory and practice], no. 19, pp. 9-20.

4. Bazueva E.V. (2011) *Institutsionalnaya sreda sovremennoy Rossii: gendernyy kriteriy effektivnosti* [Institutional environment of modern Russia: gender efficiency criterion] *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya «Ekonomika»* [Perm University Herald. Economy], no. 2, pp. 48-60.

5. Bazueva E.V. (2013) *Ekonometricheskyy analiz vzaimosvyazi pokazateley natsionalnoy ekonomiki i gendernogo neravenstva* [Econometric analysis of interrelation of indicators of national economy and gender inequality] *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika* [Bulletin of the Moscow university. Series 6: Economy], no. 2, pp. 71-84.

6. Bazueva E.V. (2013) *Avstraliyskiy opyt organizatsii effektivnoy sistemy institutov gendernoy vlasti* [The Australian experience in organizing an effective system of gender power institutions] *Aktualnyye problemy sovremennoy genderologii* [Actual problems of a modern genderology]. Proceedings of the 8th International Conference 24 April 2013, Moscow-Stavropol: SKFU, pp. 19-23.

7. Bazueva E.V. (2014) *Transformatsiya dispozitsii gendernoy vlasti v sovremennykh semyakh kak faktor institutsionalnykh izmeneniy* [Transformation of a gender power disposition in russian families as a factor of institutional changes] *Ekonomicheskie i sotsialnyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. [Economic and social changes: facts, tendencies, forecast]. No. 4 (34), pp. 148-164.

8. Bazueva E.V., Shaburnikova T.V. (2014) *Analiz vliyaniya sotsialnogo portreta zhenshin-rukovoditeley na deyatelnost obshchestvennykh organizatsiy*

na primere Permskogo kraia [The analysis of influence of a social portrait of female heads on activity of public organizations on the example of Perm Krai] Aktualnyie problemyi sovremennoy genderologii [Actual problems of a modern genderologiya]. Proceedings of the 9th International Conference 24-25 April 2014, Moscow-Stavropol: SKFU, pp. 33-37.

9. Baskakova M.E., Sobaleva I.V. (2010) Federalnyie strukturyi natsionalnogo mehanizma po soblyudeniyu prav zhenshin i gendernogo ravenstva [Federal structures of the national mechanism on observance of the rights of women and gender equality] in N.M.Rimashevskaya, O.A.Voronina, E.A.Ballaeva (ed.) Prava zhenshin i institutyi gendernogo ravenstva v regionah Rossii [The rights of women and institutes of gender equality in regions of Russia] MAKS-Press, Moscow, pp. 334-351.

10. Barandova T.L. Zhenskoe dvizhenie Sankt-Peterburga: gendernaya povestka dnya v kontekste ogranicheniy noveyshego vremeni [Women's movement of St. Petersburg: the gender agenda in the context of restrictions of the latest time] available at: http://www.hse.ru/data/2012/01/11/1270642317/1Барандова_статья_женское_движение_СПб.pdf (Accessed 2 August 2014).

11. Botkin O.I., Nekrasov V.I., Ryabtsun V.V. (2007) Metodologiya issledovaniya i upravleniya razvitiem regionalnoy setevoy ekonomiki [Methodology of research and management of development of regional network economy] Ekonomika regiona [Region economy], no. 2, pp. 164-176.

12. Bronnikov I.A. (2012) Metamorfozyi grazhdanskogo obschestva [Metamorphoses of civil society] Politbook, no. 2, pp. 77-99.

13. Voronina O.A. (2008) Gosudarstvennyie mekhanizmyi obespecheniya gendernogo ravenstva [State mechanisms of ensuring gender equality] in O.A.Voronina (ed.) Gendernoe ravenstvo v sovremennom mire: rol natsionalnyih mekhanizmov [Gender equality in the modern world: role of national mechanisms] MAKS-Press, Moscow, pp. 11-25.

14. Gendernyie byudzhetyi: strategii, kontseptsii i opyt [Gender budgets: strategy, concepts and experience] in Gendernyie byudzhetyi i sovershenstvovanie ekonomicheskogo i sotsialnogo upravleniya [Gender budgets and improvement of economic and social management]. Proceedings of the 8th International Conference 16-18 Oktober 2001, Brussels. [Online] available at: <http://unwomen-ecca.org/module/project/img/99.pdf> (Accessed 25 August 2014).

15. Degtyareva S.V., Zemlyakov A.A. (2010) K voprosu o sodержanii setevyih otnosheniy i ih meste v institutsionalnoy strukture natsionalnoy ekonomiki [To a question of the maintenance of the network relations and their place in institutional structure of national economy] Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika» [Bulletin of Omsk university. Series: Economy], no. 1, pp. 110-115.

16. Deryabina M.A. (2014) Gorizontalnyie svyazi i setevaya koordinatsiya v sovremennoy ekonomike [Horizontal communications and network coordination in modern economy] Obschestvennyie nauki i sovremennost [Social sciences and present], no. 1, pp.65-76.

17. Zaklyuchitelnyie zamechaniya Komiteta po likvidatsii diskriminatsii v otnoshenii zhenshin: Rossiyskaya Federatsiya [Final comments of Committee

on elimination of discrimination against women: Russian Federation] available at: <http://www.gender.ru/resourcers/publications/commen/2011/101112.pdf> (Accessed 30 November 2010).

18. Kirdina S.G. *Institutsionalnaya struktura sovremennoy Rossii: evolyutsionnaya modernizatsiya* [Institutional structure of modern Russia: evolutionary modernization] [Online] available at: <http://kirdina.ru/public/31okt04-01/index.shtml> (Accessed 28 January 2011).

19. Kleyner G.B. (2004) *Evolyutsiya institutsionalnykh sistem* [Evolution of institutional systems] Nauka, Moscow.

20. Kleyner G.B. *Institutsionalnoe upravlenie, instituty upravleniya, upravlenie institutami* [Institutional management, institutes of management, management of institutes]. *Institutsionalnaya ekonomika: razvitie, prepodavanie, prilozheniya* [Institutional economy: development, teaching, appendices]. Proceedings of the 3th International Conference (Moscow, 19 November 2013) [Online] available at: <http://kleiner.ru/profes/prez.html> (Accessed 26 August 2014).

21. Koblova Yu.A. (2012) *Instituty i setevaya ekonomika: mekhanizmy i formy vzaimodeystviya* [Institutes and network economy: mechanisms and forms of interaction] *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsialno-ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Saratov state social and economic university] no. 5 (44) available at: http://www.seun.ru/content/nauka/5/4/doc/5_44.pdf (Accessed 14 August 2014).

22. Kuzminov Ya.I. (2006) *Kurs institutsionalnoy ekonomiki: instituty, seti, transaktsionnyye izderzhki, kontrakty* [Course of institutional economy: institutes, networks, transactional expenses, contracts] Ya.I.Kuzminov, K.A.Bendukidze, M.M.Yudkevich (ed.). Moscow.

23. *Materialy seminarov po programme povysheniya kvalifikatsii «Tehnologii gendernogo byudzhetrovaniya»* [Materials of seminars according to the program of professional development of "Technology of gender budgeting"] [Online] available at: <http://genderbudgets.ru/index/obuchenie/0-15> (Accessed 25 August 2014).

24. Meleh I.N. (2003) *Gendernyy audit: opyt Mezhdunarodnoy organizatsii truda* [Gender audit: experience of the International Labour Organization] in *Gendernoe ravenstvo: poiski resheniya starykh problem* [Gender equality: searches of the solution of old problems]. Moscow, pp. 150-162.

25. *Natsionalnyy obzor hoda osuschestvleniya Pekinskoy deklaratsii i Pekinskoy platformy deystviy v 2015 g.* [The national review of the course of implementation of the Beijing declaration and the Beijing platform of actions in 2015.] [Online] available at: http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National_reviews/Russian_Federation_review_Beijing20.pdf (Accessed 4 August 2014).

26. *Pekinskaya Deklaratsiya i Platforma deystviy* [Beijing Declaration and Platform of actions] [Online] available at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf> (Accessed 7 August 2014).

27. Perskiy Yu.K., Kovaleva T.Yu. (2009) *Strategicheskie imperativy preodoleniya institutsionalnoy neeffektivnosti intellektualnogo predprinimatelstva v ekonomike Rossii* [Strategic imperatives of overcoming of an institutional

inefficiency of intellectual business in economy of Russia] Vestnik permskogo universiteta. Seriya «Ekonomika» [Perm University Herald. Economy], no. 3 (33), pp. 6-15.

28. Polterovich V.M. (2007) Elementy teorii reform [Elements of the theory of reforms] Publishing house «Economics», Moscow, pp. 150-162.

29. Popov E.V. (2007) Evolyutsiya institutov miniekonomiki [Evolution of institutes of minieconomy] Nauka, Moscow.

30. Postanovlenie Pravitelstva RF “Ob otsenke grazhdanami effektivnosti deyatelnosti rukovoditeley territorialnykh organov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti (ih strukturnykh podrazdeleniy) s uchetom kachestva predostavleniya imi gosudarstvennykh uslug, a takzhe o primenenii rezultatov ukazannoy otsenki kak osnovaniya dlya prinyatiya resheniy o dosrochnom prekraschenii ispolneniya sootvetstvuyushimi rukovoditelyami svoikh dolzhnostnykh obyazannostey” [The resolution of the Government of the Russian Federation “About an assessment by citizens of efficiency of activity of heads of territorial authorities of federal executive authorities (their structural divisions) taking into account quality of providing the state services by them, and also about application of results of the specified assessment as the bases for making decisions on the early termination of execution by the corresponding heads of the functions] no. 1284 from 12 December 2012.

31. Rzhanitsyina L.S. Metodologiya gendernogo byudzheta (osnovnyie polozheniya s uchetom reform upravleniya v RF) [Methodology of the gender budget (basic provisions taking into account reforms of management in the Russian Federation)] [Online] available at: <http://www.owl.ru/rights/discussion2004/methodology.htm> (Accessed 25 August 2014).

32. Rukovodstvo po vnedreniyu gendernogo audita, osnovannogo na printsipe aktivnogo uchastiya (2007) [The guide to introduction of the gender audit based on the principle of active participation] Moscow [Online] available at: <http://www.elprof.ru/materials/activity/organizatsionnaya-rabota/gender/gendernyyj-audit/rukovodstvo-po-provedeniju-gendernogo-audita-osnovannogo-na-printsipe-aktivnogo-uchastiya/> (Accessed 8 August 2014).

33. Savinskaya O. (2004) Gendernaya integratsiya v mezhdunarodnoy organizatsii: innovatsionnaya deyatelnost v institutsionalnoy srede [Gender integration in the international organization: innovative activity in the institutional environment] in O.B.Savinskaya, E.V.Kochkina, L.N.Fedorova (ed.) Gendernaya integratsiya: vozmozhnosti i predelyi sotsialnykh innovatsiy [Gender integration: opportunities and limits of social innovations] Aleteyya, St. Petersburg.

34. Suharev O.S. Institutsionalnyie izmeneniya i ierarhicheskie strukturyi – II [Institutional changes and hierarchical structures – II] available at: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/178149> (Accessed 20 November 2010).

35. Tambovtsev V.L. (2009) Ispolnenie kontrolno-nadzornyykh funktsiy gosudarstva [Execution of control and supervising functions of the state] in Institutsionalnyie ogranicheniya ekonomicheskoy dinamiki [Institutional restrictions of economic dynamics] TEIS, Moscow, pp. 424-445.

36. Turonok S.G. (2004) Subkultura internet-soobschestva [Subculture of Internet community] in Kultura Rossii kak ee strategicheskiiy resurs [Culture of Russia as its strategic resource] Tetradi Mezhdunarodnogo universiteta (v Moskve) [Notebooks of the International university (in Moscow)] Moscow, no. 2, p. 211.

37. Usik N.I. (2004) Setevyie strukturyi v ekonomike: upravlenie i kontrol [Network structures in economy: management and control] Vestnik SPbGU seriya 5 [Bulletin of St. Petersburg State University], no. 3 (21), pp. 57-65.

38. Federalnyi zakon RF "O besplatnoy yuridicheskoy pomoschi v Rossiyskoy Federatsii" [Federal Law Russian Federation "About a free legal aid in the Russian Federation"] from 21 November 2011 no. 324-FZ available at: <http://www.rg.ru/2011/11/23/yurpomosh-dok.html> (Accessed 26 August 2014).

39. Shtyileva L. (2007) Kak myi boremsya s seksizmom [As we fight against a sexism in Gender i SMI [The Gender and mass media] Ezhegodnik Tsentra gendernyih issledovaniy SMI Fakulteta zhurnalistiki MGU [Year-book of the Center of gender researches mass media of Faculty of journalism of MSU] Eslan, Moscow, pp. 146-150.

40. Bergquist-Mansson S., Stod J. (2007) Gender Equality in Public Services: Some useful advice on gender mainstreaming, 2007. [Online] available at: <http://www.government.se/content/1/c6/08/19/82/8efba817.pdf> (Accessed 24 March 2014).

41. Stod J. (2007) Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methodos from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committe. [Online] available at: <http://www.government.se/content/1/c6/08/19/82/3532cd34.pdf> (Accessed 24 March 2014).

ON THE DEVELOPMENT PETH OF THE INSTITUTIONS OF EGALITARIAN TYPE GENDER POWER IN RUSSIA

Elena V. Bazueva

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: bazueva.l@mail.ru

Today scientists claim many existing systems of institutions to be ineffective in modern Russian economy. This article focuses on the need to modernize the gender power institutions and to increase the degree of egalitarianism. For this purpose, we used the tools of institutional change strategy - modelling of intermediate institutions, which assumes that modernization of institute system has to be carried out step by step. The article offers the algorithm of a development path of the institutions of egalitarian type gender power in modern Russia. The algorithm should consist of three stages: 1) formation of a system with direct relations that involve clear subordination between the hierarchy levels in the institutional system; 2) the development of a feedback system that quickly and timely adjusts to the implementation of the institutional functions; 3) extension of the horizontal interactions between institutions, which allow an increase in synchronicity of transformations between the upper and lower hierarchy levels. We analyzed

possible scenarios of direct, return and horizontal system connections development between the gender power institutes on different hierarchy levels in details. It is proved that in Russia the development path of the institutional system of egalitarian type gender power should include mechanisms to stabilize egalitarian behavior of economic agents and features of conflux of introduced institutions with the existing institutions of other institutional systems.

Key words: institutes modelling; the institutional system of egalitarian type gender power; modernization; stabilization mechanisms norms; norms of egalitarian behavior; hierarchy; direct, return and horizontal connections; networks



УДК 65.01:354

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

М.Н. ЯКИМОВА, ассистент преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mari.yakimova@gmail.com

ФАКТОРЫ ДЕФОРМАЦИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ИЗ ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ)

Статья посвящена описанию причин, приводящих к изменению сущности проектного управления в бюрократической среде. Проанализирован опыт внедрения проектов в деятельность российских органов власти на протяжении трех этапов становления профессионального управления проектами. По результатам изучения практик реализации госполитики с помощью проекта установлены ключевые факторы деформации его природы в системе государственного управления.

Ключевые слова: проект; проектное управление; новый государственный менеджмент; государственное управление; факторы деформации

важных взглядов правительств М. Тетчер, Р. Рейгана, Г. Коля, разделявших идеи конкуренции, приватизации, саморегулирования рынка, и стал формироваться международный тренд административных преобразований.

Захлестнувшая, как отмечал Дж. Кеттл, практически весь мир, от США, Новой Зеландии, Швеции до Индии, Китая и Монголии [22, р. 1], волна

Последняя четверть XX – начало XXI в. ознаменованы тенденцией модернизации систем государственного управления в мировом сообществе. С 1970-х гг. традиционная модель административно-государственного управления, построенная на идеях рациональной бюрократии М. Вебера и «welfare state», не смогла обеспечивать ряду развитых стран устойчивый рост и преимущество в глобальной конкурентной борьбе. Под влиянием неконсер-

реформ систем государственного управления в 2000-х гг. достигла и России. Концепция модернизации госаппарата, получившая название «New Public Management» (NPM), обеспечила преобразование административной системы по образу и подобию систем управления частными организациями. В нашей стране, как и за рубежом, согласно исследованиям К. Худа [20], Д. Осборна и Т. Геблера [21], Л. Сморгунова [18, с. 58], экономический подход к управлению государством стал доминантой политики его реформирования.

Стремление органов власти воплотить в жизнь главный принцип менеджериальных преобразований – внедрить в бюрократическую среду методы управления, выработанные в частной сфере [20, р. 4–5; 21], – обеспечило широкое распространение бизнес-ориентированных технологий в управлении государством. Программно-целевой подход, стратегическое планирование, стратегическое управление, и, наконец, управление проектами, ставшие ярчайшими достижениями научного менеджмента в период расцвета NPM, поэтому и стали применяться в нашей стране для реализации государственной политики.

В истории использования проектов российскими органами власти можно выделить несколько этапов. С 2005 по 2008 г. управление проектами впервые апробировалось в рамках реализации приоритетных национальных проектов (ПНП). Но в этот период «знакомства» с механизмом инициаторам его применения, по признанию А. Дворковича, так и не удалось создать «действительно проектную» систему работы с пятью «национальными приоритетами» [4]. На втором этапе развития проектного управления (2009–2012 гг.) отмечалось значительное увеличение количества государственных проектов (более 40), а их разработка и ведение осуществлялись частично с учетом требований профессиональной методологии использования подхода. В период президентства Д. Медведева интерес к проектному управлению усилился, что отразилось в создании проектов, призванных воплотить в жизнь ключевые направления деятельности Правительства РФ до 2012 г.

С возвращением В. Путина на пост главы государства связан третий, современный, этап развития управления проектами в органах власти. Его отличительной чертой стало повышение интереса к ведению мегапроектов, т.е. крупных инфраструктурных проектов, стоящих более \$1 млрд, или проектов, предусматривающих значительные затраты и привлекающих немалое общественное внимание. Проекты «Урал Промышленный – Урал Полярный», «Ямал», «ВСМ-1», «ВСМ-2», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Курорты Северного Кавказа», строительство космодрома «Восточный», создание Северного морского пути, БАМ-2, подготовка к проведению саммита АТЭС, Универсиады в Казани, Сочи 2014 и Чемпионата мира по футболу 2018 г. привлекают внимание граждан всей страны, а также вызывают немалый деловой интерес у российских и западных бизнесменов. Распространение опыта управления проектами федерации и регионов (Пермский край, Белгородская область, Пензенская область, Ярославская область и др.), дальнейшее развитие использования механизма органами власти на профессиональном уровне ведется Советом по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов

РФ. А активное применение методов управления проектами в бюрократической среде выступает в качестве одной из ключевых мер Правительства РФ по улучшению системы госуправления до 2018 г. [15].

Тем не менее как показал анализ опыта внедрения проектов в сферу управления государством, существует ряд проблем, трансформирующих природу проектного управления в российском госаппарате. По результатам изучения каждого из трех этапов развития в органах власти исследуемого механизма выявлено восемь ключевых факторов его деформации.

Цель настоящей статьи – установить перечень основных причин, приводящих к изменению сущности проектного управления в бюрократической среде.

1. Жесткая организационная структура органов власти. Она определяет невозможность создания команд для реализации проектов [14]. Строгая иерархичность и формализованность исполнения задач, соблюдаемые на каждом этапе выработки управленческого решения, препятствуют использованию не только командных технологий, но и иных «гибких» процедур управления. А это приводит к частичному соблюдению логики проектного управления и формальному, поверхностному применению инструментов менеджмента проектов. Проектная деятельность, как подчеркивает П. Магданов, не только «не терпит иерархии, но и наносит ущерб сложившимся в организации вертикальным связям» [6, с. 9]. А если вертикальная структура управления в организации сохраняется, значит, проектный подход используется не в полной мере.

Более того, попытки переноса технологии командного управления в среду органов власти приводят к смешению подходов управления проектами и управления российским административно-бюрократическим аппаратом. Как, например, показал анализ системы организации исполнения ПНП, при ее формировании удалось лишь частично соблюсти на практике принцип горизонтального управления. Федеральная структура, отвечающая за управление нацпроектами, формально соответствовала требованию включения в ее состав представителей широкого круга организаций, заинтересованных в результатах проектов. Однако в своей сути деятельность созданных «команд по управлению проектами» фактически сводилась к обеспечению принятия решений главой государства или руководством Правительства (о чем свидетельствуют полномочия, место в общей управленческой структуре и назначение рабочих групп) [12].

Ни Совет по реализации ПНП, ни межведомственные рабочие группы, на наш взгляд, в действительности не обладали реальным правом непосредственно корректировать систему управления национальными проектами, поскольку являлись лишь совещательными и осуществляющими управление «проектными образованиями» органами [12]. А включение в структуру управления нацпроектами таких элементов, как Правительство РФ или Департамент приоритетных национальных проектов, свидетельствовало о сохранении традиционных «бюрократических» подходов в управлении. Система руководства ПНП в целом создавалась в соответствии с характерными для российского госаппарата принципами, когда любого уровня бюрократические

структуры обеспечивают принятие политических (государственных) решений и оказывают влияние на деятельность высших руководителей.

Таким образом, с одной стороны, структура управления ПНП характеризовалась наличием избыточных, с точки зрения бизнес-ориентированного подхода к проектному управлению элементов, а существование дублирующей деятельности, как отмечал А. Дворкович, было присуще всей системе управления нацпроектами [4]. С другой стороны, некоторые обязательные компоненты структуры управления проектами, например руководитель портфеля проектов, руководитель проектов, команда управления проектом и др., вообще отсутствовали. Неустраненную на старте нацпроектов потребность в формировании обособленных структур управления ими, по словам А. Дворковича, высшее руководство страны осознало в качестве «первого урока» ведения ПНП [4].

2. Отсутствие у госслужащих необходимого объема профессиональных навыков и знаний по проектному управлению, и недостаточно широкое распространение обучения сотрудников госаппарата методам управления проектами. Вследствие неподготовленности «бюрократической машины» и ее кадрового состава к использованию проектов не применяются должным образом предлагаемые методологией управления проектами инструменты их формирования и реализации. А организуемую проектную деятельность, как было в случае ведения ПНП [4], называть действительно проектной можно лишь с большой долей условности.

Недостаток знаний и опыта проектного управления у госслужащих приводит, например, к повсеместному возникновению трудностей с корректным формулированием целей проектов. Поскольку «цель – одновременно то, чего нет и то, что есть» [6, с. 10], исполнителям проектов зачастую требуется время для понимания того, какой результат необходимо достичь. Вероятно поэтому инициаторы таких проектов, как «Цифровое телерадиовещание», «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», «Формирование эффективной инновационной системы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и др., принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., на страте проектов не смогли сформировать и увязать цели проектов с задачами и мероприятиями по их реализации [19]. Известные аморфность и масштабность целей ПНП также свидетельствовали о наличии сложностей в определении конкретных характеристик желаемого результата. Проблема правильной формулировки целей и задач проектов, обозначения их «контрольных точек» являлась одной из основных трудностей внедрения подхода и в деятельность исполнительных органов государственной власти Пермского края [5].

Недостаточный уровень компетенций госслужащих в сфере проектного управления зачастую не позволяет соблюдать на практике и такое требование ведения проектов, как корректная разработка проектной документации. Одними из самых распространенных недостатков составления карт проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., например, являлись их неполное или лишь частичное соответствие требованиям нормативной и методической базы (35 карт проектов из 45) [7], их несогласованность

с участниками проектов, а также отсутствие в документах сведений обо всех необходимых событиях или мероприятиях проектов [19]. В 2010 г. утверждать Председателем Правительства РФ можно было лишь карты 3 проектов, получивших положительное заключение по итогам экспертизы («Качественное и доступное жилье», «Развитие сельского хозяйства», «Противодействие незаконному обороту наркотиков») [19].

Острая нехватка специалистов в области управления проектами остается одной из актуальных проблем внедрения механизма в сферу госуправления и по сей день [14, с. 14]. В 2013 г. 69,2% и 62,5% респондентов – сотрудников федеральных и региональных органов исполнительной власти соответственно отмечали, что обучение менеджменту проектов не ведется [14, с. 11]. При этом по свидетельству экс-директора по управлению проектами, рисками и созданию системы управления Играми Оргкомитета «Сочи 2014», идеолога внедрения управления проектами в деятельность Минэкономразвития России А. Бадина, за первый год использования механизма в министерстве (2013 г.) состоялись только один семинар по основам проектного управления для высшего руководства (включая министра), один семинар по основам управления тематическими проектами и общий семинар по управлению проектами для всех желающих сотрудников министерства [1]. Всего лишь 3 учебных группы и чуть более 40 человек смогли на первом этапе внедрения проектного управления познакомиться с основополагающими принципами и идеями проектной методологии [1].

3. Отсутствие основ нормативного правового регулирования управления проектами в органах власти в течение длительного времени [14, с. 14]. На протяжении нескольких лет не достаточно подробно разрабатывались документы, закрепляющие методологию проектного управления в госаппарате, а также непосредственно обеспечивающие исполнение проектов. О последней из указанных проблем в контексте освещения задач реализации ПНП «Здоровье» отдельно говорил В. Путин, выступая на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» [3]. Более того, при реализации приоритетных нацпроектов так и не было дано нормативное определение понятия «приоритетный национальный проект», что являлось необходимым в связи с отсутствием прецедентов управления проектами в общефедеральном масштабе.

В условиях неразвитости адаптированной под особенности госаппарата методологии проектного управления реализовывались не только ПНП, но и проекты, принятые в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г. Федеральным органам власти – ответственным исполнителям проектов – вменялось осуществлять текущее управление проектами на основе самостоятельно определяемых форм и методов управления [14]. Документы, призванные помочь в ведении проектов [8; 16], не содержали даже минимального объема необходимой информации о накопленных теорией и практикой управления проектами технологиях их реализации. Имелись только сведения о базовых понятиях проектного управления, а также об основополагающих принципах организации планирования, отчетности, координации деятельности соисполнителей проектов. Не была отражена необходимость управления каждой

из областей знаний управления проектами с использованием общепринятых подходов и инструментов, которые, к примеру, содержатся в Руководстве РМВОК [17].

При использовании слабо разработанной нормативно-методической базы внедрялось управление проектами и в деятельность Минэкономразвития России. В то время как, например, в Оргкомитете «Сочи 2014» методология проектной деятельности описывалась целым рядом специализированных документов, на федеральном уровне внедрение проектов поддерживалось положением об организации проектного управления, описывающим только основные процессы, общий подход и структуру управления проектами и содержащим шаблоны ведения проектного документооборота. Отсутствие методических рекомендаций по управлению проектами, регламентов процессов управления проектами, словарей, справочников и пр. [1] также свидетельствовало о слабой подготовленности министерства к профессиональному внедрению и использованию механизма.

Принятие распоряжения Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» позволило частично решить острую проблему неподготовленности российской нормативной правовой и методической базы к внедрению проектов в госуправление [10].

4. Сложность оценивания результатов проектов, реализуемых органами власти. Поскольку последствия регулирования государством общественных процессов проявляются в полной мере с течением времени, зачастую установить точные параметры ожидаемого результата проекта на его старте не представляется возможным. С трудностями в определении и формулировке индикаторов результативности проектов, разработанных в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., столкнулись инициаторы таких проектов, как «Формирование новых экологических стандартов жизни», «Развитие дошкольного и общего образования», «Комплексная модернизация профессионального образования», «Создание международного финансового центра и превращение рубля в региональную резервную валюту», «Развитие транспортной системы и повышение конкурентоспособности транспорта» и др. [19]. А вопрос о том, как описать «цифровым способом» последствия и социальный эффект приоритетных национальных проектов, остается открытым и в настоящее время.

5. Оформление в виде проектов текущей деятельности органов власти. Поскольку задачи госаппарата, заключающиеся в получении уникального результата, реализуются в определяемых бюджетом временных и ресурсных границах, госслужащими под проектом может пониматься и осуществление повседневных функций органа власти. Вероятно, именно поэтому для некоторых проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., было «объективно невозможно выделить необходимое количество ключевых событий для большинства мероприятий» [19]. Например, проект «Развитие библиотечного дела» вообще включал в себя мероприятия, являющиеся по сути текущей деятельностью Минкультуры России: «обеспечение регулярного пополнения фондов общедоступных библиотек, формирование

и активное использование структурированных библиографических и полнотекстовых ресурсов библиотек, комплексная реализация программы сохранения библиотечных фондов РФ в части разработки современных технологий и технических средств, обеспечивающих сохранность документов библиотек при их выдаче, копировании и экспонировании и т.д.» [19].

6. Сложная сочетаемость методов управления проектами с характерным для российских бюрократических структур «управлением по поручениям». Как показал анализ опыта внедрения проектного управления в деятельность Минэкономразвития России, «управление по поручениям» непригодно для полного встраивания в архитектуру проектов [1]. Поступающие госслужащим задачи в содержательном плане могут не соотноситься с логикой проекта, но бывают связаны с общим функционалом структурного подразделения органа власти. В таком случае, в условиях необходимости исполнения резолюций к определенному сроку участникам проектной деятельности приходится переключаться с проведения проектных мероприятий на решение текущих задач. Задержка исполнения поручения, вызванная вовлечением в этот процесс большого количества исполнителей и необходимостью согласования результатов на всех уровнях, отнимает у проекта значительные временные и человеческие ресурсы, что в конечном итоге негативно влияет на эффективность его реализации.

7. Отсутствие адекватной принципам управления проектами формы финансового обеспечения их реализации. До 2014 г. проектный подход не соотносился с бюджетным процессом, который, как признавал А. Дворкович, был «настроен» на административную систему, а не на внедряемые технологии [4]. В результате этого, как известно, нацпроекты свелись к федеральным целевым и иным государственным программам. Так, например, в государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. были включены, хотя и в измененном виде, все направления и показатели приоритетного национального проекта «Развитие АПК». «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе», «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе» являлись частью комплекса задач и действий по реализации таких мероприятий госпрограммы, как «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» [10].

Не было сформировано адекватной принципам проектного управления формы представления государственных проектов и в период президентства Д. Медведева. В результате этого реализация проектов, принятых в рамках деятельности Правительства РФ до 2012 г., только по форме соответствовала характеристикам проектного управления. Проекты, вошедшие в Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г., должны были стать базисом для государственных программ, как отмечал В. Путин [2].

8. Недостаточно широкое использование госслужащими специализированных информационных систем по управлению проектами (ИСУП). При организации проектной деятельности в Минэкономразвития России поль-

зователями ИСУП являлись не более 40 человек, а в самой системе содержалась информация только по 1000 контрольных точек и 6 приоритетным проектам [1]. В то время как информационная система планирования и отчетности «Сочи 2014» использовалась 800 участниками проектов, содержала сведения по 300 проектам и 20000 контрольных точек [1]. Малый объем информации по управлению проектами, хранившейся программным продуктом министерства, а также низкое количество пользователей системы свидетельствовали о неразвитости инфраструктуры, необходимой для применения исследуемого механизма.

Негативно сказываются на развитии проектного управления в бюрократической среде, как подмечает А. Бадин, и непостоянство организационной структуры органов власти, значительная текучесть кадров, а также невысокий уровень заработной платы госслужащих. Затрудняет формирование проектной культуры в госаппарате, как правило, и сложно встраиваемая в схему оплаты труда госслужащих проектная система мотивации сотрудников [1].

Низкая готовность системы госуправления к изменениям, кроме того, не позволяет оперативно перестраивать привычный порядок работы в проектно-ориентированный. А «неприоритетность» ведения проектов отражается в том числе и в несоблюдении требований организационных изменений. Так, при попытке внедрить проекты в деятельность Минэкономразвития России многоуровневая структура проектного управления выстроена не была, несмотря на большее, в сравнении с Оргкомитетом «Сочи 2014» число основных направлений деятельности министерства (77 против 55) и количество сотрудников (более 2000 против 1800), а также наличие сети подведомственных учреждений и ведомств [1]. Центральный проектный офис и офисы, поддерживающие проектные практики каждого тематического блока, тоже не были созданы. А отсутствие проектного комитета или его аналога, как отмечал А. Бадин, предопределяло невысокую вероятность повсеместного распространения в министерстве исследуемого механизма [1].

Таким образом, сложная сочетаемость принципов управления, реализуемых в российских органах власти, с методологией проектного управления определяется спецификой бюрократической среды. Строгая вертикальная структура управления, длительное вырабатывание и согласование управленческих решений, необходимость соблюдения инструкций и т.п. – все это вступает в конфликт с ориентированной на результат, а не процесс природой управления проектами.

Но несмотря на описанные трудности прививания проектной системы российскому госаппарату, не стоит говорить о том, что использование проектного управления мало результативно при решении государственных задач. Ведь, как показывает международный опыт, опыт ряда субъектов РФ (Пермский край, Белгородская область, Ярославская область и др.), проекты на деле доказали свою способность повышать результативность деятельности органов власти и эффективно управлять финансовыми, человеческими, временными ресурсами. Именно благодаря проектному управлению в бюрократической среде начали широко применяться календарное планирование, план-фактный контроль и риск-менеджмент. Стали активнее использоваться профессиональные

информационные технологии, и начала формироваться культура ведения уникальной срочной деятельности. У госслужащих обнаружилась потребность в четком представлении о желаемом результате, и были сделаны попытки повышения гибкости всей системы управления государством.

Тем не менее, на наш взгляд, ограничения самой бюрократической среды обязательно стоит учитывать при внедрении исследуемого механизма в деятельность органов власти. Следует пытаться преодолевать отмеченные трудности, перестраивая привычные для госслужащих «правила» руководства государством.

Список литературы

1. *Бадин А.* Оргкомитет Сочи 2014 и Минэкономразвития России – практика внедрения проектного управления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (дата обращения: 11.05.2015).
2. *Вступительное слово В.В. Путина* на заседании Правительства Российской Федерации 20 мая 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (дата обращения: 22.03.2015).
3. *Вступительное слово В. Путина* на заседании президиума Государственного совета «О повышении доступности и качества медицинской помощи» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (дата обращения: 15.02.2015).
4. *Высказывания А. Дворковича* на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» (30 марта 2006 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (дата обращения: 04.01.2015).
5. *Красильников Д. Г., Якимов М. Н.* Стандарт РМБОК и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2011. № 3. С. 44 – 54.
6. *Магданов П.В.* Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2010. № 2. С. 5 – 15.
7. *Материалы семинара-совещания* с руководителями аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (дата обращения: 21.03.2015).
8. *Методические указания* по разработке карт проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/> (дата обращения: 09.03.2015).
9. *Мировой опыт* по управлению проектами в органах государственной власти [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032/Вопрос+2+Мировой+опыт+по+управлению+проектками+в+органах+государственной+власти.>

pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032 (дата обращения: 12.01.2015).

10. *О государственной* программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14 июля 2007 г. № 446. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129185/#p1 (дата обращения: 15.02.2015).

11. *О порядке* организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Рос. Федерации на период до 2012 года: постановление Правительства Российской Федерации от 17 окт. 2009 г. № 815 [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (дата обращения: 05.08.2015).

12. *О Совете* при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 21 окт. 2005 г. № 1226. URL: <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1074030> (дата обращения: 10.09.2014).

13. *Об утверждении* Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс]: распоряжение Минэкономразвития России от 14 апр. 2014 г. № 26Р-АУ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/goverment/indexdocs> (дата обращения: 05.05.2015).

14. *Осинов Л.В.* Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc-0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Вопрос+№2+Отчет+об+опыте+проектного+управления+в+органах+исполнительной+власти+и+организациях.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (дата обращения: 12.01.2015).

15. *Основные* направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. *Положение* о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [Электронный ресурс]: утверждено постановлением Правительства Рос. Федерации от 17 окт. 2009 г. № 815 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (дата обращения: 05.08.2015).

17. *Руководство* к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). 5-е изд. ProjectManagementInstitute. США. 2013.

18. *Сморгунов Л.* Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2000. № 1. С. 54 – 78.

19. *Характеристика* качества подготовки карт проектов // Из личного архива авторов.

20. Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 69. 1991.
21. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
22. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford, 2011.

Получено 01.06.2015

References

1. Badin, A. (2013) "Sochi-2014 Organizing Committee and the Russian Ministry of Economic Development - the introduction of the practice of project management", [Online], available at: <http://www.slideshare.net/ProjectServices/2014-v2-42384462> (Accessed 11 May 2015).
2. Statements Putin, V. at the Government meeting May 20, 2010 [Online], available at: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/10650/photolents.html> (Accessed 22 March 2015).
3. Statements Putin, V. at a meeting of the State Council Presidium "On improving the accessibility and quality of health care", [Online], available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23207> (Accessed 15 February 2015).
4. Statements Dvorkovich, A. on a scientific and practical seminar "National projects: a tactical or strategic choice of technology?" (30 March 2006) [Online], available at: http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39 (Accessed 04 January 2015).
5. Krasilnikov, D.G., Yakimova, M.N. (2011), "PMBOK standard and project management in Perm krai public authority: approaching the ideal", *Ars Administrandi*, no. 3, pp. 44–54.
6. Magdanov, P.V. (2010), "Integration of the structural and functional approach to governing with the program-targeted one", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 5–15.
7. Proceedings of the seminar-meeting with the head of the analytical service of the legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation, [Online], available at: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4893/19628> (Accessed 21 March 2015).
8. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2009) "Metodicheskie ukazaniya po razrabotke kart proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva RF do 2012 g." [Online], available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/government/> (Accessed 09 March 2015).
9. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2013), "International experience in project management in public authorities", available at: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032/Вопрос+2+Мировой+опыт+по+управлению+проектными+вопросами+государственной+власти.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=72fa68af-24d4-45a5-8888-3aa46c14c032> (Accessed 12 January 2014).

10. O gosudarstvennoy programme razvitiya sel'skogo hozyaistva I regulirovaniya rynkov sel'skohozyaistvennoy produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2008 - 2012 godi: Government resolution no 446 dated 14 July 2007, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129185/#p1 (Accessed 15 February 2015).

11. O poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva RF do 2012 g.”: Government resolution no 815 dated 17 October 2009, [Online], available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (Accessed 05 August 2015).

12. “O Sovete pri Presidente Rossiiskoi Federacii po realizacii prioritetnih nacional'nih proektov I demograficheskoi politike”: Order of The President of Russian Federation no. 1226 dated 21 October 2005 [Online], available at: <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1074030> (Accessed 10 September 2014).

13. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2014), Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendacii po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organax ispolnitel'noj vlasti [On confirmation of Methodical recommendations for project management implementation in executive authorities]: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 26R-AU dated 14 April 2014, available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181> (Accessed 10 September 2014).

14. Osipov, L.V., (2013), “Report on the experience of project management in the executive bodies and organizations in Russia”, available at: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Вопрос+№2+Отчет+об+опыте+проектного+управления+в+органах+исполнительной+власти+и+организациях.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (Accessed 12 January 2015).

15. ConsultantPlus (2015) “Osnovnie napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiyskoy Federacii na period do 2018 goda”: Правительством РФ 14 May 2015.

16. ‘Polozhenie o poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiiskoy Federacii na period do 2012 goda: Decision Of The Government of Russian Federation no. 815 dated 17 October 2009 “o poryadke organizacii ispolneniya proektov po realizacii osnovnich napravlenii deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiiskoy Federacii na period do 2012 goda” [Online], available at http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/goverment/doc20091017_01 (Accessed 05 August 2015).

17. Rukovodstvo k svodu znaniy po upravleniyu proektami (Rukovodstvo PMBOK) [Aguide to the project management body of knowledge.(PMBOK® Guide)] (2013), 5th ed., Project Management Institute, Newtown Square, US.

18. Smorgunov, L. (2000), “Comparative analysis of administrative reforms in the western countries”, Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie nauki, no. 1, pp. 54–75.

19. “Harakteristika kachestva podgotovki kart proektov”, iz lichnogo arxiva avtorov.

20. Hood, C. (1991), “A Public management for all seasons?”, Public Administration, vol. 69.

21. Osborne, D., Gaebler, T. (1993), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector". N.Y.

22. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011), Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state, Oxford, UK.

PROJEKT MANAGEMENT DEFORMATION FACTORS IN STATE GOVERNMENT BODIES (EXEMPLIFIED BY STATE POLICY IMPLEMENTATION IN MODERN RUSSIA)

Dmitry G. Krasilnikov

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: develop5@yandex.ru

Maria N. Yakimova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: mari.yakimova@gmail.com

The article describes the causes which lead to the change of project management character in bureaucratic environment. The practice of implementing projects among Russian governmental authorities during the three stages of professional project management development was analyzed. The key factors of project deformation, shaping its character, were determined as a result of studying public policy implementation in project management.

Key words: project; project management; new public management; public administration; deformation factors



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 002.56:316.334.3

А.Л. СИНИЦА, к.экон.н., научный сотрудник Лаборатории экономики
населения и демографии, экономический факультет
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова», г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
Электронный адрес: sinitsa@econ.msu.ru

К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Статистика – это знание государства о государстве...

М. Фуко

В 1960-е годы благодаря усилиям энтузиастов на забытый в 40–50-е гг. XX века раздел статистики вновь обратили внимание. Это было связано с усложнением общественных отношений, изучать которые без рассмотрения вопросов воспроизводства населения невозможно. В настоящее время демографии уделяется пристальное внимание: о ней говорят на разных уровнях власти¹, демографическое развитие волнует общественных деятелей и простых людей, пишутся многочисленные отчеты и научные работы – вопросы демографии являются одними из ключевых в современной общественной жизни. Однако ряд важных проблем демографии не находит

В статье рассматриваются проблемы информационного обеспечения проводимой социально-экономической политики на примере вопросов рождаемости, уровня жизни и образования. Несмотря на наличие в стране подготовленных научных кадров, рекомендации в отношении выбора приоритетных мер государственной политики в области рождаемости могут быть даны не всегда. Это связано со слабым уровнем сбора данных по ряду важных вопросов. В качестве основных можно выделить отсутствие данных в отношении числа детей по очередности рождения, доходов и расходов домохозяйств, уровня занятости женщин с детьми дошкольного возраста и бюджетов времени населения. Отдельно рассматривается демографическое образование, в том числе чиновников, и делается вывод о недостаточном спросе государства на него. В статье приводятся рекомендации по совершенствованию государственного управления.

Ключевые слова: социальная политика; государственное управление; статистика; демографическое образование; рождаемость; уровень жизни

¹ Примеров множество, приведем лишь некоторые [2; 3; 4; 8; 18].

отражения или отражен недостаточно полно в сознании чиновников, что ведет к неправильной оценке ряда явлений общественной жизни.

Наиболее важным направлением современной демографической политики является усиление внимания к вопросам рождаемости². Поэтому покажем справедливость приведенного утверждения именно на примере проблемы повышения уровня рождаемости³.

Как было показано в многочисленных иностранных работах, с середины 1980-х годов знак корреляции между уровнями занятости и рождаемости изменился на противоположный и стал положительным [23; 24; 27]. Это нарушило представления 1960-1980-х гг. о связи этих факторов, однако проведенный анализ статистических данных показал, что с указанного времени высокий уровень женской занятости скорее положительно влияет на макроуровне на состояние рождаемости.

Этому есть объяснение: помимо культурных и экономических различий, влияющих на репродуктивное поведение, в значительной степени высокий показатель рождаемости подкреплён развитием институциональных услуг по уходу за детьми [26], поскольку в таком случае рождение ребенка не столь значительно влияет на уровень жизни семей.

Социально-экономический кризис в России существенно изменил траекторию развития общества. Однако, на наш взгляд, данное положение при прочих равных является справедливым и для отечественного общества. Тем не менее, точно ответить на этот вопрос мы не можем. И вот почему.

Несмотря на повышенное внимание к проблемам демографии, информационное обеспечение проводимой политики, особенно в части сбора статистических данных, находится на достаточно низком уровне. Это ведет к проблемам в сфере управления. В 1980-е гг. отечественные демографы рассматривали управление как синтез прогноза и политики. Данный подход справедлив и в настоящее время, так как прогноз необходим для определения целевых показателей, а политика предлагает меры, направленные на их достижение.

Сложилась неоднозначная ситуация: в стране есть специалисты по планированию, которые могут просчитать и объяснить, что необходимо делать для достижения определенной численности населения разными путями, т.е. они могут ответить на вопрос: «как достичь необходимого результата?». Следовательно,

² Если в отношении смертности оптимальным является показатель ее уровня, наиболее низкий из всех возможных с учетом прогресса современной медицины, то в части создания оптимальной интенсивности рождаемости – вопрос гораздо более сложный. В связи с этим А.Я. Кваша отмечал, что именно проблема оптимального уровня рождаемости является основой решения вопроса об оптимальных темпах воспроизводства населения в масштабе всей страны [7, с. 85]. Безусловно, вопрос интенсивности миграции тоже важен, однако она является менее желательным способом регулирования численности населения, так как создает в обществе значительное социальное напряжение.

³ Это не означает, что в других разделах статистики населения проблемы менее существенны. Например, в отношении брачности статистика публикуется (табл. 3.4 «Браки по возрастам жениха и невесты» в «Демографическом ежегоднике России») по крупным возрастным группам (до 18 лет, 18-24 года, 25-34 года, 35 и более лет), что не позволяет выстраивать специальные коэффициенты брачности, особенно в региональном разрезе, или таблицы брачности. Что касается показателя разводимости, то в настоящее время собираются сведения о государственной регистрации расторжения брака в книге регистрации актов гражданского состояния, т.е. о числе выданных свидетельств о разводе, а не о самом числе разводов. Так же с 1996 г. отсутствует централизованный сбор данных о продолжительности браков.

с чисто демографической точки зрения проблема решается. Однако демографическая политика – часть более общей социально-экономической политики, поскольку цели и результаты первой зависят от широкого круга факторов, в том числе социально-экономических. Это означает, что демографическая политика должна дать ответ и на вопрос: «что необходимо сделать (какие меры и на какой срок необходимо принять), чтобы достичь требуемого результата?»⁴. А вот с ответом на этот вопрос в настоящее время возникают значительные сложности как в экономическом, так и в социальном аспектах, связанные с нехваткой первичных данных. Приведем несколько примеров⁵.

Во-первых, для проведения эффективной демографической политики в сфере рождаемости необходимо знать число детей по очередности рождения как в масштабе всей страны, так и в каждом отдельном регионе. В таблице приведены данные об учете рождаемости по очередности рождения в России в 2006–2013 гг.

Поведение, уровень жизни, приоритеты семей с разным числом детей значительно различаются [1]. Недоучет подобных факторов способен в значительной мере отклонить результаты реализации мер демографической политики от целевых показателей.

Отсутствие таких данных не позволяет органам власти учесть интересы отличающихся друг от друга по ряду показателей семей и проводить эффективную дифференцированную семейную и демографическую политику, а также планировать расходы на семейные пособия и льготы для семей с разным числом детей.

**Некоторые показатели учета рождаемости по очередности рождаемости
в России в 2006-2013 гг.**

Год	Число рождений	Число детей известной очередности рождения	Доля таких детей в общем числе детей	Число регионов, ведущих учет очередности рождаемости
2006	1479637	825345	0,56	45
2007	1610122	910645	0,57	48
2008	1713947	918668	0,53	46
2009	1761687	973523	0,55	49
2010	1788948	1161495	0,65	55
2011	1796629	1288649	0,72	60
2012	1902084	1731888	0,91	76
2013	1895822	1887622	0,99	80 ⁶

Источник: данные текущего учета населения, неопубликованные данные из архива автора.

⁴ Данный подход не нов. Например, в СССР его активно развивал А.Я. Кваша, который под демографической политикой подразумевал меры, воздействующие на «интенсивность всех видов движения населения (социальная мобильность, естественное движение, миграционная подвижность) и на воспроизводство населения в целом», основной целью которых является «создание оптимального типа воспроизводства населения» [7, с. 95] в долгосрочном периоде [6, с. 140].

⁵ Сами статистики осознают стоящие проблемы достаточно хорошо (см., например, презентацию А.Е. Суринова [19]). Тем не менее недооценка значимости проблем статистики со стороны чиновников продолжает препятствовать решению проблем демографической политики.

⁶ В настоящее время только в трех регионах не ведется учет рождаемости по очередности рождений: Магаданская область, Республики Северная Осетия и Чеченская. В этих регионах он не велся и в предшествующие годы.

В настоящее время учет рождаемости по очередности рождений ведется почти во всех субъектах РФ, однако последствия недоучета прошлых периодов будут ощущаться еще долгое время. Следует отметить, что учет ведется, но не является обязательным и при изменении социально-экономических условий от сбора данных сведений могут отказаться.

Во-вторых, до 2014 г. Росстат не публиковал некоторые важные данные о занятости женщин. С точки зрения репродуктивного поведения данные о занятости матерей с детьми до 6 лет важнее данных о занятости матерей с детьми до 18 лет, поскольку в первом случае дети гораздо менее самостоятельны и требуют большего присмотра. В условиях недостаточной развитости сети дошкольных образовательных учреждений это зачастую ведет к потере для женщин оплачиваемой занятости вне дома и снижению уровня жизни семей с детьми дошкольного возраста.

В статистическом сборнике «Экономическая активность населения России» (табл. 1.13) приводятся сведения об экономической активности женщин в возрасте 20–49 лет, имеющих и не имеющих детей, в том числе детей до 6 и до 18 лет соответственно в масштабах всей страны [21; 22]. Уровень жизни населения и экономическое развитие регионов России значительно различаются⁷, поэтому для объяснения различий уровня жизни и репродуктивного поведения жителей регионов России необходимо публиковать данные о занятости матерей с детьми до 6 лет в региональном разрезе (это было сделано в 2014 г.⁸).

Следовательно, публикация этих данных, в том числе и в региональном разрезе, будет способствовать более подробному изучению условий жизни населения России и выработке более точных рекомендаций, направленных на их улучшение.

В-третьих, многие важные обследования не проводились в масштабе всей страны долгое время. В частности, это касается обследований бюджета времени – одного из важнейших индикаторов развития общества. Последнее известное нам крупное обследование (до обследования, проведенного в 2014 г.) было проведено еще в марте 1990 г. В нем приняли участие около 200 тыс. человек в возрасте старше 12 лет, в том числе более 80 тыс. работающих женщин [20, с. 339].

Потребность в таком обследовании очевидна, поскольку предыдущее проводилось в совершенно иных социально-экономических условиях. С тех пор условия труда и быта населения существенно изменились. В 2000-х гг. проследить, какие изменения произошли в жизни семей мы могли лишь на основе немногочисленных региональных обследований бюджетов времени (см., напр., [9]), которые основаны на малочисленной выборке. Если мы

⁷ В качестве примера региональных различий назовем некоторые показатели из таблицы р3-01 «Численность занятых в неформальном секторе по типу занятости по субъектам РФ в 2013 г.» [22]. В ней приведены данные о занятости населения в неформальном секторе. Если в среднем по России в 2013 г. такая занятость составляла 19,7%, то по субъектам она колебалась от 2,8% в г. Санкт-Петербург до 63% в Чеченской Республике.

⁸ Таблица р2-11 «Уровень занятости и уровень безработицы женщин в возрасте 20–49 лет, имеющих детей дошкольного возраста (0–6 лет) по субъектам РФ в 2013 г.» [22].

примем во внимание то, что условия быта в регионах различаются, то мы не сможем распространить его результаты на всю страну и не сможем представить поведение людей, что необходимо для проведения государственной социально-экономической политики.

Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 946 «Об организации в Российской Федерации системы федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам и мониторинга экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения» [9] существенно расширило перечень федеральных статистических наблюдений и закрыло многие «дыры» в изучении репродуктивного поведения и труда по уходу за детьми дошкольного возраста, в том числе и в отношении изучения бюджетов времени населения.

В 2014 г. было проведено всероссийское обследование бюджетов времени населения, в котором приняли участие 10 тыс. домохозяйств. Вторая волна будет проведена в 2019 г. и в ней примут участие 45 тыс. домохозяйств. Это позволяет надеяться, что мы будем получать данные о расходовании времени на регулярной основе и в достаточно полном объеме.

Несмотря на то, что в первой волне выборка большинства обследований относительно невелика, это постановление вносит в государственную политику два важных изменения. Во-первых, во второй и последующих волнах обследований число обследуемых домохозяйств должно возрасти до величин, позволяющих репрезентативно отразить условия жизни населения России. Во-вторых, данное постановление вводит регулярное расписание проведения обследований по многим важным вопросам жизни населения и обеспечивает единую процедуру сбора данных на всей территории страны. Это особенно важно, так как делает управление отдельными регионами соответствующим управлению страной в целом. Следует отметить, что незнание каких-либо свойств части означает и незнание свойств целого, т.е. в нашем случае является причиной проблем в сфере управления государством.

То же самое можно сказать и в отношении обследований доходов домашних хозяйств.

До 1992 г. расчет распределения населения по величине среднедушевых денежных доходов осуществлялся на основе специальных выборочных обследований, проводимых раз в пять лет (последнее обследование было проведено в 1989 г.), в которых принимали участие 170 тыс. семей. В настоящее время базой является обследование бюджетов домашних хозяйств (далее – ОБДХ), основанное на анализе данных, получаемых от 47,8 тыс. домашних хозяйств. Существенным недостатком данного обследования является расчет доходов населения не на основе ответов домохозяйств, а расчетным методом (методология расчета была утверждена приказом Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 «Об утверждении Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения»⁹) [13]).

⁹ До этого действовало постановление Госкомстата РФ от 16 июля 1996 г. № 61 «Об утверждении методик расчета Баланса денежных доходов и расходов населения и основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения» [12].

Это позволяет утверждать, что правильнее было бы дополнить текущий учет более полным обследованием, проводимым раз в 5-10 лет, на основе которого принималась бы новая или подтверждалась бы старая гипотеза о виде функции распределения денежных доходов населения¹⁰.

В отсутствие подобных данных за прошедший период можно было бы попробовать обратиться к иным обследованиям, например, к национальному обследованию бюджетов домашних хозяйств и участия в социальных программах (НОБУС) или Российскому мониторингу экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (РМЭЗ). Однако, в обоих обследованиях выборка является смещенной: в первом – по географическому признаку (обследовано всего 47 регионов, в которых проживает около 72% населения страны), а во втором – по экономическому признаку (выборка смещена в сторону населения с низкими доходами). Кроме того, размер выборки РМЭЗ составляет всего около 4 тыс. домохозяйств (примерно 10 тыс. человек).

В-четвертых, есть еще один существенный методологический недостаток. Речь идет о противоречиях, возникающих при реализации государственной политики, из-за использования в документах двух близких понятий – «семья»¹¹ и «домохозяйство»¹².

Несмотря на кажущуюся незначимость, этот вопрос является очень важным. Использование обоих терминов имеет свои особенности: понятие «домохозяйство» используется для обеспечения сопоставимости отечественных данных с иностранными и в силу дореволюционной традиции, а понятие «семья» используется в силу советской традиции и для обеспечения преемственности отечественных данных. Тем не менее подобная несогласованность наносит урон государственной политике. В большинстве статистических сборников, например в сборнике «Социальное положение и уровень жизни» [17], используется термин «домохозяйство» (в качестве обратного примера можно привести тематический сборник «Семья в России» [16]), но вся государственная политика построена вокруг термина «семья».

Например, в 2012 г. в обследовании уровня жизни населения РФ (выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств) из всех домохозяйств 35% были домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет. Тем не менее совершенно непонятно, каковы расходы семей с детьми соответствующего возраста, насколько они бедны, поскольку их число существенно отличалось от числа домохозяйств с детьми соответствующего возраста. При этом в нормативно-правовых документах рассматриваются семьи, а не домохозяйства. Следовательно, управляются одни объекты, но показатели, характеризующие уровень жизни, собираются и публикуются для других объектов¹³.

¹⁰ Подобное расширение предусмотрено постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 946 [9].

¹¹ Семья – «основанное на браке или кровном родстве объединение людей, связанных общностью быта и взаимной ответственностью» [15, с. 743]

¹² Домохозяйство – «первичная экономическая ячейка современного общества, основная единица учета в переписях населения; одинокое лицо или группа людей, совместно проживающих и ведущих хозяйство на основе общего бюджета и организации совместного быта» [5, с. 266].

¹³ Даже простое сопоставление численности обеих групп на основе микроданных переписей 2002 и 2010 гг. выявляет значительное расхождение. В 2002 г. в стране насчитывалось 52711 тыс.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что принципы семейной и демографической политики, заявленные в соответствующих Концепциях, не соблюдаются.

К основным принципам демографической политики Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 [19]) среди прочих относит:

- комплексность решения демографических задач – мероприятия в этой сфере должны охватывать направления демографического развития в их взаимосвязи; концентрация на приоритетах – выбор по каждому направлению демографического развития наиболее проблемных вопросов и применение эффективных механизмов их решения;
- своевременное реагирование на демографические тенденции в текущий период;
- учет региональных особенностей демографического развития и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных демографических программ;
- взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества;
- координацию действий законодательных и исполнительных органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 16-18-р [10]) можно выделить следующие принципы, которые затрагивают интересующие нас вопросы:

- партнерство семьи и государства, а также сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями;
- дифференцированный подход к предоставлению гарантий по поддержанию уровня жизни для нетрудоспособных членов семьи и создание экономически активным членам семьи условий для обеспечения благосостояния на трудовой основе;
- единство принципов и целей семейной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечение доступности адресной, своевременной и эффективной помощи для нуждающихся в ней семей, в особенности отнесенных к группам социального риска, а также равного доступа к социальным услугам для всех семей.

Ни один из данных принципов не может быть соблюден в полном объеме без наличия указанных в примерах данных, так как только они позволяют получить детальную информацию и соответствующим образом учесть ее при планировании и реализации государственной политики, особенно на региональном уровне. Без этого даже самая проработанная государственная

частных домохозяйств, из них домохозяйствами с детьми до 18 лет являлись 21396 тыс., в том числе 7685 тыс. с детьми до 7 лет. Семей же было соответственно 68390 тыс., 22450 тыс. и 7813 тыс. В 2010 г. в результате произошедших изменений число домохозяйств составило 54561 тыс., из них домохозяйствами с детьми являлись 18061 тыс., в том числе 9059 тыс. с детьми до 7 лет. Изменилось и число семей: их стало 71906 тыс., 19052 тыс. и 9281 тыс. соответственно.

политика не сможет полностью раскрыть свой потенциал. В результате потери общества будут гораздо выше стоимости работ по сбору и публикации соответствующих сведений.

Более того, в подобных условиях нарушается единое федеральное статистическое пространство. Это ослабляет центральную власть и может явиться одним из проявлений центробежных стремлений местных властей. Кроме того, недостаточный уровень собираемости информации может служить поводом для финансовых злоупотреблений на местах, а для населения делает позицию государства менее четкой и последовательной.

Тем не менее тот факт, что в большинстве случаев вторая и последующие волны планируемых обследований пройдут через несколько лет, может иметь и положительное значение для государственной политики, поскольку существует еще одна проблема. Речь идет о качестве подготовки кадров.

Отечественная демография имеет очень богатый опыт в этой сфере. До 1930-х годов она не отставала от западной, ее опыт изучался на Западе (например, А. и Г. Мюрдалями), однако затем научные институты в Ленинграде и Киеве были закрыты и она оказалась отброшенной назад.

Создание в 1946 г. Комиссии по народонаселению Экономического и социального совета ООН, главным направлением деятельности которой до середины 1960-х считалась организация систематического сбора статистической информации с соблюдением сопоставимости данных, явилось новым этапом развития мировой демографии.

В 1950-х годах в развивающихся странах произошел демографический взрыв, который показал недостаточность существующих методов анализа информации. В качестве ответа на поставленные вопросы был подготовлен фундаментальный труд «Детерминанты и последствия демографических тенденций» [25]. В нем были рассмотрены стоящие перед миром проблемы, что послужило материалом для анализа изменений, происходящих в обществе.

В начале 1960-х годов эксперты ООН подчеркнули растущее значение демографических знаний и демография была признана учебной дисциплиной, а в 1968 г. в составе ЮНЕСКО появился отдел народонаселения, который был призван заниматься комплексным изучением вопросов народонаселения.

В отечественной демографии научными разработками руководило ЦСУ СССР, которое придерживалось статистического описания населения. Подготовкой кадров занимался демографический факультет МЭСИ, созданный в 1949 г. и просуществовавший менее 10 лет.

Для научных исследований в 1963 г. в Институте статистики и экономических исследований Госкомстата (на региональном, а не на союзном уровне) был создан сектор демографии и трудовых ресурсов, преобразованный в 1965 г. в Отдел демографии НИИ ЦСУ СССР. Отделом руководил А.Г. Волков. Однако здесь демографию рассматривали с точки зрения «узкого» подхода, т.е. миграция, качественные характеристики (здоровье, образование и др.), территориальное распределение населения, как основные элементы воспроизводства населения, отвергались.

Для решения главных задач, которые отмечались в рекомендациях ООН (научно-исследовательская работа – теоретико-методологическая разработка

комплексного подхода к изучению народонаселения; подготовка профессиональных демографов широкого профиля как кадров высшей квалификации; координация научных исследований в системе высшей школы) в 1965 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова была организована Проблемная лаборатория народонаселения, под руководством Д.И. Валентея, в 1967 г. – кафедра народонаселения, а в 1968 г. – Центр по изучению проблем народонаселения, который образовался в результате объединения кафедры и лаборатории.

В середине 1960-х годов в стране было 2 организации, исследовавшие процессы воспроизводства населения: Отдел демографии НИИ ЦСУ СССР и кафедра статистики населения и народного благосостояния в МЭСИ. Обе они имели статистико-демографический профиль. В Институте экономики АН СССР работал всемирно известный демограф Б.Ц. Урланис, но он один представлял демографию во всем институте.

Поэтому созданный Центр, который развивал комплексный подход, подходил к понятию «демография» широко и для исследований привлекал специалистов из разных наук.

Отечественные ученые хорошо понимали необходимость демографического образования как для бюрократического аппарата, так и для всего населения в целом. В 1960–1980-е годы по различным вопросам народонаселения в «Известиях», «Литературной газете», «Экономической газете», «Труде», «Правде» и других печатных изданиях Д.И. Валентеем, Б.Ц. Урланисом, А.Я. Боярским, М.Я. Сониным и другими было опубликовано несколько десятков статей.

В это же время было подготовлено несколько учебных пособий, например «Курс демографии» под ред. А.Я. Боярского, «Основы теории народонаселения» под ред. Д.И. Валентея. Были изданы серии «Новое в зарубежной демографии» и «Народонаселение» и проведены конференции, в том числе всесоюзного масштаба, а также всесоюзные тематические школы-семинары. Отечественные ученые представляли страну на всемирных конференциях по народонаселению.

Следует отметить, что столь выдающиеся достижения (после событий 1930-х годов) стали возможны по ряду причин.

Во-первых, благодаря усилиям ученых демография была признана как наука.

Во-вторых, в стране была создана система подготовки кадров в области как народонаселения, так и статистики населения, которая обеспечивала внутренние и внешние потребности. В 1971 г. на экономическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова состоялся первый выпуск в рамках специализации по демографии (последний набор состоялся в 1989 г.). Отличительной особенностью этого подхода было то, что студенты начинали специализацию по народонаселению со 2-го курса в группе из 25 человек, тогда как в других вузах (да и в других странах тоже) подготовка велась не на уровне обучения студента, а на базе уже имеющегося не демографического образования в рамках аспирантуры. Всего специализацию прошли более 500 человек, а более 140 – закончили аспирантуру. В МЭСИ была организована подготовка кадров преимущественно в области статистики народонаселения.

С 1977 по 1991 год на базе Центра народонаселения действовали международные курсы ООН в области народонаселения для специалистов стран Азии, Африки и Латинской Америки, читаемые на английском языке. А в период с 1984 по 1992 год на базе Центра народонаселения действовали курсы повышения квалификации по демографии для сотрудников региональных администраций, плановых органов, органов соцзащиты, статистики.

В-третьих, при рассмотрении вопросов народонаселения возобладал широкий подход и к изучению вопросов были привлечены специалисты из самых разных отраслей знаний.

Социально-экономическая нестабильность 1990-х годов значительно снизила привлекательность учебных дисциплин по профилю народонаселения, поэтому, даже несмотря на начало чтения курсов по демографии в РАНХиГС, ряде факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова, НИУ ВШЭ и других учебных заведениях для студентов, эти курсы не имели большой притягательности.

В настоящее время представители региональных администраций не всегда адекватно ориентируются даже в тех сведениях, что собирают органы статистики, несмотря на усилия, приложенные в последние годы. Такой вывод можно сделать, если посмотреть целевые региональные программы. В них имеют место рассогласование целей и средств, некорректно сформулированные цели (например, просто «повысить рождаемость» без приведения цифровых ориентиров), недоучет наблюдаемых тенденций, что ведет к неправильным решениям.

В современном обществе неправильное решение имеет слишком высокую цену (наиболее яркий пример последних 20 лет – допущенные просчеты при планировании требуемого числа мест в дошкольных учреждениях). Поэтому для нейтрализации существующих и потенциальных угроз надо уметь их прогнозировать и адекватно реагировать, чего невозможно добиться без знания динамики развития населения, ведь вся экономика работает именно для удовлетворения его потребностей. В связи с этим необходимо улучшать информационное обеспечение проводимой социально-экономической политики, в том числе и в виде повышения демографической грамотности ответственных лиц.

Подводя итоги, дадим рекомендации по улучшению ситуации (часть из них уже приведена ранее).

На наш взгляд, наиболее общей рекомендацией является понимание значения статистических данных и их сбора представителями власти. Социальное государство исходит из принципа «экономика для человека», а не «человек для экономики», для чего требуется комплексная система информационной поддержки.

Система мероприятий должна включать в себя несколько элементов.

Во-первых, следует включить в реестр публикуемых на федеральном и региональном уровнях статистических данных показателей, которые необходимы для обеспечения принятия решений, отражающих реальные потребности людей (к ним, безусловно, относятся данные об очередности рождения, занятости женщин с детьми дошкольного возраста, использовании бюджетов времени и денежных бюджетов¹⁴).

¹⁴ Разумеется, существуют и другие показатели, которые необходимы, но не включаются в публикуемую статистику, однако, мы затрагиваем лишь данные в отношении труда по уходу за детьми.

Во-вторых, современное общество отличается большим разнообразием совместных форм проживания, которые не всегда можно четко определить¹⁵. Полагаем, было бы правомерным при сборе статистических сведений разделять данные по семьям и домохозяйствам и приводить эти сведения раздельно (хотя бы в электронных публикациях, которые требуют меньших финансовых затрат), тем более, что тип ячейки при сборе данных обычно известен.

В-третьих, необходимо повысить доступность региональных статистических данных в Интернете (на сайте Росстата и региональных статистических служб). Это необходимо как научным работникам, так и региональным чиновникам, так как они получают возможность сравнивать территории и более точно выстраивать демографическую политику для «своего» региона.

В-четвертых, исключительно важны подготовка специалистов по программам «Демография» и «Экономика народонаселения» уже в бакалавриате и повышение привлекательности этих специализаций для студентов, а также разработка курсов повышения квалификации для сотрудников региональных органов власти как одного из элементов их профессионального стандарта.

Все предлагаемые мероприятия требуют увеличения финансирования информационного обеспечения проводимой политики, однако они необходимы. Наносимый развитию страны ущерб, связанный с отсутствием статистических данных, значительно превышает экономию средств и значительно снижает эффективность государственной политики. Все это позволяет утверждать: усиление внимания государства к информационному обеспечению проводимой политики должно стать одним из приоритетов государственного управления. В условиях нестабильности это сделает расходование государственных средств более эффективным и будет способствовать повышению управляемости и росту уровня жизни населения.

Список литературы

1. *Архангельский В.Н.* Факторы рождаемости. М.: ТЕИС, 2006.
2. *Белых Н.Ю.* Фактор демографии должен быть приоритетным при разработке любых программ социального и экономического развития [Электронный ресурс]. URL: http://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=36937&sphrase_id=271779 (дата обращения: 12.03.2015).
3. *Демография* [Электронный ресурс]. URL: <http://malayapurga.ru/news/show/demografiya-13> (дата обращения: 12.03.2015).
4. *Доклад* главы администрации Краснотуранского района по указу Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.ktr24.ru/administration_glava/-/ (дата обращения: 12.03.2015).
5. *Домохозяйство* // Демогр. энцикл. М.: ООО «Издательство “Энциклопедия”», 2013. С. 266-268.
6. *Кваша А.Я.* Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981.

¹⁵ Например, известно, что в случае так называемого «гражданского брака» (сожительства) многие женщины считают, что они состоят в браке даже при отсутствии регистрации в органах ЗАГС, тогда как мужчины не считают себя женатыми.

7. *Кваша А.Я.* Проблемы демографического оптимума: курс лекций. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974.
8. *Лаврентьева Л.* Новые демографические выплаты привели к росту рождаемости в Приморье [Электронный ресурс]. URL: http://primorsky.ru/news/common/60562/?sphrase_id=877126 (дата обращения: 12.03.2015).
9. *Об организации* в Российской Федерации системы федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам и мониторинга экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 нояб. 2010 г. № 946. URL: <http://www.rg.ru/2010/12/08/polozhenie-dok.html> (дата обращения: 12.03.2015).
10. *Об утверждении* Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 16-18-п URL: <http://www.rg.ru/2014/08/29/semya-site-dok.html> (дата обращения: 12.03.2015).
11. *Об утверждении* Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 2007 г. № 1351. URL: <http://document.kremlin.ru/page.aspx?1100948> (дата обращения: 12.03.2015).
12. *Об утверждении* методик расчета Баланса денежных доходов и расходов населения и основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения [Электронный ресурс]: постановление Госкомстата Рос. Федерации от 16 июля 1996 г. № 61. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12210/ (дата обращения: 12.03.2015).
13. *Об утверждении* Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения» [Электронный ресурс]: приказ Росстата от 2 июля 2014 г. № 465. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167107/ (дата обращения: 12.03.2015).
14. *Повседневная деятельность и бюджет времени населения России и их изменения* / отв. ред. В.Д. Патрушев. М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2003.
15. *Семья* // Демогр. энцикл. М.: ООО «Издательство “Энциклопедия”», 2013. С. 743-748.
16. *Семья в России. 2008: стат.сб.* М.: Росстат, 2008.
17. *Социальное положение и уровень жизни населения России. 2014: стат. сб.* М.: Росстат, 2014.
18. *Стенограмма* Заседания Совета по реализации приоритетных нац-проектов и демографической политике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17586> (дата обращения: 12.03.2015).
19. *Суринов А.Е.* Перспективы официальных статистических обследований населения в России и распространение их результатов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.socpol.ru/news/conf2005dec/surinov.ppt> (дата обращения: 12.03.2015).
20. *Условия труда и быта женщин: стат. сб.* М.: Респ. информ.-издат. центр по статистике, 1992.
21. *Экономическая активность населения России (по результатам выбо-*

рочных обследований). 2012: стат.сб. М.: Росстат, 2013.

22. *Экономическая* активность населения России (по результатам выборочных обследований). 2014: стат.сб. М.: Росстат, 2014.

23. *Adserà A.* Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions // *Journal of Population Economics*. 2004. Vol. 17, № 1. P. 17-43.

24. *Ahn N., Mira P.* A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries // *Journal of Population Economics*. 2002. Vol. 15, №. 4. P. 667-682.

25. *The Determinants and Consequences of population Trends.* Departments of Social Affairs, Population Division, Population Studies № 17. N.Y.: United Nations, 1953.

26. *Kalwij A.* The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe // *Demography*. 2010. Vol. 47, № 2. P. 503-519.

27. *Rindfuss R.R., Guzzo B.K., Morgan S.P.* The Changing Institutional Context of Low Fertility // *Population Research and Policy Review*. 2003. Vol. 22, № 5-6. P. 411-38.

Получено 16.03.2015

References

1. Arhangel'skij, V.N. (2006), *Fakторы rozhdaemosti* [Factors of fertility], TEIS, Moscow, Russia, 399 p.

2. Belyh N.Ju. (2011), "The dempgraphy factor should be of higher priority under the development of the any social and economic development programmes" [Online], available at: http://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=36937&sphrase_id=271779 (Accessed 12 March 2015).

3. The official site of the Malopurginskij municipal district (2014), "Demography", available at: <http://malayapurga.ru/news/show/demografiya-13> (Accessed 12 March 2015).

4. The official site of the Krasnoturanskij municipal district (2014) "Report of the Head of the Administration of the municipal district on the Presedant decree № 607", available at: http://www.ktr24.ru/administration_glava/-/ (Accessed 12 March 2015).

5. Tkachenko A.A., Anoshkin A.V., M.B. Denisenko i dr. (ed.) (2013), *Demograficheskaja jenciklopedija* [Demographic encyclopedia], "Domohozjajstvo" [Household], OOO «Izdatel'stvo "Jenciklopedija"», Moscow Russia, pp. 266-268.

6. Kvasha A.Ja. (1981), *Demograficheskaja politika v SSSR* [Demographic policy in the USSR], *Finansy i statistika*, Moscow, Russia, 200 p.

7. Kvasha A.Ja. (1974), *Problemy demograficheskogo optimuma: kurs lekcij* [Problems of the demographic optimum: course of lectures], *Izdatel'stvo Moskovskogo Universiteta*, Moscow Russia, 103 p.

8. Patrushev, V.D.(ed.) (2003), *Povsednevnoj dejatel'nost' i bjudzet vremeni naselenija Rossii i ih izmenenija* [Everyday activity and time budget of

the population of Russia and their changing], Izdatel'stvo Instituta sociologii RAN, Moscow Russia, 120 p.

9. ConsultantPlus (2015), Ob utverzhdenii metodik rascheta Balansa denezhnyh dohodov i rashodov naselenija i osnovnyh social'no - jekonomicheskikh indikatorov urovnja zhizni naselenija [On the establishment of the methodology for estimation of the population balance of money income and spending and main socioeconomic indices of the standards of living]: Resolution of the Goskomstat of Russia № 61 dated 16 July 1996, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12210/ (Accessed 12 March 2015).

10. ConsultantPlus (2015), Ob organizacii v Rossijskoj Federacii sistemy federal'nyh statisticheskikh nabljudenij po social'no-demograficheskim problemam i monitoringa jekonomicheskikh poter' ot smernosti, zaboлеваemosti i invalidizacii naselenija [On the framing of the system of federal statistical surveys on sociodemographic issues and of the monitoring of the economic losses from mortality, morbidity and incapacitation in Russian Federation]: Resolution of the Russian Government № 946 dated 27 November 2010, available at: <http://www.rg.ru/2010/12/08/polozhenie-dok.html> (Accessed 12 March 2015).

11. ConsultantPlus (2015), Ob utverzhdenii Metodologicheskikh polozhenij po raschetu pokazatelej denezhnyh dohodov i rashodov naselenija [On the establishment of the methodological provisions for the population money income and spending estimations]: Order of the Rosstat № 465 dated 2 July 2014 г. № 465, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167107/ (Accessed 12 March 2015).

12. ConsultantPlus (2015), Ob utverzhdenii Konceptii gosudarstvennoj semejnoy politiki v Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda [On the establishment of the Concept of family policy in Russian Federation for the period until 2025]: Instruction of the Russian Government № 16-18-p dated 28 August, available at: <http://www.rg.ru/2014/08/29/semya-site-dok.html> (Accessed 12 March 2015).

13. Tkachenko A.A., Anoshkin A.V., M.B. Denisenko i dr. (ed.) (2013), Demograficheskaja jenciklopedija [Demographic encyclopedia], "Sem'ja" [Family], ООО «Izdatel'stvo "Jenciklopedija"», Moscow Russia, pp. 743-748.

14. Sem'ja v Rossii. 2008: Statisticheskij sbornik [Family in Russia. 2008: Statistical book] (2008), Rosstat, Moscow, Russia, 310 p.

15. Social'noe polozhenie i uroven' zhizni naselenija Rossii. 2014: Statisticheskij sbornik [Social status and standards of living of the population of Russia. 2014: Statistical book], (2014), Rosstat, Moscow, Russia, 321 p.

16. The official site of the President of Russia " Stenogramma zasedanija Soveta po realizacii prioritetnyh nacroektov i demograficheskoy politike " [The report verbatim of the high priority national projects and the demographic policy Council session], available at: <http://www.kremlin.ru/news/17586> (Accessed 12 March 2015).

17. Sumina E. (2014) " Liliya Lavrent'eva: «Novye demograficheskie vyplaty priveli k rostu rozhdaemosti v Primor'e» " [Lilia Lavren'eva: «New demographic payments lead to fertility boost in Primor'e»], [Online], available at: http://primorsky.ru/news/common/60562/?sphrase_id=877126 (Accessed 12 March 2015).

18. Surinov A.E. " Perspektivy oficial'nyh statisticheskikh obsledovanij

naselenija v Rossii i rasprostranenie ih rezul'tatov" [Prospects on the official statistical surveys of population in Russia and the dissemination of theirs results], [Online], available at: <http://www.socpol.ru/news/conf2005dec/surinov.ppt> (Accessed 12 March 2015).

19. ConsultantPlus (2015), Ob utverzhdenii koncepcii demograficheskoy politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda [On the establishment of the Concept of demographic policy in Russian Federation for the period until 2025]: Decree of the President of Russia № 1351 dated 09 October 2007, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71673/ (Accessed 12 March 2015).

20. Uslovija truda i byta zhenshhin. Statisticheskij sbornik [Conditions of work and extraoccupational life of women] (1992), Respublikanskij informacionno-izdatel'skij centr po statistike, Moscow, Russia, 511 p.

21. Ekonomicheskaja aktivnost' naselenija Rossii (po rezul'tatam vyborochnyh obsledovanij). 2012: Statisticheskij sbornik [Economic activity of the population of Russia (based on sampling enquiries). 2012: Statistical book], (2013), Rosstat, Moscow, Russia, 191 p.

22. Ekonomicheskaja aktivnost' naselenija Rossii (po rezul'tatam vyborochnyh obsledovanij). 2014: Statisticheskij sbornik [Economic activity of the population of Russia (based on sampling enquiries). 2014: Statistical book], (2014), Rosstat, Moscow, Russia, 143 p.

23. Adserà A. (2004), "Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions", Journal of Population Economics, vol. 17, № 1, pp. 17-43.

24. Ahn N., Mira P. (2002) "A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries", Journal of Population Economics, vol. 15, № 4, pp. 667-682.

25. "The Determinants and Consequences of population Trends" (1953), Departments of Social Affairs, Population Division, Population Studies № 17, United Nations, N.Y., USA, 127 p.

26. Kalwij A. (2010), "The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe", Demography, vol. 47, № 2, pp. 503-519.

27. Rindfuss R.R., Guzzo B.K., Morgan S.P. (2003), "The Changing Institutional Context of Low Fertility", Population Research and Policy Review, vol. 22, № 5-6, pp. 411-38.

THE STATE SOCIOECONOMIC POLICY'S INFORMATION SUPPORT REVISITED

Arseny L. Sinitsa

*Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str., Moscow, 119991, Russia
E-mail: sinitsa@econ.msu.ru*

The article considers the issues of the pursued socio-economic policy and its information support as exemplified by the fertility, living standards and education issues. Recommendations to choose high priority measures of such state policy may not be given in all cases despite the availability of qualified researchers. This is connected with the low level of the information accumulation on some important issues. Among them the most important are the lack of the data on the quantity of children by the birth order, time and money budgets of people and the females with preschool children rate of employment. Poor attention from the authorities toward these questions results in poor observance of the state Demographic and Family Concepts' principles. It leads, in turn, to the decrease in the state policy effectiveness. The demographic education system inter alia of civil servants is particularly focused on, and the author concludes that the state has very low demand on this education. The article gives recommendations on how the state policy may be improved, including the most important ones, such as the increase in the quantity and quality of the collected information and the update of the demographic education system.

Key words: social policy; public administration; statistics; demographic education; fertility; standards of living

УДК 331.526:332.13

Т.С. СОЛОВЬЕВА, младший научный сотрудник

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Электронный адрес: sonnnata@bk.ru

А.В. ПОПОВ, младший научный сотрудник

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Электронный адрес: ai.popov@yahoo.com

СОЦИАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

В Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года в качестве целевого ориентира установлен переход от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития экономики. Очевидно, что существующая модель экономического роста исчерпала свой потенциал, а дальнейшие позитивные изменения невозможны без инновационной деятельности.

Сфера инноваций является средой формирования конкурентных преимуществ экономики любой страны. Инновации влияют на структуру общественного производства, стабилизируют социальную ситуацию в стране. В условиях финансовых и экономических кризисов именно творчество и инновации, и в частности социальные инновации, становятся гарантом устойчивого роста, получения высоких доходов, сохранения рабочих мест и повышения конкурентоспособности.

Имеющийся инструментарий решения приоритетных задач, закрепленных в программных документах, как правило, связан с продолжительными струк-

Целью статьи является анализ практик применения нововведений в сфере занятости на региональном уровне. Особое внимание уделено группировке подходов к определению категории «социальная инновация» с учетом основных направлений изучения данного явления в зарубежной практике, на основе которой была предложена его авторская трактовка.

Определены главные проблемы в сфере занятости в Вологодской области и мероприятия по их решению, закрепленные в региональной программе «Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда в Вологодской области на 2014–2018 годы». Произведено сопоставление специфики реализуемых проектов социальных инноваций с направлениями государственного воздействия на рынок труда, в результате чего выявлены области практики, в которых данные нововведения не представлены. На основе анализа регионального опыта сделан вывод о необходимости повышения роли гражданского общества в инновационной деятельности. Указаны барьеры в части развития социальных инноваций в сфере занятости и предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: социальные инновации; сфера занятости; рынок труда; инновации; гражданское общество; социальное предпринимательство

турными изменениями в системе государственного управления и зачастую не способен оперативно реагировать на новые вызовы. Опыт зарубежных стран показывает, что социальные инновации являются эффективным средством преодоления текущих негативных социально-экономических последствий. Если в середине XX века разработка и интеграция нововведений носила стихийный характер, то в настоящее время данные процессы стали массовым явлением. Так, в странах Европы и Северной Америки на принципах государственно-частного партнерства была построена концепция «серебряной экономики», предусматривавшая на продление трудовой жизни пожилых граждан, что позволило смягчить последствия демографического старения населения.

Термин «социальные инновации» в экономической науке стал использоваться в 60-е годы XX века в работах П. Друкера и М. Янга. Дальнейшее развитие концепция социальных инноваций получила в трудах П. Розанваллона, Ж. Фурнье, Ж. Аталли, Дж. Керлина, К. Альтер, Дж. Дефурни и др. Однако проявление социальной специфики инноваций возникло задолго до этого. Например, Р. Оуэн является основателем корпоративного движения, способствующего социальным преобразованиям; К. Маркс, М. Вебер и Э. Дюркгейм обращали особое внимание на разнообразные процессы, связанные с социальными переменами.

Наибольшую популярность изучение социальных инноваций приобрело в XX веке, что было связано, прежде всего, с развитием социального предпринимательства. Иногда данные термины рассматриваются как синонимы, однако, по нашему мнению, данный вид предпринимательства не обязательно является инновационным, хотя он может быть проводником либо инициатором нововведений наравне с общественными организациями, органами государственной власти, отдельными гражданами.

Социальные инновации в отличие от традиционных технических инноваций, как правило, обладают более широкой сферой применения, появляются в процессе коллективного творчества, и их эффект не проявляется так быстро. Социальная инновация может быть процессом производства или технологии, принципом, идеей, законодательным актом или их сочетанием. Например, микрофинансирование представляет собой сочетание ряда этих элементов.

Как отмечают И.И. Краснопольская и И.В. Мерсиянова, теоретические аспекты исследования социальных инноваций являются крайне размытыми и публикации по данной теме в основном представляют собой отчеты, рекомендации, доклады [10]. Однако в последнее время, особенно за рубежом, тема социальных инноваций активно обсуждается. С концептуальной точки зрения социальные инновации – достаточно широкое понятие, включающее в себя как инновации, осуществляемые некоммерческими организациями (и третичным сектором), так и инновации в сфере социальных услуг [22, с. 62]. Некоторые авторы утверждают, что о социальной инновации можно говорить только тогда, когда цель инновации связана с социальной консолидацией [23]. Для других исследователей дефиниция «социальные инновации» определяется ее источником, происхождением (государство, частная инициатива) [21, с. 382]. За рубежом существуют два основных направления, в рамках которых развивается концепция социальных инноваций: функционализм и трансфор-

мационализм. Функционализм акцентирует внимание на вклад инноваций в решение социальных проблем. В русле данного подхода социальные инновации создают социальные услуги, спрос на которые не удовлетворяет ни государство, ни рынок. Функционалистские исследования социальных инноваций зачастую связаны с экспериментами в социальной экономике и экономике устойчивого развития [28] и, с недавних пор, с социальным предпринимательством [19]. Трансформационалистский подход исходит из того, что социальные инновации и решение социальных проблем являются частью более широкого спектра изменяющихся институтов [26; 33, с. 224]. С данной точки зрения социальные инновации являются в большей степени процессом, провоцирующим институционализацию и способствующим институционализации новых практик, стандартов и правил, и предназначены для работы в направлении социально-политической трансформации общества [20, с. 6; 24]. Основные подходы к трактовке термина «социальные инновации» представлены в табл. 1.

Таблица 1

Подходы к определению термина «социальная инновация»

Наименование подхода	Направление	Представители	Определение
1	2	3	4
1. Американский подход	Функционализм	Дж. Керлин, Г. Дис, К. Альтер	– продукт деятельности финансово устойчивых и самостоятельных некоммерческих организаций, направленный в первую очередь на извлечение прибыли, которая далее перераспределяется на решение социальных задач.
		Дж. Филс, К. Диглмайер, Д. Миллер	– новое решение социальной проблемы, которое является более эффективным, действенным, по сравнению с существующими, и которое имеет большее значение, прежде всего, для общества в целом, а не для частных лиц.
		Дж. Б. Тейлор	– новые способы достижения удовлетворения социальных потребностей.
	Трансформационализм	Т. Сёман	– идеи, которые делают мир лучше, или идеи, которые работают на благо общества.

1	2	3	4
2. Европейский подход	Функционализм	Дж. Дефурни, М. Ниссенс	– продукт деятельности бизнеса, прибыль от которой реинвестируется для выполнения социальных задач или для местного сообщества, а не распределяется между владельцами бизнеса или его акционерами.
		Selusi: Social entrepreneurs as lead users for service innovation	– новые идеи, направленные на удовлетворение общественной потребности (социального вызова), включающие новый или значительно улучшенный продукт, процесс, метод маркетинга, и / или организационную модель.
		SPREAD: Social platform on sustainable lifestyles 2050	– процесс, в котором субъекты гражданского общества развивают новые технологии, стратегии, идеи для социальных нужд или решения социальных проблем.
	Трансформационализм	Р. Мюррей, Дж. Коули-Грайс, Дж. Малган	– новые идеи (продукты, услуги и модели), которые одновременно удовлетворяют социальные потребности и создают новые социальные отношения или отношения сотрудничества.
		Ф. Уэстли	– инициатива, продукт, процесс, или программа, которые в значительной степени изменяют основные практики, распределение ресурсов и полномочий в любой социальной системе.
3. Российский подход	Функционализм	Е.И. Холостова и др.	– сознательно организуемое нововведение или новое явление, формирующееся на определенном этапе развития общества в соответствии с изменяющимися социальными условиями и имеющее целью эффективные позитивные преобразования в социальной сфере.

1	2	3	4
	Трансформационализм	Ф.З. Ахметзянов	– результат реализации контрактных отношений по поводу активов различного уровня специфичности при приоритетности среди них человеческого капитала, которые имеют форму продукта или процесса, обладающих качественными преимуществами в процессе воспроизводства, обеспечивающих присвоение агентами трансакций дополнительной по сравнению с предшествующим продуктом или процессом социальной ценности, а также формирование положительного внешнего эффекта, что обуславливает в отличие от экономических инноваций их неконкурентность, неуниверсальность, некоммунализуемость, безопасность и технологичность.
		В.И. Чупров	– социологическая категория, в которой находят отражение: 1) процесс преобразования нововведений в социально-культурные нормы и образцы, обеспечивающий их институциональное оформление и закрепление в сфере духовной и материальной культуры общества; 2) результат творческой деятельности, получивший широкое применение и послуживший основанием для значимых социальных изменений.
		Л.А. Василенко, В. И. Василенко	– разновидность социального изменения, такое нововведение в социальной системе, которое имеет новизну социокультурных основ, отвечающее потребностям конкретных социальных групп или инновлируемой социальной системы в целом.
4. Азиатский подход	Функционализм	Мэнг Чжао	– внедрение и продвижение социальных программ.
	Трансформационализм	Я. Масару	– нововведение, «социальный эксперимент», создающийся в процессе сотрудничества государственного сектора, промышленности и местных жителей.

Источник: составлено авторами по материалам: [1; 4; 5; 12; 15; 16, с. 456; 17; 25, с. 3; 27; 30; 31; 32; 34].

В данном исследовании мы придерживаемся функционалистского подхода, в рамках которого под социальной инновацией понимаем *нововведение (процесс, технология, принцип и т.д.), позволяющее решить социальную проблему или смягчить ее негативные последствия.*

В настоящее время для России социальные инновации являются относительно новым явлением. В отличие от наиболее развитых стран, где особую роль играет гражданское общество, основным инициатором подобных проектов выступают преимущественно органы государственной власти (движение «сверху-вниз»). Несмотря на это, процесс внедрения нововведений получил всероссийское распространение. Согласно данным Фонда региональных социальных программ «Наше будущее», с 2007 г. в рамках деятельности организации были реализованы 133 инновационных проекта в 47 субъектах РФ на общую сумму 297,5 млн руб.¹

Социальные инновации в России чаще всего востребованы в таких сферах, как наука, образование, здравоохранение, социальная защита. Проекты, направленные на борьбу с негативными явлениями на рынке труда, получили значительно меньшее распространение. Однако, по мнению П. Друкера, одного из основателей теории социальных инноваций, существуют две области, требующие повышенного внимания: государственная политика, направленная на решение проблемы излишка рабочей силы, которая всегда присутствует в рыночной системе, и систематический отказ от изживших себя направлений социальной политики и устаревающих общественных институтов, эволюционный характер действия которых постоянно требует их модернизации [6, с. 405-406].

Тем не менее, несмотря на относительно небольшое количество проектов социальных инноваций в сфере занятости в России, с их помощью уже решаются многие проблемы. В частности, в последнее время отмечаются серьезные сдвиги в направлении усиления роли государства в реализации социальных инноваций на рынке труда. Решениями Минэкономразвития России² бюджетам субъектов РФ предоставляются субсидии для государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в регионах, где отдельно обозначены направления социального предпринимательства, среди которых выделяется «обеспечение занятости инвалидов, матерей, имеющих детей в возрасте до 3 лет, выпускников детских домов, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение 2 лет, предшествующих дате проведения конкурсного отбора, лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, при условии, что среднесписочная численность указанных категорий граждан среди их работников составляет не менее 50%, а доля в фонде оплаты труда – не менее 25%». Поэтому социальные инновации активно используются для содействия в тру-

¹ URL: <http://nb-fund.ru/> (дата обращения: 12.05.2015). Фонд рассматривает данные программы как социальные инновации.

² Например: Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Федерации, бюджетам которых в 2012 году предоставляются для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmb/doc20120425_001 (дата обращения: 12.05.2015).

доустройстве отдельных категорий граждан. Например, в рамках проекта Всемирного банка «Оценка эффективности внедрения новых технологий в системе служб занятости и социальной защиты населения» в Ульяновской области были внедрены современные технологии работы с безработными. В результате была проведена реорганизация системы управления и финансирования системы служб занятости, которая сузила пространство активной политики на рынке труда [13, с. 38].

Несмотря на растущий спрос государства и общества на нововведения в сфере занятости процесс их распространения в России носит точечный характер. Это может быть связано с наличием ряда проблем, препятствующих развитию института социальных инноваций в целом. К основным из них относятся:

- отсутствие стимулов для ведения инновационной деятельности в социальной сфере бизнес-структурами, некоммерческими организациями и обществом [3; 18];
- несовершенство механизма государственно-частного партнерства [8];
- отсутствие законодательной базы о социальном предпринимательстве [2; 11];
- недостаток финансовых ресурсов и знаний для разработки и интеграции социальных инноваций [3; 13].

В свою очередь, применение социальных инноваций в сфере занятости в России может стать эффективным инструментом регулирования рынка труда. Анализ регионального опыта по внедрению нововведений является первоочередной задачей в данном вопросе. В связи с этим рассмотрим практики применения социальных инноваций в сфере занятости на примере Вологодской области как одного из лидеров в развитии института социальных инноваций в России [9].

В настоящее время на территории Вологодской области реализуются более 40 социальных инновационных программ и проектов, проводятся тематические конференции и круглые столы. С сентября 2006 г. в регионе функционирует БУ ВО «Бизнес-инкубатор», оказывающий, помимо типичных для данного учреждения видов деятельности, поддержку субъектам социального предпринимательства, а с 2014 г., в соответствии с поправками в государственной программе «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013–2016 годы», предоставляет субсидии центрам инноваций социальной сферы³. Как и в ряде других регионов, Правительством Вологодской области в 2014 г. на базе НП «Агентство Городского Развития» в г. Череповце был создан Центр инноваций социальной сферы Вологодской области (ЦИСС), деятельность которого направлена на поддержку и развитие социального предпринимательства и социально ориентированных НКО; популяризацию и эффективное продвижение перспективных и стратегических проектов и инноваций

³ О внесении изменений в постановление Правительства Вологодской области от 3 октября 2012 года № 1156 [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Волог. обл. от 19 мая 2014 г. № 403. URL: http://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/postanovleniya_pravitelstva/301492/ (дата обращения: 12.05.2015).

в социальной сфере; обеспечение качественно нового уровня поддержки социальных проектов и инициатив⁴.

Социальные инновации в Вологодской области представлены в основном в таких сферах, как образование, социальная защита населения, физическая культура и спорт, здравоохранение, культура – наиболее распространенных направлений деятельности социальных предпринимателей и НКО. География проектов, как правило, охватывает городские округа (Вологда и Череповец), не затрагивая территории муниципальных районов.

Анализ опыта применения социальных инноваций в сфере занятости связан в первую очередь с нарастающими негативными тенденциями на региональных рынках труда. Несмотря на ожидаемое ухудшение ситуации с обеспеченностью трудовыми ресурсами и возможностью возникновения дефицита кадров в среднесрочной и долгосрочной перспективе, реализация неблагоприятного сценария развития российской экономики (в 2014 г. индекс физического объема ВВП составил 0,6%) может привести к росту безработицы в ближайшие годы.

В настоящее время к основным проблемам в сфере занятости населения Вологодской области относятся:

- снижение численности трудовых ресурсов области (согласно прогнозу Департамента труда и занятости населения Вологодской области к 2017–2018 гг. в ряде районов области возможен прецедент кадрового голода, который не будет покрываться даже за счет граждан пенсионного возраста⁵);
- дисбаланс спроса и предложения рабочей силы на рынке труда в *профессионально-квалификационном* (опрос руководителей предприятий Вологодской области, проведенный Институтом социально-экономического развития территорий РАН (далее – ИСЭРТ РАН) в 2013 г.⁶, показал, что среди выпускников учебных заведений области более 20% не соответствуют предъявляемым требованиям и лишь 9% обладают хорошей подготовкой) и *территориальном* (по состоянию на 2013 г. коэффициент напряженности на рынке труда в районах области варьировался от 0,6 до 8,1 чел. на одну вакансию) разрезе;
- высокий уровень длительной безработицы (в 2013 г. в Вологодской области 34% безработных искали работу 12 и более месяцев, что способствует повышению риска утраты ими своих профессиональных знаний и навыков;
- низкая эффективность внутрирегиональной трудовой мобильности населения (коэффициент вариации нагрузки не занятого трудовой деятельностью насе-

⁴ Центр инноваций социальной сферы [Электронный ресурс]. URL: http://www.agr-city.ru/ru/social_biz/ciss (дата обращения: 12.05.2015).

⁵ Сводный прогноз занятости населения и потребности экономики области в трудовых ресурсах по видам экономической деятельности по области и в разрезе муниципальных районов и городских округов на среднесрочный и долгосрочный период [Электронный ресурс]. URL: http://depzan.info/work/demand_supply/ (дата обращения: 20.04.2015).

⁶ Опросы руководителей промышленных предприятий Вологодской области ежегодно проводятся ИСЭРТ РАН с 1993 г. В 2013 г. в анкетировании приняли участие 97 руководителей крупных и средних промышленных предприятий: черной металлургии, лесопромышленного комплекса, машиностроения и металлообработки, пищевой, легкой и строительной промышленности.

ления на одну заявленную вакансию в 2013 г. в Вологодской области составил 74%, что свидетельствует о неравномерном распределении трудовых ресурсов на территории субъекта);

- наличие барьеров к трудоустройству среди уязвимых категорий граждан (в 2013 г. в Вологодской области среди женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, трудоустроились лишь 2% обратившихся за содействием в поиске подходящей работы; среди освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, – 24%; среди граждан предпенсионного и пенсионного возраста – 27%; среди стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более года) перерыва – 29%; среди инвалидов – 31% и т.д.);
- низкая мотивация населения к samozанятости (согласно данным мониторинга качественного состояния трудового потенциала региона, проводимого ИСЭРТ РАН⁷, в 2014 г. только 6% вологжан, не являющихся предпринимателями, рассматривают для себя возможность вести собственное дело).

В связи с этим обеспечение преобразований в сфере занятости требует от руководства региона планомерного осуществления эффективной политики на рынке труда. В соответствии с подпрограммой «Содействие занятости населения» государственной программы «Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда в Вологодской области на 2014–2018 годы» на территории региона планируется проведение ряда мероприятий, которые условно можно объединить в следующие группы:

- организация профессиональной ориентации, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования;
- содействие трудоустройству (в т.ч. samozанятости), психологическая и материальная поддержка безработных граждан;
- профессиональное обучение (переобучение) женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;
- организация временного трудоустройства молодежи;
- содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов⁸.

Однако насколько специфика социальных инноваций в сфере занятости коррелирует с вышеобозначенными проблемами и мероприятиями по их преодолению? Рассмотрим основные проекты социальных инноваций, реализуемых в настоящее время в сфере занятости в Вологодской области (табл. 2).

⁷ Мониторинг качественного состояния трудового потенциала региона проводится ИСЭРТ РАН с 1997 г. Объектом исследования является трудоспособное население Вологодской области. Опросы проходят ежегодно в августе – сентябре в городах Вологде и Череповце и в восьми районах области. Метод выборки: районирование с пропорциональным размещением единиц наблюдения. Тип выборки: квотная по полу и возрасту. Объем выборки составляет 1500 человек, ошибка выборки не превышает 3%.

⁸ О государственной программе «Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда в Вологодской области на 2014–2018 годы»: постановление Правительства Вологодской области от 28 окт. 2013 г. № 1101 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/vologod/505626/> (дата обращения: 12.05.2015).

Таблица 2

Основные социальные инновации, реализуемые в сфере занятости в Вологодской области

Проблема 1	Направление решения 2	Социальная инновация ⁹ 3
Дисбаланс спроса и предложения рабочей силы на рынке труда	Подготовка кадров по востребованным профессиям	Проект «Профильная смена (слет) «IT-град» в загородном лагере» http://itclub-vologda.ru/tegi/it-smena Инициатор – «Клуб ИТ-директоров Вологодской области». Подготовки кадров для IT-сферы. В оздоровительном лагере школьники в игровой интерактивной форме получают знания в IT-сфере. Проект «Профильные лагеря «IT-град» на базе общеобразовательных организаций города Вологды» http://itclub-vologda.ru/tegi/it-smena Инициатор – «Клуб ИТ-директоров Вологодской области». Подготовки кадров для IT-сферы. Школьники знакомятся с работой видеооператора, фотографа, основами монтажа и озвучивания мультфильмов, работают над собственными проектами по созданию компьютерных игр, видеороликов, серии фотографий. Проект «Базовые организации» http://invest.vologda-portal.ru/news/predpriyatie-nakhodyashchiesya-v-promparke-vologda-vostok-stalo-bazovoi-organizatsiei-dlya-uchr Инициатор – Администрация города Вологды. Проект укрепляет взаимодействие предприятий, техникумов и колледжей при подготовке кадров по рабочим специальностям; делает образование практикоориентированным; повышает престиж рабочих специальностей. Проект «Ресурсный центр» http://www.sokoldok.ru/ru/information/news/sotrudnichestvo-s-slpt-kadry.html Инициатор – Ассоциация деревянного домостроения Создание условий для обеспечения высококвалифицированными кадрами лесной и деревообрабатывающей промышленности.

⁹ Критерием инновационности является отсутствие подобных проектов на территории области.

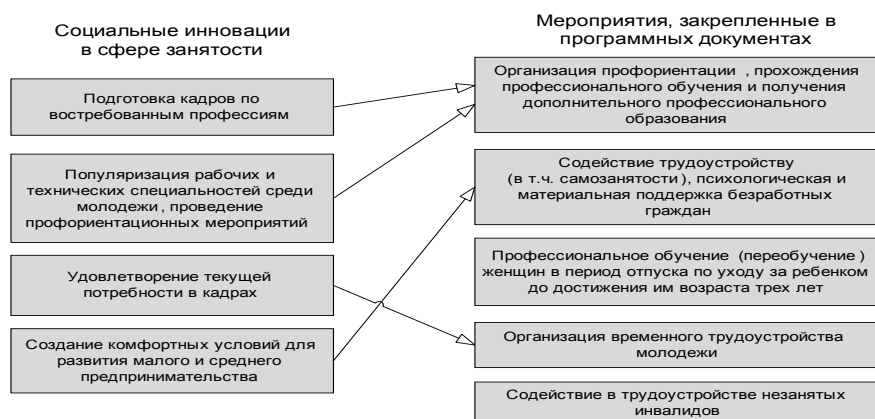
1	2	3
	Популяризация рабочих и технических специальностей среди молодежи, проведение жизни, проведение профориентационных мероприятий	Комплекс «Эврика» http://www.nb-fund.ru/social-entreprenurship/supported-projects/interaktivnyy-obrazovatelno-informatsionnyy-komplex-evrika.html Инициатор – Некоммерческий фонд содействия занятости населения «Русский Мир». Знакомство молодежи с программами высших учебных заведений по обучению по техническим специальностям; презентация работ студентов; экскурсии для школьников на предприятия. Проект «Битва профессионалов» http://vologda-portal.ru/o_gorode/index.php?SECTION_ID=6359 Инициатор – Администрация города Вологды. Повышение престижа рабочих профессий; пропаганда здорового образа жизни; привлечение внимания работодателей к созданию благоприятных условий для занятий физической культурой; спартакиада трудовых коллективов. Проект «Профдиагностика девятиклассников» http://vologda-portal.ru/novosti/index.php?ID=279743&SECTION_ID=160 Инициатор – Администрация города Вологды. Построение диалога о выборе будущей профессии между: детьми, родителями, учителями, учреждениями профобразования, бизнесом. Ежегодное тестирование всех девятиклассников города по профессиональной программе.
Удовлетворение текущей потребности в кадрах		Проект «Молодежные трудовые бригады» http://vologda-portal.ru/o_gorode/index.php?SECTION_ID=4436 Инициатор – Администрация города Вологды. Организация временной занятости молодежи. В течение трудового сезона участники трудовых бригад работают на предприятиях города, благоустраивают город (высаживают цветы, косят и убирают траву, чистят пруды, благоустраивают улицы), ремонтируют социальные объекты: школы и детские сады. Проект «100 общественных помощников Главы города Вологды» http://vologda-portal.ru/officialnaya_vologda/index.php?SECTION_ID=5743 Инициатор – Администрация города Вологды. Формирование резерва управленческих кадров города. Стажировки в Администрации и на муниципальных предприятиях города.

1	2	3
		Проект «Вологда – город профессионалов» http://vologda-portal.ru/o_gorode/index.php?SECTION_ID=4483 Инициатор – Администрация города Вологды. Студенты проходят двухмесячные стажировки на предприятиях, в государственных организациях. Проект «Время бизнеса» http://vologda-portal.ru/officialnaya_vologda/index.php?SECTION_ID=6106 Инициатор – Администрация города Вологды. Создание комфортных условий на территории муниципального образования «Город Вологда» для развития малого и среднего предпринимательства и увеличение их числа путем совершенствования форм поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.
Низкая мотивация населения к самозанятости	Создание комфортных условий для развития малого и среднего предпринимательства	

Несмотря на высокий потенциал социального предпринимательства на Вологодчине [7], большинство из представленных проектов разработаны по инициативе Администрации областной столицы и связаны с предоставлением различных услуг, т.е. носят непроектный характер. Они направлены на решение проблем, вызванных дисбалансом спроса и предложения рабочей силы на рынке труда и низкой мотивацией населения к samozанятости, путем проведения просветительско-профориентационных и образовательных работ, а также непосредственной интеграции людей в трудовую деятельность. Основным адресатом социальных инноваций выступает молодежь, что может быть связано с достаточно высоким уровнем безработицы среди данной категории (в 2013 г. удельный вес безработных в возрасте от 15 до 29 лет в общей численности безработных в Вологодской области составил 40% против 36% – в Северо-Западном федеральном округе).

Сопоставление существующих нововведений на рынке труда Вологодской области с мероприятиями, закрепленными в программных документах, показало, что проекты социальных инноваций не затрагивают такие направления деятельности, как профессиональное обучение (переобучение) женщин в период отпуска по уходу за ребенком и содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов (рисунк).

Вместе с тем подобного рода инновации активно внедряются на территории других субъектов РФ. В частности, профессиональное обучение женского населения чаще всего осуществляется посредством их интеграции в трудовую деятельность. Так, в г. Москве стартовал проект «Мама работает», предусматривающий создание производства по выпуску одежды молодыми мамами. График работы позволяет трудиться на дому в среднем по 3 часа в день. В Челябинской области ООО «Рейн-Стар» были созданы удаленные рабочие места для матерей, не имеющих возможности работать вне дома, по выпуску верхнего трикотажа для детей, в т.ч. специализированной одежды для детей-инвалидов. В Ярославской области создана мастерская «Веселый войлок» по производству игрушек и бижутерии многодетными матерями из малообеспеченных семей, которые не могут работать в режиме полной занятости и нуждаются в надомной работе.



Сопоставление направлений социальных инноваций в сфере занятости с мероприятиями, закрепленными в программных документах, в Вологодской области

Содействие в трудоустройстве людей с ограниченными возможностями здоровья также нашло отражение в ряде проектов социальных инноваций в регионах России. В Волгоградской области реализуются инициативы «Кубик» и «Эталон» по созданию специализированных рабочих мест для инвалидов по зрению по производству товаров народного потребления. В Новосибирской области организованы интеграционные мастерские столярных и малых полиграфических работ для инвалидов детства, также функционирует проект «Старт для каждого» по обучению и трудоустройству IT-специалистов – молодых людей с инвалидностью. В Самарской области в рамках проекта «Веселый пряник» налажено промышленное производство имбирного печенья, в котором задействованы неквалифицированные рабочие кадры, в т.ч. инвалиды.

Это далеко не полный перечень социальных инноваций, реализуемых по данным направлениям на территории России, что свидетельствует о значительном потенциале развития инновационной деятельности в Вологодской области. Принимая во внимание роль органов государственной власти региона в разработке социально значимых проектов в сфере занятости, необходимым представляется усиление роли гражданского общества в решении проблем рынка труда. Между тем исследование качественного состояния трудового потенциала населения региона, проведенное ИСЭРТ РАН в 2014 г., показало, что удельный вес людей, отнесенных, согласно методике¹⁰, к типу «новаторы», составляет 26%. Для них характерны поиск возможностей для реализации собственного потенциала, тяга к творчеству, значимость морального удовлетворения от выполняемых функций. Это позволяет судить о наличии в Вологодской области слоя граждан, способных, при определенных условиях, к инновационной деятельности, в т.ч. в социальной сфере.

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что основными препятствиями в развитии института социальных инноваций в сфере занятости в Вологодской области являются:

- 1) низкая активность гражданского общества в разработке и внедрении социальных инноваций;
- 2) отсутствие широкого распространения проектов социальных инноваций в районах области;
- 3) недостаточный охват в плане социальных инноваций приоритетных направлений развития регионального рынка труда;
- 4) непроизводительный характер проектов социальных инноваций.

Преодоление данных барьеров возможно за счет реализации следующих направлений:

- 1) формирование благоприятной среды для развития социального предпринимательства: проведение конкурсов региональных инновационных проектов; разработка и принятие специальных программ развития и поддержки социального предпринимательства; привлечение бизнеса в социальную сферу путем повышения эффективности механизма государственно-частного партнерства, снижения налогового бремени и т.д.;

¹⁰ Подробнее о методике см. [14].

2) развитие межсекторального социального партнерства между органами государственной власти, предпринимателями, общественными организациями и объединениями;

3) использование механизма государственного социального заказа по реализации региональных программ и проектов, направленных на удовлетворение социальных потребностей граждан, путем бюджетного финансирования (полностью или частично) сторонних организаций;

4) интеграция успешного опыта по внедрению проектов социальных инноваций (в частности, реализуемых в других субъектах РФ);

5) предоставление различных форм поддержки (субсидии, льготы и т. д.) социальным предпринимателям, решившим открыть свое дело по производству товаров с привлечением социально не защищенных категорий граждан;

6) составление и ведение специальной базы данных социальных предприятий;

7) развитие перспективных форм сотрудничества предприятий с центрами занятости населения.

В заключение отметим, что перспективы экономического роста России напрямую зависят от мобильности внедрения инноваций. Реализация вышеперечисленных мероприятий может стать своеобразным стимулом к развитию социального предпринимательства и использованию потенциала социальных инноваций для обеспечения более полной и эффективной занятости населения.

Список литературы

1. Албутова А.И. Социальное предпринимательство в России: ключевые игроки и потенциал формирования // Экон. социология. 2013. № 3. С. 109-133.

2. Александров Д.Г., Королева Т.И. Социальное предпринимательство в современном мире // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 4. С. 45-50.

3. Арцер Т.В. Инновационное социальное партнерство государства, бизнеса и некоммерческих организаций – основа модернизации экономики России // Известия Томского политехнического университета. 2011. № 6, т. 319. С. 16-20.

4. Ахметзянов Ф.З. Реализация социальных инноваций в современной российской экономике: автореф. дис. ... экон. наук. Казань, 2013. 23 с.

5. Василенко Л.А., Василенко В.И. Социальные инновации в контексте управления будущим. Махачкала: Радуга, 2013. 341 с.

6. Друкер П. Бизнес и инновации. М.: И.Д. Вильямс, 2009. 432 с.

7. Задорин И. Рейтинг регионов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/rating-regionov.html> (дата обращения: 12.05.2015).

8. Ильина Г.Н. Социальная ответственность российского бизнеса: стратегии и инновации // Вестник МГИМО университета. 2014. № 1. С. 216-224.

9. Ильичев А. Вологда является лидером по развитию социальных инноваций в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.volbusiness.ru/vologdayavlyaetsya-liderom-po-razvitiyu-sotsialnyix-innovacziy-v-rossii.html> (дата обращения: 12.05.2015).

10. *Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В.* Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций // Форсайт. 2014. № 4. С. 40-53.
11. *Лазаренко А.Л., Минакова Е.И., Рязанцева Т.В.* Понятие социального предпринимательства: общественная значимость и инновационная составляющая // Вестник ОрелГИЭТ. 2012. № 4. С. 3-8.
12. *Масару Я.* О новых вызовах инновационному развитию // Инновационные тренды. 2011. № 13. С. 6-8.
13. *Московская А.А.* Потенциал третьего сектора: инновационные подходы для развития территорий (социальное предпринимательство) / УМК. М.: НИУ ВШЭ, 2011. 108 с.
14. *Проблемы эффективности государственного управления. Человеческий капитал территорий: проблемы формирования и использования* / под ред. А.А. Шабуновой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 184 с.
15. *Социальные инновации: опыт БРИК* [Электронный ресурс]. URL: <http://new-leaders.livejournal.com/40301.html> (дата обращения: 12.05.2015).
16. *Социологическая энциклопедия: в 2 т.* М.: Мысль, 2003. Т. 2. 863 с.
17. *Технологии социальной работы* / под общ. ред. Е.И. Холостовой. М.: ИНФРА-М, 2001. 400 с.
18. *Эмиров Н.Д.* Факторы инновационной деятельности в социальной сфере // Проблемы современной экономики. 2010. № 4. С. 316-319.
19. *Barthélemy A., Slitine R.* Entrepreneuriat social: innover au service de l'intérêt général: panorama, enjeux, outils. Paris: Vuibert, 2011. 208 p.
20. *Bouchard M.J.* L'innovation sociale en économie sociale / J.L. Klein, D. Harrisson // L'innovation sociale émergence et effets sur la transformation des sociétés. Montréal: Université du Québec à Montréal, 2006. P. 121-138.
21. *Dandurand L.* Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative // Revue française d'administration publique. 2005. № 115. P. 377-382.
22. *Djellal F., Faiz G.* Innovation dans les services et entrepreneuriat: au-delà des conceptions industrialistes et technologistes du développement durable // Innovations. 2009. № 29. P. 59-86.
23. *Klein J. L., Harrisson D.* L'innovation sociale émergence et effets sur la transformation des sociétés. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 2006. 465 p.
24. *Laborier P., Trom D.* Historicités de l'action publique. Paris: Presses universitaires de France, 2003. 540 p.
25. *Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G.* The open book of social innovation. London: The Young Foundation, 2010. 224 p.
26. *Osborne S., Brown K.* Managing change and innovation in public service organizations. London: Routledge, 2005. 273 p.
27. *Phills J.A. Jr., Deiglmeier K., Miller D.T.* Rediscovering Social Innovation [Электронный ресурс] // Stanford Social Innovation Review. 2008. № 6. URL: http://www.ssireview.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation (дата обращения: 12.05.2015).
28. *Richez-Battesti N., Vallade D.* ESS et innovations sociales: quel modèle socio économique d'incubateur? // Revue d'innovation. 2009. № 30. P. 41-61.

29. *Social entrepreneurs as lead users for service innovation* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.selusi.eu> (дата обращения: 12.05.2015).
30. *Social platform on sustainable lifestyles 2050* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sustainable-lifestyles.eu> (дата обращения: 12.05.2015).
31. *Surman T., Surman M.* The Constellation Model of Collaborative Social Change [Электронный ресурс]. URL: <http://abcee.org/cms/wp-content/uploads/2011/03/Constellation-model.pdf> (дата обращения: 12.05.2015).
32. *Taylor J.B.* Introducing Social Innovation // *Journal of Applied Behavioral Science*. 1970. Vol. 6, № 1. P. 69-77.
33. *Thelen K.* How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis / J. Mahoney. & Rueschemeyer D. (eds.). // *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2002. P. 208-240.
34. *Westley F.* The Social Innovation Dynamic. Waterloo Institute for Social Innovation and Resilience [Электронный ресурс]. URL: http://sig.uwaterloo.ca/sites/default/files/documents/TheSocialInnovationDynamic_001.pdf (дата обращения: 12.05.2015).

Получено 02.06.2015

References

1. Albutova, A.I. (2013), "Social Entrepreneurship in Russia: Key Actors and the Development Potential", *Economic Sociology*, no. 3, pp. 109-133.
2. Aleksandrov, D.G. and Koroleva, T.I. (2014). "Social Entrepreneurship in the modern world", *Jekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 4, pp. 45-50.
3. Artser, T.V. (2011), "Innovative social partnership of the state, business and nonprofit groups is the base for russian economy modernization", *Bulletin of the Tomsk Polytechnic University*, vol. 319, no. 6, pp. 16-20.
4. Ahmetzjanov, F.Z. (2013), "The implementation of social innovations in the modern Russian economy", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics, Kazan National Research Technical University named after A.N.Tupolev, Kazan, Russia.
5. Vasilenko, L.A. and Vasilenko V.I. (2013), *Social'nye innovacii v kontekste upravlenija budushhim* [Social innovations in the context of managing the future], Raduga, Makhachkala, Russia.
6. Drucker, P. (2009), *Biznes i innovacii* [Innovation and entrepreneurship], Translated by Golovinskij, K.S., Williams Publishing, Moscow, Russia.
7. Zadorin, I. (2012), "Regions' rating", available at: <http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/rating-regionov.html> (Accessed 12 May 2015).
8. Illina, G.N. (2014), "Social responsibility of business: strategy and innovations", *Vestnik MGIMO-University*, no. 1, pp. 216-224.
9. Il'ichev, A. (2014), "Vologda is a leader in the development of social innovation in Russia", available at: <http://www.volbusiness.ru/vologda-yavlyaetsya-liderom-porazvitiyu-soczialnyix-innovaczij-v-rossii.htm> (Accessed 12 May 2015).
10. Krasnopol'skaya, I. and Mersiyanova, I. (2014), "Civil society as an environment for production and diffusion of social innovation", *Foresight-Russia*, vol. 8, no. 4, pp. 40-53.

11. Lazarenko, A.L., Minakova, E.I., Ryazantseva, T.V. (2012), "The idea of social busines. The public consequence and innovative component", *OryolGIET Bulletin*, no. 4, pp. 3-8.
12. Masaru, Ya. (2011), "About new challenges for innovation-driven growth", *Bjulleten' Innovacionnye Trendy*, no. 13, pp. 6-8.
13. Moskovskaya, A.A. (2011), *Potencial tret'ego sektora: innovacionnye podhody dlja razvitiya territorij (social'noe predprinimatel'stvo)* [The third sector's potential: innovative approaches for the development of territories (social entrepreneurship)], Higher School of Economics, Moscow, Russia.
14. Leonidova, G.V., Ustinova, K.A., Popov, A.V., Panov, A.M., Golovchin, M.A., Solovyeva, T.S., Chekmareva, E.A. (2013), *Problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya. Chelovecheskiy kapital territorij: problemy formirovaniya i ispol'zovaniya* [Problems of State Management Effectiveness. Human Capital of the Territories: Problems of Formation and Use], in Shabunova, A.A. (ed.), ISEDT RAS, Vologda, Russia.
15. Blog of Skolkovo (2010), "Social innovations: experience of BRIC", available at: <http://new-leaders.livejournal.com/40301.html> (Accessed 12 May 2015).
16. Ivanov, V.N., Semigin, G.Ju., Toshhenko, Zh.T. (2003), *Sociologicheskaja jenciklopedija* [Encyclopedia of Sociology], vol. 2, Mysl', Moscow, Russia.
17. Holostova, E.I. (ed.) (2001), *Tehnologii social'noj raboty* [Technology of social work], INFRA-M, Moscow, Russia.
18. Emirov, N.D. (2010), "Factors of innovative activity in the social sphere", *Problems of Modern Economics*, no. 4, pp. 316-319.
19. Barthélemy, A. and Slitine, R. (2011), *Entrepreneuriat social: innover au service de l'intérêt général: panorama, enjeux, outils*, Vuibert, Paris, France.
20. Bouchard, M.J., Klein, J.L., Harrisson, D. (2006), "L'innovation sociale en économie sociale", *L'innovation sociale émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada, pp. 121-138.
21. Dandurand, L. (2005), "Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative", *Revue française d'administration publique*, № 115, pp. 377-382.
22. Djellal, F., Faïz, G. (2009), "Innovation dans les services et entrepreneuriat: au-delà des conceptions industrialistes et technologistes du développement durable", *Innovations*, № 29, pp. 59-86.
23. Klein, J.L. and Harrisson, D. (2006), *L'innovation sociale émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, Canada.
24. Laborier, P. and Trom, D. (2003), *Historicités de l'action publique*, Presses universitaires de France, Paris, France.
25. Murray, R., Caulier-Grice, J., Mulgan, G. (2010), *The open book of social innovation*, The Young Foundation, London, England.
26. Osborne, S. and Brown, K. (2005), *Managing change and innovation in public service organizations*, Routledge, London, England.
27. Phills Jr., J.A., Deiglmeier, K., Miller, D.T. (2008), *Rediscovering Social Innovation* [Online], available at: http://www.ssireview.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation (Accessed 12 May 2015).

28. Richez-Battesti, N. and Vallade, D. (2009). "ESS et innovations sociales: quel modèle socio économique d'incubateur?", *Revue d'innovation*, № 30, pp. 41-61.
29. SELUSI (2014), "Social entrepreneurs as lead users for service innovation", available at: <http://www.selusi.eu> (Accessed 12 May 2015).
30. SPREAD (2014), "Social platform on sustainable lifestyles 2050", available at: <http://www.sustainable-lifestyles.eu> (Accessed 12 May 2015).
31. Surman, T. and Surman, M. (2011), *The Constellation Model of Collaborative Social Change* [Online], available at: <http://abcee.org/cms/wp-content/uploads/2011/03/Constellation-model.pdf> (Accessed 12 May 2015).
32. Taylor, J.B. (1970), "Introducing Social Innovation", *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 6, № 1, pp. 69-77.
33. Thelen, K. (2002), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, USA, pp. 208-240.
34. Westley, F. (2008), *The Social Innovation Dynamic*. Waterloo Institute for Social Innovation and Resilience [Online], available at: http://sig.uwaterloo.ca/sites/default/files/documents/TheSocialInnovationDynamic_001.pdf (Accessed 12 May 2015).

SOCIAL INNOVATIONS IN EMPLOMENT: REGION'S EXPERIENCE

Tatyana S. Solovieva

*Institute of Socio-economic Development of Territories of Russian Academy of Science, 56a
Gorkogo str., Vologda, 160014, Russia
E-mail: sonnnata@bk.ru*

Andrey V. Popov

*Institute of Socio-economic Development of Territories of Russian Academy of Science, 56a
Gorkogo str., Vologda, 160014, Russia
E-mail: ai.popov@yahoo.com*

In the modern world innovations are being increasingly used as an efficient tool to solve the major problems in the society and to overcome their negative consequences. However, the innovations do not cover all fields of the social sphere in Russia. Currently, development and implementation of social innovation projects that could quickly respond to the negative developments in the Russian labor market acquire special significance.

The aim of the article is to analyze the innovations implementation practices in the field of employment at the regional level. Special attention is paid to classification of the approaches to the definition of 'social innovation' in accordance with the principal research trends of the international practices, upon which the author's interpretation is proposed.

The study defines the major issues in the field of employment in the Vologda region and describes measures to overcome them, decreed in the regional program

‘Employment promotion, working conditions and safety improvement in the Vologda Region, for the 2014–2018 years’. Comparison between the specificity of social innovation projects and the directions of state influence on the labor market has shown practical fields in which these innovations are not represented. In conclusion, the barriers of social innovation in the field of employment are highlighted and directions of their removal are proposed.

Key words: social innovations; employment; labor market; innovations; civil society; social entrepreneurship



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.24:331.23

А.Ю. РЕДЬКИНА, старший преподаватель департамента экономики и финансов

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

Электронный адрес: aredkina@hse.ru

ПРАКТИКА КОРРЕКЦИИ СДЕЛОК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕНТРАЦИИ В РОССИЙСКОМ АНТИМОНОПОЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Введение

Контроль сделок экономической концентрации¹ является одной из традиционных составляющих «жесткого ядра» антимонопольной политики. Он проводится для предотвращения вредных с точки зрения влияния на общественное благосостояние сделок с использованием определенного набора инструментов. В качестве содержательного критерия предварительного контроля сделок выступает их влияние на состояние конкуренции. По современным представлениям существуют ряд признаков ограничения

конкуренции, к наиболее важным относятся: снижение числа эффективных конкурентов (и последующее за этим усиление монопольной власти) и снижение стимулов к инновациям, существенное повышение барьеров входа.

Работа посвящена изучению качества контроля сделок экономической концентрации. Цель исследования – дать общую характеристику практики коррекции слияний в нашей стране в 2007-2013 гг. Было проанализировано влияние изменений законодательной базы на практику контроля, проведен частотный анализ видов принимаемых ФАС РФ решений за 2007-2013 гг. В статье была сформулирована база данных о предписаниях, содержащих корректирующие требования за 2012-2013 гг. Дана характеристика содержания поведенческих корректирующих условий, которые преобладают в российской практике.

Ключевые слова: контроль сделок экономической концентрации; корректирующие условия

¹ На английском – *merger control*. Под этим термином понимают контроль слияний, присоединений, покупок крупных пакетов акций, покупок основных производственных средств и т.д.

Однако экономическая теория и эмпирический опыт говорят о том, что сделки экономической концентрации в то же время способны оказывать положительное влияние на общественное благосостояние через повышение эффективности деятельности объединяющихся фирм. Поэтому задача выявления и оценки потенциально полезных сделок или, напротив, тех, что наносят ущерб, всегда носит исследовательский характер и часто не имеет однозначного решения.

Для повышения эффективности контроля слияний (в данном случае критерием выступает снижение вероятности запрета потенциально полезных для общества сделок) используется институт условного разрешения сделок. В этом случае антимонопольный орган дает разрешение на проведение сделки при условии выполнения участниками некоторых требований, которые направлены на нивелирование опасных для конкуренции последствий при сохранении синергии. Назовем их корректирующими требованиями (англ. – *remedies*)².

Очевидной особенностью корректирующих требований является то, что этот инструмент антимонопольного регулирования позволяет антимонопольному органу напрямую вмешиваться в решения отдельных компаний и работу рынков. При этом антимонопольный орган скорее выполняет функции, которые традиционно ассоциируются у экономистов с отраслевым регулятором. На возможности и потенциальные риски (прежде всего порождение неэффективностей – провалов регулятора) подобного воздействия указывали в своих работах рубежа веков как американские (например, [15]), так и европейские (например, [16; 19]) специалисты в области антитраста. В случае использования структурных корректирующих условий это вмешательство обычно более кардинально, следовательно, более рискованно.

В России правовая база для использования корректирующих условий при контроле слияний была модернизирована в октябре 2006 года, с вступлением в действие ФЗ РФ «О защите конкуренции». В частности, появилась возможность использовать структурные корректирующие условия. Этот инструмент контроля слияний был заимствован из опыта развитых стран. Например, в США и ЕС требованиям выделения активов как условиям одобрения сделки придается большое значение – ряд экспертов утверждают, что качество контроля слияний определяется качеством их разработки и применения.

Целью работы стало дать общую характеристику практики контроля слияний в 2007-2013 гг. и провести анализ коррекции сделок экономической концентрации в российском антимонопольном регулировании за 2012–2013 гг., что позволит подойти к решению более общей проблемы повышения качества антимонопольного регулирования в этой области. Для достижения обозначенной цели далее, во-первых, будет дана характеристика основных типов корректирующих условий, во-вторых, проанализировано изменение законодательной базы контроля слияний, которая задает институциональные рамки регулированию. На следующем этапе мы обратимся к анализу практики контроля слияний и выделим основные особенности и характерные черты рос-

² В России они оформляются в виде предписаний Федеральной антимонопольной службы РФ (далее – ФАС РФ), поэтому еще используется термин корректирующие предписания.

сийского контроля за период 2009–2013 гг. Наконец, мы перейдем к анализу содержания корректирующих требований, которые российский антимонопольный орган оформляет в виде предписаний. Далее мы сделаем ряд выводов относительно тенденций и особенностей использования корректирующих условий в российском антимонопольном контроле слияний, а также предложим объяснение наблюдающимся особенностям.

Типы корректирующих условий

Хотя в исследовательских статьях и методических рекомендациях, используемых антимонопольными органами разных стран, могут встречаться отличающиеся типологии корректирующих условий, наиболее распространенным является вариант, когда все налагаемые регулятором ограничения делят на две большие группы: структурные и поведенческие [18].

Структурными называют такие условия, которые трансформируют права собственности. Наиболее популярным видом структурных условий является дивестиция (*divestiture*), т.е. продажа или передача в пользование сделки материальных, нематериальных или других активов фирмами-участниками по настоянию антимонопольного органа. В правоприменительной практике США и ЕС накоплен большой опыт работы с этим инструментом коррекции, что, в свою очередь, дало экспертам возможность, проанализировав накопленный опыт, сформулировать некоторые рекомендации по их применению, а также выявить условия возникновения ошибок в ходе правоприменения [19].

Поведенческие условия – это такие требования, которые устанавливают ограничения на использование прав собственности объединяющихся фирм и поведение компаний. Они могут быть сформулированы в виде обязательств объединяющихся фирм не злоупотреблять правами на определенные активы, имеющиеся в их распоряжении, не вступать в определенные договорные отношения или налагать ограничения на изменения цен (тарифов).

Структурные и поведенческие условия отличаются по ряду характеристик [15; 16; 19]. Во-первых, по величине транзакционных издержек на стадии *ex ante*, т.е. затрат на их разработку и реализацию, что, в свою очередь, определяется рисками, которые они порождают. С точки зрения влияния на общественное благосостояние структурные условия характеризуются более высокими рисками, так как издержки их отмены настолько высоки, что их принято характеризовать как необратимые средства коррекции. В частности, если неверно были определены активы для продажи или если эти активы были переданы недостаточно эффективному конкуренту, ущерб, нанесенный антимонопольным органом состоянию конкуренции, практически не может быть исправлен.

Во-вторых, условия этих двух типов отличаются по степени и продолжительности контроля антимонопольного органа за их исполнением, иначе говоря – по издержкам мониторинга (их можно отнести к транзакционным издержкам на стадии *ex post*). Поведенческие корректирующие условия требуют продолжительного мониторинга со стороны регулятора после заключения сделки, а значит, связывают его ресурсы на длительное время, в то время как структурные исправления не требуют мониторинга после транзакции.

В-третьих, для каждого типа условий существует своя «область применения». Не существует «универсальных» средств коррекции, подходящих для любой сделки. Например, структурные условия рекомендуется применять, когда участниками сделки являются диверсифицированные фирмы. Причем объединение фирм-участников сделки может нанести ущерб конкуренции только на отдельных географических рынках и/или в определенных сферах деятельности (например, в одной отрасли или только в сфере сбыта). Если в результате изучения предполагаемых последствий сделки антимонопольный орган придет к выводу, что она может принести синергетический эффект и в целом выгодна для общества, то он должен исключить появление антиконкурентных последствий только на конкретных «потенциально опасных» направлениях деятельности объединяющихся компаний. Естественным средством решения этой проблемы является продажа или передача в аренду другой фирме активов на тех рынках (географических или продуктовых), где рыночная концентрация растет недопустимо.

На практике используется два способа реализации подобного требования: выделяемый актив может быть продан либо потенциальному конкуренту, либо фирме, уже действующей в отрасли. В обоих случаях антимонопольный орган должен обеспечить условия для того, чтобы выбранная или одобренная им фирма-приобретатель активов стала эффективным конкурентом [14; 15; 19].

Поведенческие условия, в соответствии с мнением некоторых экспертов [17], должны применяться только когда использование структурных невозможно. Например, когда сделка носит вертикальный характер и дивестиции приведут к разрушению синергетического эффекта.

Изменение законодательной базы контроля слияний как условие повышения его эффективности

Считается, что новая модель предварительного контроля слияний появилась с принятием закона «О защите конкуренции» в 2006 г. [1; 11; 13]. Однако не менее важным было внесение поправок в предыдущий закон (в 2005 г.) и действующий (в 2009 г.), смыслом которых было значительное повышение границы, определяющей, какие сделки подлежат предварительному контролю. Например, в период 2002-2004 гг. под подобный контроль попадали сделки, в которых участвовали предприятия с балансовой стоимостью активов более 200 тыс. МРОТ (примерно 20 млн руб. в то время), что значительно ниже, чем средняя стоимость активов компании в большинстве отраслей [1]. Это приводило к тому, что количество ходатайств и уведомлений, рассмотренных российским антимонопольным органом в этот период, составляло 23-24 тыс. в год. В результате эксперты и работники ФАС сходились во мнении, что сфера предварительного контроля сделок экономической концентрации в нашей стране была определена слишком широко, что не могло не сказаться отрицательно на его эффективности. Повышение границы отбора привело к снижению количества рассматриваемых сделок и, как следствие, ФАС получила возможность осуществлять более тщательный анализ каждой сделки. В 2009 г. граница предварительного контроля была еще раз повышена (примерно в 2 раза). Можно увидеть, что в 2013 г. количество ходатайств уменьшилось более чем в 2,5 раза по сравнению с 2007 г. (рисунок). Все это создало необходимые условия для повышения качества контроля в сфере экономической концентрации.

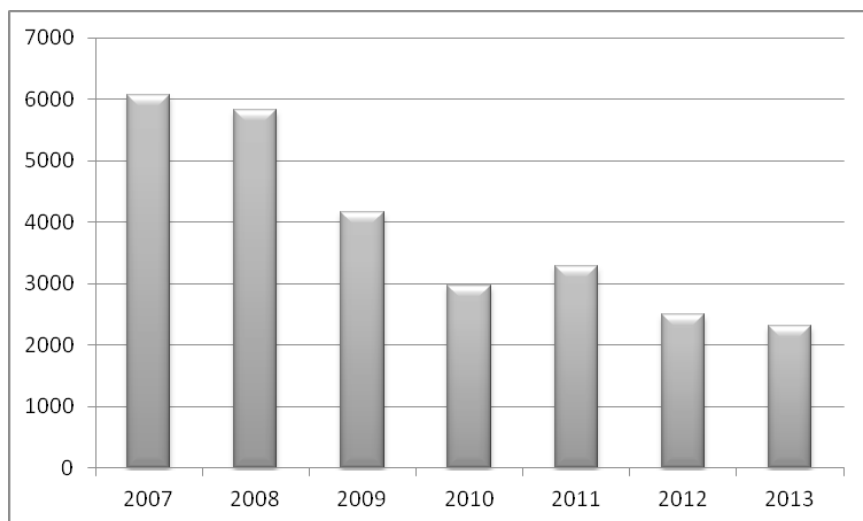


Рис. Динамика ходатайств по сделкам экономической концентрации в 2007–2013 гг.
(сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9])

Практика контроля слияний в 2007–2013 гг.

Рассмотрим, как выглядит структура решений ФАС РФ относительно ходатайств, поданных в период 2007–2013 гг. (см. табл. 1). Этот период был выбран для более подробного анализа по двум причинам. Во-первых, регулирование происходило после принятия нового закона «О защите конкуренции». Во-вторых, рассмотрение довольно значительного периода в 7 лет дает возможность выявить тенденции и структурные изменения решений.

Таблица 1

Динамика решений ФАС в сфере контроля экономической концентрации

Год	Общее количество ходатайств	Из них					
		Удовлетворено		Удовлетворено с выдачей предписаний		Отказано	
		Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество
2007	6067	93	5654	6	353	1	90
2008	5821	91	5276	7	404	2	141
2009	4160	92	3822	5	232	2	106
2010	2964	90	2675	8	232	2	57
2011	3282	89	2914	9	308	2	60
2012	2494	89	2219	9	225	2	50
2013	2315	89	2060	9	209	2	46

Примечание. Сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9], база решений ФАС [12].

Как видно из табл. 1, общее количество сделок, подлежащих контролю, неуклонно снижается. Последнее объясняется двумя причинами: пересмотром границы в 2009 г. и макроэкономическим спадом в 2008–2010 гг.

По данным ежегодных докладов «О состоянии конкуренции» в Российской Федерации» за 2007–2013 гг. [3–9] российский антимонопольный орган удовлетворяется безусловно от 92 до 89% поданных ходатайств. Доля отказов достаточно стабильна и колеблется в диапазоне от 1 до 2%. Это означает, что подавляющее большинство сделок, по мнению ФАС, не угрожает снижением конкуренции на соответствующих релевантных рынках.

При стабильной доле отказов доля условных разрешений, т.е. выданных одновременно с условиями (поведенческими или структурными), несколько увеличивалась с 2007 по 2010 г. за счет безусловных одобрений (от 6 до 8%). В 2011–2013 гг. доля сделок, подвергшихся коррекции, оставалась стабильной, на уровне 9%.

Хотя доля разрешений с условиями кажется относительно небольшой, такие условия являются важным инструментом регулирования сделок экономической концентрации для антимонопольного органа, поскольку позволяют реализовывать некоторые сделки, несмотря на то, что они обладают антиконкурентным эффектом. В следующем разделе проводится анализ содержания выставляемых ФАС РФ условий, для того чтобы выявить основные особенности и тенденции использования корректирующих условий в российской практике контроля сделок слияний и присоединений, а затем сравнить их с зарубежной практикой.

Анализ содержания корректирующих условий

Для анализа корректирующих условий была собрана база данных о решениях по ходатайствам, принятых аппаратом ФАС за 2007–2013 гг. Источником информации послужил официальный сайт ФАС РФ (www.fas.gov.ru). Особенностью базы является то, что, хотя по закону «О защите конкуренции», вступившему в действие с октября 2006 г., в обязанности ФАС входит размещение на официальном сайте «решений и предписаний, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц» [2], на сайте была опубликована лишь часть решений (см. табл. 2).

Таблица 2

Сопоставление числа доступных на сайте и принятых ФАС решений в сфере контроля экономической концентрации

Год	Количество ходатайств, рассмотренных ФАС	Опубликованные решения ФАС	Доля опубликованных решений ФАС, %
2007	6067	126	2,1
2008	5821	158	2,7
2009	4160	1296	31,2
2010	2964	1269	42,8
2011	3282	1439	43,8
2012	2494	1713	68,7
2013	2315	1342	58,0

Примечание. Сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9], база решений ФАС [12].

Недоступность информации о части решений ФАС (в некоторые годы доля таких «пропущенных» данных значительна) затрудняет понимание того, как развивалась логика принятия решений российским антимонопольным органом во времени, и выступает ограничением при проведении исследования. Поэтому для проведения анализа корректирующих условий мы выбрали данные за 2012–2013 гг., поскольку в эти годы на сайте представлена максимальная доля решений. За этот период одобрение с условиями использовались в 152 случаях (что составляет примерно 5% от доступных на сайте решений за этот период). Согласно российскому законодательству, корректирующие условия оформляются ФАС в форме предписаний для объединяющихся компаний. Одно предписание может содержать несколько разных требований или условий.

Дадим общую характеристику предписаний, примененных ФАС для коррекции возможных негативных эффектов от сделок экономической концентрации в 2012–2013 гг. Начнем с анализа типа условий. 134 решения (88,2%) из нашей выборки содержат предписания только с *поведенческими* условиями. Такие условия должны быть направлены на предотвращение злоупотреблений возросшей в результате интеграции фирм рыночной властью. Однако, как уже упоминалось выше, для антимонопольного органа затруднительно контролировать выполнение выданных поведенческих предписаний. Во-первых, контроль необходимо осуществлять постоянно в течение длительного периода, что в случае выполнения сопряжено со значительными издержками мониторинга. Во-вторых, они порождают дополнительные риски для самих компаний – им бывает сложно доказать выполнение некоторых поведенческих условий [11]. *Структурные* требования, напротив, должны быть выполнены один раз, поэтому их выполнение проконтролировать легче. Однако в российской практике антимонопольного контроля слияний структурные предписания используются значительно реже: в нашей выборке они применялись для 18 сделок и составляют 11,8% всех предписаний в собранной базе.

Поведенческие условия

Далее рассмотрим более подробно поведенческие условия, поскольку они преобладают в практике российского контроля слияний и нашей выборке. В первую очередь обращает на себя внимание то, что формулировки, встречающиеся в текстах предписаний, достаточно стандартны. При этом рассматриваемые ФАС сделки осуществляются на разных рынках и регулируют решения фирм из разных отраслей. В то время как ценность предписаний как инструмента регулирования сделок слияния, по мнению специалистов из Федеральной торговой комиссии США [14], заключается в том, что они позволяют создать уникальное решение под каждую сделку, поскольку любая сделка имеет свои экономические, технологические и институциональные особенности. Это в свою очередь, определяет ее влияние на состояние конкуренции: как положительное, так и отрицательное. Теоретически требования, которые содержатся в предписании, должны привести к тому, что положительные эффекты от сделки сохранятся, а отрицательные эффекты будут нивелированы. Анализ текстов предписаний, выданных ФАС РФ за 2012–2013 гг.,

показал, что специалисты российского антимонопольного органа используют не только типичные формулировки, но и для разных сделок с участием компаний из одной отрасли часто применяется некий «стандартный» набор требований, так что возникает впечатление, что некоторые предписания копируются.

В большинстве предписаний содержится более одного условия-требования к объединяющимся компаниям. В среднем на одно решение приходится 2,5 условия (всего в 152 предписаниях их содержится 373), максимальное количество требований в одном предписании – 7.

Поскольку поведенческие условия должны служить превентивной мерой в части злоупотребления возросшей в результате интеграции фирм рыночной власти, то содержательно их можно разделить на 4 группы, используя виды злоупотребления в качестве классификационного признака:

- 1) требования, налагающие ограничения на изменение цены;
- 2) требования о недискриминационном поведении объединяющихся компаний;
- 3) требования, запрещающие неценовые способы злоупотребления возросшей рыночной властью;
- 4) информационные требования.

Распределение требований из предписаний за 2012–2013 гг. по предложенным группам представлено в табл. 3. Дадим краткую характеристику условий каждой группы.

Ценовые условия. К первой группе требований относятся ограничения на изменения цен компаний-участниц сделки после ее заключения. Используются две типовые формулировки:

- не повышать цену более чем на заданную величину за период;
- при повышении цен (более чем на заданную величину) уведомлять ФАС с представлением обоснования подобного повышения.

Требование уведомлять ФАС о повышении цен на товары или услуги более чем на заданную величину содержится в 41 из 152 предписаний за 2012–2013 гг., т.е. более чем в четверти решений. Это можно интерпретировать как свидетельство того, что повышение цен является одним из наиболее ожидаемых ФАС РФ результатов сделок экономической концентрации. Темп повышения цен и контролируемый период варьируется для разных сделок, в некоторых случаях можно выявить зависимость этих параметров от отрасли. Период контроля роста цены может быть месяц, квартал, полугодие и год. Например, в предписаниях для предприятий авиапромышленности указано, что фирмам необходимо уведомлять ФАС о повышении цены на 5% в год, для фирм из газовой отрасли – на 10%, тогда как для предприятий из отраслей цветной металлургии в разных сделках темп варьируется от 5 до 15%. У регулирования цен и тарифов, как известно, есть свои риски, в частности: 1) компании, являющиеся объектом ценового регулирования могут нести излишнее административное бремя в случае необходимости быстрого пересмотра цен из-за негативных шоков на рынках. Например, из-за резкого увеличения цен на ресурсы; 2) упомянутые в предписаниях темпы роста цен могут быть восприняты компаниями как «разрешенные» и даже послужить своего рода руководством к действию, причем не только для участников данной сделки, но и

их конкурентов на рынке. В этом случае ФАС создает своими предписаниями основание для формирования «молчаливого» сговора.

Если говорить об оценке эффективности ценовых требований, она, видимо, должна определяться двумя критериями. Во-первых, это адекватность выбора порогового значения темпов роста цен. Так, интересно знать, проводит ли ФАС консультации с компаниями-участниками сделки, а также их потребителями и/или поставщиками, прежде чем назначить конкретное условие, или это всегда экспертная оценка сотрудников ФАС. Во-вторых, отсутствием негативных побочных эффектов в виде сговора. Их выявление может стать задачей отдельного исследования.

Таблица 3

Требования, использованные в предписаниях ФАС РФ, %

Требования предписаний ФАС РФ	2012	2013
Ценовые условия	10,5	20,9
Требование о недискриминационном поведении	57,1	27,6
Запрет на злоупотребление возросшей рыночной властью	18,1	20,9
Информационные требования	14,3	30,6
Всего условий	210 (100%)	163 (100%)

Примечание. Сост. по текстам решений ФАС РФ [12]

Требования о недискриминационном поведении и запрет на злоупотребления властью, в отличие от ценовых требований, не несут для компаний-участниц сделки новой содержательной информации. Они представляют собой повторение положений закона «О защите конкуренции», а именно той его части, которая регламентирует, какие виды поведения относятся к злоупотреблению доминирующим положением [2]. В предписаниях чаще всего встречаются следующие требования недискриминационного характера:

- не допускать необоснованного отказа от заключения договоров/сделок;
- обеспечить равнодоступность и равные условия сделок для всех контрагентов;
- сформировать единый для всех контрагентов порядок ценообразования;
- не допускать создания препятствий доступу (выходу) на товарный рынок продукции;
- не допускать навязывания контрагенту невыгодных условий договора или не относящихся к предмету договора.

Как видно из табл. 3, в 2012 году подобные требования использовались 57,1% случаев, а в 2013 г. – только в 27,6%. Они применялись в основном для компаний пищевой, авиастроительной отраслей, часто в одном предписании используются два, иногда даже три требования этого типа. Можно предположить, что использование такого типа условий является превентивной реакцией российского антимонопольного органа на усиление монопольной власти объединяющихся компаний, во-первых, и некой формой адвокатирования конкуренции, во-вторых.

В группу под условным названием «запреты на злоупотребление рыночной властью» мы объединили все требования, которые относятся к объемам выпуска и заключенным контрактам. Хотя наблюдается разнообразие формулировок в этой группе условий, можно выделить 4 стилизованных подвида. Типичные формулировки приведены ниже:

- не снижать объемы производства, продаж, поставок;
- осуществлять реализацию в соответствии с торгово-сбытовой политикой;
- обеспечить исполнение всех краткосрочных и (или) долгосрочных контрактов, договоров, действующих на дату совершения сделки;
- не заключать соглашений, направленных на ограничение конкуренции, устранение конкурентов.

Можно дать экономическое объяснение такого рода условиям. Первые три подвида представляют собой попытку предотвратить злоупотребление властью компаний путем сокращения объема выпуска или продаж и организации искусственного дефицита с последующим повышением цен. Последнее условие является «пересказом» ст. 11.1 «О защите конкуренции» [2], которая уже запрещает такое поведение.

Все требования этой группы, как и ранее недискриминационные требования, не несут для фирм какой-то новой информации, а дублируют положения антимонопольного закона в той его части, где перечисляется, что не должна делать доминирующая фирма. Из табл. 3 видно, что в 2012–2013 гг. подобные условия использовались примерно в одной пятой части условных разрешений.

К рискам использования требований сохранение (или несокращение) объемов продаж (производства) можно отнести то, что компании, как и в случае ценовых ограничений, лишаются гибкости при ведении хозяйственной деятельности. Можно представить себе ситуацию, когда снижение объемов производства является естественной реакцией фирм на изменение рыночных условий. В этом случае, если компании будут оштрафованы за невыполнение предписаний, такие ситуации надо отнести к провалам регулирования. Если компании в подобных ситуациях будут просить изменить предписания у ФАС (напрямую или через суд) или согласовывать новые условия, ситуация на первый взгляд выглядит лучше, но нельзя забывать об издержках, которые в этом случае несут фирмы, антимонопольный орган или – в случае судебного разрешения конфликта – общество в целом.

Требования, касающиеся предоставления информации. Они содержатся в подавляющем количестве предписаний за рассматриваемый период. Ниже приведены наиболее часто встречающиеся варианты формулировок.

- информировать ФАС об изменении состава группы лиц и положения группы лиц;
- предоставлять информацию об основных показателях хозяйственной деятельности;
- информировать об увеличении цен, о фактически сложившихся средневзвешенных ценах;
- предоставить проект торгово-сбытовой политики.

Можно предположить, что основной целью выдвижения подобных требований является снижение издержек получения информации и мониторинга

для ФАС. В небольшом количестве случаев (примерно 7% общего числа решения с предписаниями) встречается еще одно условие, которое можно отнести к группе информационных – разместить предписание на сайте и информировать о нем потребителей и/или поставщиков. В этом случае ожидаемым результатом может стать снижение издержек мониторинга и принуждение к исполнению за счет разделения этих издержек с теми рыночными агентами, которые могут оказаться объектами дискриминации или злоупотребления. В некоторых случаях информационные условия также могут нести определенные риски. Например, в последние три года одной из тем обсуждения в экспертной среде являются негативные последствия требования к компании предоставить проект торгово-сбытовой политики.

Структурные условия

Далее дадим характеристику структурных требований, использовавшихся в качестве условий разрешения сделок в 2012–2013 гг. Как мы уже отмечали ранее, российские антимонопольные органы это используют редко. Как видно из табл. 4, сделки, одобрение которых сопровождалось выдачей требования отчуждения активов, происходили в электроэнергетике, на финансовых рынках (страхование), в сфере розничной торговли топливом и на рынке строительных нерудных материалов. В последнем столбце приведены варианты формулировок условий. Они отличаются разной степенью конкретизации: от довольно общего требования снизить долю объединенных компаний в регионе до вполне точного указания – продать определенное месторождение.

Необходимо заметить, что некоторые требования отчуждения активов в электроэнергетике являются, видимо, не столько реакцией на изменения условий конкуренции, сколько диктуются необходимостью следовать требованиям соответствующего федерального закона [10], который запрещает совмещать в рамках одной компании производство (выработку) и передачу электрической и тепловой энергии.

Важно отметить, что примерно в половине всех рассмотренных случаев ФАС использовала в одном предписании комбинацию структурных и поведенческих условий (что встречается и в зарубежной практике и классифицируется там, как *mixed remedies*). Поведенческие предписания в таком случае выдаются, чтобы обеспечить эффективность структурных предписаний в долгосрочном периоде и представляют собой условия, которые отвечают на те вызовы конкуренции, которые не могут решить требования продажи активов. Однако в российской практике регулирования слияний поведенческие требования являются не дополняющими, а скорее замещающими структурные. Например, в предписании может быть указано, что фирма не должна поднимать цены или дискриминировать клиентов и/или поставщиков до тех пор, пока не будут проданы определенные активы. Таким образом, компаниям-участницам сделки фактически предлагается на выбор выполнять набор поведенческих требований или осуществлять продажу активов. Можно найти несколько объяснений возникновения таких «мягких» структурных условий. Например, антимонопольный орган не уверен, что объединяющиеся компании смогут найти покупателя активов

Таблица 4

Характеристика структурных требований, использовавшихся в качестве условий разрешения сделок в 2012–2013 гг.

Дата	Инициатор сделки (покупатель)	Компания-цель	Отрасль	Условие
1	2	3	4	5
20.01.2012 г.	ОАО «Аэропорт Толмачево»	ЗАО «Газпромнефть-Аэро Новосибирск»	Авиапромышленность	Провести процедуры по продаже принадлежащего ОАО «Аэропорт Толмачево» пакета акций ООО «Аэроджет Толмачево» (не менее 20 % +1)
13.03.2012 г.	ООО «РЕСО Си»	ООО «Страховой синдикат»	Страхование	
04.05.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Кубаньэнерго»	ОАО «Кубанская генерирующая компания»	Энергетика	Обеспечить недопущение совмещения деятельности по передаче э/э и тепловой энергии и деятельности по производству и купле-продаже э/э
18.06.2012 г.	ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы»	ОАО «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний»	Энергетика	Провести отчуждение акций (долей) энергосбытовых компаний
09.07.2012 г.	ОАО «Ингосстрах»	ОАО «ГСК «Югория»»	Страхование	Снизить долю на рынке
09.07.2012 г.	ЗАО «ИнВест-Полис»	ОАО «ГСК «Югория»»	Страхование	Снизить долю на рынке
30.07.2012 г.	ОАО «Территориальная генерирующая компания № 9»	ОАО «Территориальная генерирующая компания № 6»	Энергетика	Продать генерирующие объекты Новокуйбышевской ТЭЦ-1 и Новокуйбышевской ТЭЦ-2. Срок предписания – 5 лет

1	2	3	4	5
10.09.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт»	ООО «Петро-линк»	Нефтегазовая промышленность	Провести торги по продаже АЗС
17.09.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт»	ООО «АЗС-Трейдинг», ООО «Рент-НН», ООО «Транс-Ойл», ООО «КомплексаАЗС», ООО «Сервис АЗС»	Нефтегазовая промышленность	Провести торги по продаже АЗС, расположенной в границах г. Нижнего Новгорода, принадлежащей членам группы
18.01.2013 г.	ОАО «Нефтяная компания "Роснефть"»	ОАО «ТНК-ВР Холдинг»	Розничная торговля топливом	Провести торги по продаже АЗС с целью приведения совокупной доли по объемам реализации автомобильных бензинов и дизельного топлива до уровня, не превышающего 50%
24.01.2013 г.	ЗАО «АРИАЛ»	ЗАО «Аэроферст»	Торговля розничная	До совершения указанной сделки прекратить использование в целях осуществления торговой деятельности потребителями товарами и передать в пользование третьим лицам...торговые объекты.
01.03.2013 г.	ОАО «Национальная нерудная компания»	ОАО «Первая нерудная компания»	Строительство и девелопмент	Совершить действия, направленные на отчуждение прав пользования Шкурлатовским месторождением гранитов, которые принадлежат ОАО «Павловскгранит», в пользу лиц, не входящих в одну группу лиц с ОАО «Национальная нерудная компания» и не аффилированных с ОАО «Национальная нерудная компания».
29.10.2013 г.	ОАО «СОГАЗ»	ЗАО «СК "ТРАНСНЕФТЬ"» (страхование)	Страхование	Снизить совокупную долю в регионах

в обозначенные сроки и не хотят применять невыполнимые требования с наложением санкций в перспективе. Другим объяснением может быть проблема принуждения к исполнению (*enforcement problem*), которая есть у антимонопольного органа, т.е. такая ситуация, когда антимонопольный орган не имеет достаточной «переговорной силы», чтобы принудить крупную компанию к выполнению более жесткого структурного требования. Для того чтобы сделать обоснованный выбор в пользу любого из объяснений, необходимо изучить более подробно ситуацию на рынках, затронутых сделками. Еще одной интересной задачей, которую можно решить при увеличении числа наблюдений, является выявление факторов применения смешанных предписаний и оценки их результатов их применения.

Основные результаты исследования и возможности его продолжения

Подведем некоторые итоги. Как упоминалось ранее, ожидалось, что изменение законодательной базы контроля слияний создаст предпосылки для повышения качества регулирования сделок экономической концентрации, поскольку количество сделок, подлежащих оценке, существенно сократилось. Это, в свою очередь, должно было дать возможность работникам антимонопольного органа осуществлять анализ экономического содержания сделки, а не только проверять выполнение формальных требований закона, как было до реформ 2005–2006 гг. В том числе можно было ожидать повышения доли сделок с использованием корректирующих требований или повышения качества подобной коррекции.

За период с 2008 по 2013 г. 1–2% общего количества рассмотренных сделок запрещались, в то время как от 7 до 10% сделок, подлежащих предварительному контролю, одобрялись с условиями. В этот период в России нет очевидной динамики замены запретов условными разрешениями, как было в некоторых других странах. Однако в первые три года рассматриваемого периода доля сделок, подвергнутых коррекции, несколько увеличилась за счет безусловных одобрений. Начиная с 2010 г. пропорция решений становится стабильной.

Если пользоваться классификацией, в соответствии с которой все корректирующие условия можно разделить на поведенческие и структурные, российский антимонопольный орган использует в основном поведенческие. В 2012–2013 гг. наблюдалась следующая пропорция: 88,2% всех условий были поведенческими, а 11,8% – структурными³.

Тот факт, что структурные условия используются в российском контроле слияний (эта возможность появилась только в 2007 г. после введения соответствующего положения в закон «О защите конкуренции»), является важным знаком. Хотя они используются редко, примерно в 1–2% случаев от общего количества сделок, подлежащих контролю (что сравнимо с частотой использования отказов в сделке), потенциальное влияние их на состояние конкуренции велико.

³ Эти два года были выбраны для более подробного анализа в силу того, что на сайте ФАС был доступен большой процент решений по сделкам экономической концентрации (см. табл. 2).

Сравнивая с аналогичными показателями по США и ЕС, мы можем заключить, что в целом коррекция у нас применяется чаще. Однако структурные средства коррекции используются много реже, чем поведенческие, в отличие от практики развитых стран.

Попробуем предложить объяснение выявленных особенностей российской практики коррекции сделок концентрации. Преимущественное использование поведенческих условий свидетельствует о том, что Федеральная антимонопольная служба скорее готова контролировать и наказывать за проявление злоупотребления возросшей монопольной властью, чем создавать конкурентные условия. Кроме того, поведенческие условия используются довольно давно, и, опираясь на проведенный анализ содержания этих условий, можно предположить, что у каждого управления существует что-то вроде наработанного «шаблона», набора требований. Подобная рутинизация в свою очередь облегчает процесс выработки решения, снижая издержки регулирования. Использование же структурных требований по определению предполагает проведение более глубокого исследования, поскольку требует обозначения активов, подлежащих выделению. При этом вероятность рисков и ошибок в таких случаях выше.

Важно отметить, что на частоту использования структурных требований должны влиять как характеристики компаний-участниц, так и характеристики рынка, на которых проходят сделки, более конкретно – должен выполняться ряд условий для того, чтобы реализовать требование продажи активов. Например, должны присутствовать реальные или потенциальные платежеспособные покупатели этих активов, что не всегда верно в российских условиях высокой монополизации рынков. Наконец, у антимонопольного органа должны быть возможности принуждения к исполнению вынесенного решения. Все сказанное выше позволяет заключить, что при использовании структурных условий более высокие издержки (и, соответственно, риски) несут как компании, подпадающие под такое регулирование, так и сам антимонопольный орган. О значимости этих рисков косвенно свидетельствует то, что строго структурных условий в решениях почти нет, в большинстве случаев специалисты Федеральной антимонопольной службы, выдвигая требования продажи активов, «страхуются» тем, что дублируют их поведенческими требованиями.

Еще одной важной особенностью использования структурных условий является то, что ни в одном из рассмотренных нами решений не был указан покупатель активов и нет свидетельств того, что покупатель должен быть согласован с антимонопольными органами, дабы избежать риска сговора или согласованного поведения. Кроме того, по-видимому, российскими антимонопольными органами не применяется процедура передачи выделяемых активов под контроль доверительного управляющего. Последнее применяют с целью не допустить размывания активов и потери их конкурентоспособности. В целом отсутствие контроля покупателя за выделяемыми активами свидетельствует о невысоком качестве использования деветиций.

К достоинствам практики коррекции слияний в нашей стране можно отнести проведение достаточно качественного анализа рынков, затронутых сделкой, в частности обычно выделяются как продуктовые, так и географические

границы, иногда оцениваются барьеры входа.

Последней особенностью российской практики коррекции, на которую хотелось бы обратить внимание, является крайне редкое использование предусловий. Это случаи, когда выполнение корректирующих требований является условием для получения разрешений на сделку. Очевидным достоинством такого вида контроля является элиминирование издержек контроля. Судя по ежегодно публикуемым докладам о защите конкуренции такого рода условия используются для коррекции 2–5 сделок в год, начиная с 2008 гг. К сожалению, данных о таких сделках в доступных решениях на официальном сайте ФАС не содержится, поэтому дать их характеристику не представляется возможным.

Следующим этапом исследования должна стать оценка качества использования коррекции в российском контроле слияний. Это важно, поскольку в процесс коррекции предполагается вмешательство антимонопольного органа в действия компаний и работу рынков, а значит, может привести к появлению неэффективностей, порожденных регулированием (провалы регулятора). Перечислим возможные подходы к этой задаче.

Для поведенческих условий косвенными критериями качества могут служить:

- 1) выявление случаев злоупотребления возросшей властью компаниями-участниками впоследствии. Это может служить свидетельством проведения мониторинга после выдвижения корректирующих условий. При отсутствии подобного постконтрактного мониторинга поведенческие требования теряют смысл;
- 2) изучение динамики изменения цен на рынках. В этом случае интерес представляют как выявление факта мониторинга, так и проверка гипотезы о том, что выдвижение ценовых условий способствует координации цен. Однако проведение такого исследования может потребовать аккуратного использования эконометрического моделирования.

Для каждой из сделок, которые подверглись структурной коррекции, требуется провести дополнительное исследование результатов. В частности, необходимо выяснить: 1) было ли реализовано требование продажи активов; 2) кто выступил покупателем активов; 3) как поменялись условия конкуренции после исполнения требования.

Как для структурных, так и для поведенческих условий одним из критериев качества применения могут служить наказание за неисполнение предписания, выданного ФАС, или то, были ли оспорены эти требования в суде.

Заключение

Целью этой работы было дать характеристику практики коррекции сделок экономической концентрации, которую проводила в 2009–2013 гг. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации. Подобная коррекция должна проводиться для снижения рисков проявления антиконкурентных последствий таких сделок, как слияния, приобретения крупных пакетов акций и подобных им, при одновременном сохранении возможности для компаний-участниц получать выгоды от объединения за счет тех эффектов от сделок, которые повышают эффективность. В российской антимонопольной практике

коррекция сделок используется с 2002 г., но до принятия закона «О защите конкуренции» в 2006 г. и существенного повышения значения критерия отбора сделок, подлежащих предварительному согласованию (в 2005 и в 2009 гг.), не было создано необходимых условий для ее качественного проведения.

На первом этапе была дана характеристика двух основных типов корректирующих условий (поведенческих и структурных) на основе зарубежного опыта. Далее были проанализированы изменения законодательной базы контроля слияний в 2005–2009 гг., определено то влияние, которое эти реформы оказали на практику коррекции слияний.

На следующем этапе была дана характеристика практики контроля слияний и выделены основные особенности и характерные черты российского контроля за период 2009–2013 гг. В период с 2007 по 2013 г. масштабы регулирования сделок экономической концентрации существенно изменились: с чуть более 6000 сделок в 2007 г. до 2300 в 2013 г. Если рассматривать структуру решений антимонопольного органа, то за рассматриваемый период доля отказов оставалась достаточно стабильной (1–2%), а доля безусловных одобрений несколько сократилась – с 93% в начале периода до 89% в конце за счет увеличения использования корректирующих условий.

Далее было проанализировано содержание корректирующих требований, которые российский антимонопольный орган оформляет в виде предписаний. На основе собранной базы данных о предписаниях, использовавшихся ФАС в 2012–2013 гг., проведен частотный анализ видов корректирующих условий.

Поведенческие условия встречаются в подавляющем количестве предписаний (примерно в 89%). Далее мы более подробно проанализировали поведенческие условия, попавшие в нашу выборку. Для этого мы разделили их на 4 группы стилизованных ограничений-требований. Для каждой из этих групп (ценовые требования, требования недискриминационного поведения, требования не злоупотреблять возросшей рыночной властью и информационные требования) были выявлены типичные формулировки, частота использования, а также проведен анализ «полезного» корректирующего наполнения и выявлены возможные риски.

Затем мы рассмотрели структурные требования, дали общую характеристику сделок, в которых они использовались, сделали попытку выявить особенности использования таких требований в российской практике.

Все это на этапе обсуждения результатов позволило сделать выводы относительно особенностей использования корректирующих условий в российском антимонопольном контроле слияний, а также предложить им объяснение. В заключении предложен план продолжения исследования в направлении оценки качества используемых корректирующих условий обоих типов.

Список литературы

1. Авдашева С., Дзагурова Н., Крючкова П., Юсупова Г. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: ИД Высшей школы экономики, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687919/A_D_K_Yu.pdf (дата обращения: 11.11.2014).

2. *О защите конкуренции*: федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 135 (в ред. от 28.12.2013).
3. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2007 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_7.html (дата обращения: 15.10.2014).
4. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2008 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_8.html (дата обращения: 15.10.2014).
5. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2009 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30001.html (дата обращения: 15.10.2014).
6. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2010 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30042.html (дата обращения: 15.10.2014).
7. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2011 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30065.html (дата обращения: 15.10.2014).
8. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30072.html (дата обращения: 15.10.2014).
9. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2013 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30072.html (дата обращения: 15.10.2014).
10. *Обзор состояния конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности в 2011 году* / ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/231/374/h_01063c67d856d06e284767e18f440ebb (дата обращения: 11.11.2014).
11. Сушкевич А. Ех post оценка эффектов решений антимонопольного органа как часть административной процедуры // Экон. политика. 2012. № 1. С. 159–172.
12. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации: офиц. интернет-сайт [Электронный ресурс]. URL: www.fas.gov.ru (дата обращения: 15.10.2014).
13. Шаститко А.Е. Ошибки I и II рода в сфере антимонопольного контроля сделок экономической концентрации // Экон. политика. 2012. № 1. С. 95–117.
14. *A study of the Commission's divestiture process*. 1999. FTC. [Электронный ресурс]. URL: https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/study-commissionsdivestitureprocess/divestiture_0.pdf (дата обращения: 11.11.2014).
15. Balto D.A. and Parker R.G. (2000). *The Evolving Approach to Merger Remedies* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ftc.gov/speeches/other/remedies.shtm> (дата обращения: 12.11.2014).
16. Lyons B.R. *Reform of European Merger Policy* // Review of International Economics. 2004. Vol. 12 (2). P. 246–261.
17. *Merger Remedies Study*: European Commission (2005) [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/remedies_study.pdf (дата обращения: 12.11.2014).

18. *Motta M.* Competition Policy: Theory and Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

19. *Motta M., Polo M. and Vasconcelos H.* Merger Remedies in the European Union: An Overview // International Journal of Industrial Organization. 2002. Vol. 23 (9–10). P. 777–801.

20. *Williamson O.* Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs // American Economic Review. 1968. Vol. 58, № 1. P. 18–36.

Получено 28.03.2015

References

1. Federal Law of the Russian Federation №135-FZ of July 16th, 2006 “On Protection of Competition” (as amended in 2011), available at: http://en.fas.gov.ru/legislation/legislation_50915.html (Accessed 20 May 2015).

2. Avdasheva, S., Dzagurova, N., Kruchkova, P. and Yusupova, G. (2011), “Development and Application of the Russian Antimonopoly Legislation”, HSE Publishing House, [Online], available at: http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687919/A_D_K_Yu.pdf (Accessed 11 November 2014).

3. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2007, (2008), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_7.html (Accessed 10 October 2014).

4. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2008, (2009), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_8.html (Accessed 10 October 2014).

5. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2009, (2010), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30001.html (Accessed 15 October 2014).

6. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2010, (2011), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30042.html (Accessed 15 October 2014).

7. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2011, (2012), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30065.html (Accessed 15 October 2014).

8. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2012, (2013), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30077.html (Accessed 15 October 2014).

9. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2013, (2014), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30086.html (Accessed 17 October 2014).

10. Annual report on competition on electric power wholesale market in 2011, FAS RF, available at: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/231/374/h_01063c67d856d06e284767e18f440ebb (Accessed 11 November 2014).

11. The official site of Federal Antimonopoly Service, available at: www.fas.gov.ru (Accessed 11 November 2014).

12. Sushkevitch, A. (2012), «Ex Post Assessment of Mergers and Remedies as a Part of the Administrative Procedure of Competition Authority», Economic Policy, no. 1, pp. 159–172.

13. Shastitko A., (2012), Errors of I and II Types in Antimonopoly Mergers Control», Economic Policy, no. 1, pp. 95-117.
14. “A study of the Commission’s divestiture process”, FTC, [Online], available at: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/divestiture.pdf> (Accessed 11 November 2014).
15. Balto, D.A. and Parker, R.G. (2000) “The Evolving Approach to Merger Remedies”, available at: <https://www.ftc.gov/public-statements/2000/05/evolving-approach-merger-remedies> (Accessed 12 November 2014).
16. European Commission (2005), “Merger Remedies Study”, available at: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/remedies_study.pdf (Accessed 12 November 2014).
17. Motta, M. (2004), Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge: Cambridge University Press.
18. Motta, M., Polo, M. and Vasconcelos, H. (2002), “Merger Remedies in the European Union: An Overview”, International Journal of Industrial Organization, vol. 23 (9–10), pp. 777–801.
19. Lyons, B.R. (2004), “Reform of European Merger Policy”, Review of International Economics, vol. 12 (2), pp. 246–261.
20. Williamson, O. (1968), “Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs”, American Economic Review, vol. 58, no. 1 (Mar., 1968), pp. 18-36.

PRACTICE OF ECONOMIC CONCENTRATION DEALS CORRECTION IN RUSSIAN ANTIMONOPOLY REGULATION

Anastasiya Yu. Redkina

*The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: aredkina@hse.ru*

This article is motivated by a growing interest in the issue of merger control quality assessment. Remedies are one of the tools to control mergers and to have a significant influence on their results. This paper aims to analyze the merger remedies implementation in Russian merger control between 2007 and 2013. We have collected the database consisting of 134 merger cases accepted with remedies by the Russian antimonopoly agency. We analyzed the content of agency’s decisions and characterize how Russian authorities use behavioral and structural conditions. This helps us find special features of implementing remedies in Russian merger control. We try to explain the differences between Russian and developed countries practices.

Key words: merger control; remedies

ЭКОНОМИКА ТУРИЗМА РЕГИОНА: ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ

В настоящее время туризм представляется многим исследователям как динамично развивающаяся и крайне перспективная сфера социально-экономической деятельности. Во многих, в том числе в развитых, странах мира доля занятого в туризме экономически активного населения уже значительно превышает аналогичные доли во многих традиционных отраслях экономики, например в машиностроении или горнодобывающей отрасли. При этом туризм как вид комплексной экономической деятельности неразрывно связан со значительным числом других важнейших отраслей национальной экономики – транспортом, гостиничным хозяйством, социокультурной деятельностью и др. Существенное влияние туризм оказывает и на развитие пищевой и перерабатывающей промышленности, а также сельского хозяйства. Данный аспект открывает целый пласт новых возможностей для занятости и социально-экономического развития российских регионов [2].

Предметом исследования являются особенности развития туризма в российских регионах в контексте глобальных социально-экономических тенденций и их влияния на данный сегмент национальной экономики России. Целью исследования стало выявление сущности и содержания экономики туризма российского региона с обозначением тех возможностей, которые возникают в результате влияния на мировую экономику глобальных социально-экономических трендов. Соответственно базовая гипотеза данного исследования такова: в настоящее время российские регионы имеют дополнительные возможности для раскрытия своего туристического потенциала, превращения в туристические территории и эффективного производства впечатлений как базового продукта данной экономической деятельности. Данное исследование основано на анализе имеющейся научной литературы и статистической информации, а также целом ряде исследований, проводимых автором в рамках научной и практической деятельности. В целом, автором делается вывод, что глобальная ситуация создает актуальные возможности для развития экономики туризма в российских регионах. Результаты могут быть использованы в работе как субъектов туристического рынка, так и органов управления туризмом в регионах и муниципалитетах.

Ключевые слова: экономика региона; туризм; туристическая экономика; впечатление; социальная система; управление; достопримечательность; дестинация

Туризм и туристическая экономика

Понятие туризма хорошо знакомо исследователям из разных сфер и научных школ. Туризм, безусловно, является социально-экономической деятельностью, поскольку производство и реализация впечатления (базового продукта

туристической деятельности) подразумевает возмездные, обменные, связанные с занятостью и прибылью, т.е. экономические, отношения.

Категория туризма давно введена в экономическую теорию и практику. В России данное понятие основывается на определении, данном в соответствующем отраслевом федеральном законе, который определяет **туризм как временные выезды (путешествия) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, досуговых, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия туристом деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания**¹.

Данное определение, несмотря на некоторую одностороннюю трактовку, имеет существенное значение, поскольку вскрывает ключевой производственный ресурс в туризме как социально-экономической деятельности.

Таковым **комплексным производственным и социально-экономическим ресурсом для туризма выступает территория**, которая, в свою очередь, может обладать самыми различными ресурсами, имеющими туристическое значение. Их можно подразделить, например, на три основных комплекса:

- природные (климатические, гидроминеральные, горные, водные, лесные и др. – Z);
- исторические (объекты, здания, сооружения, памятные места, населенные пункты и др. – Y);
- культурные (события, личности, образы, традиции, обряды, праздники, истории и др. – X) [2; 11, с. 38].

В зависимости от концентрации различных туристических ресурсов на территории определяется ее потенциал как туристического направления, т.е. дестинации.

Здесь необходимо разделить понятия “территория”, “регион” и “дестинация”. Как нам представляется, территория – это некое географически обособленное образование. Регион – это географически обособленная социальная и экономическая система. Дестинация – это туристически привлекательная (потенциально или реально), географически обособленная социальная и экономическая система [10; 12].

Важно сразу определить понятие экономического потенциала дестинации, что крайне важно во всех социально-экономических исследованиях.

Итак, **экономический туристический потенциал территории (P) – это максимально возможный доход от пользования туристами всего комплекса туристических ресурсов данной территории (X, Y, Z) [8].**

Данный потенциал может быть определен как объем тела в трехмерном пространстве. Данное дело ограничено поверхностями, отражающими функции соответствующей экономической деятельности по получению дохода от привлечения туристов на данную территорию. Осями в системе координат выступают соответственно культурные, исторические и природные туристические ресурсы, характерные для данной территории.

Объем обозначенного тела (потенциал) может быть выявлен через расчет двойного определенного интеграла соответствующей функции:

¹ Об основах туристской деятельности в РФ [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/136248/> (дата обращения: 09.06.2015).

$$P = \int \int f(x, y) dy dx. \quad (1)$$

Реализация экономического туристического потенциала становится важнейшей управленческой задачей для трансформации территории из потенциально туристической в **туристически привлекательную, т.е. имеющую постоянный туристический поток на уровне тождественном или превосходящем уровень постоянно проживающего на данной территории населения.**

Важно отметить, что туристическая экономика с точки зрения производства всегда носит региональный характер. Это связано с тем, что туристически привлекательные объекты, так или иначе, привязаны к определенной территории, и знакомство с ними всегда подразумевает реальное перемещение потребителя туристического продукта (туриста) в пространстве непосредственно к месторасположению привлекающего туриста объекта, т.е. в конкретный регион.

Таким образом, **туристическая экономика (экономика туризма региона) – это весь комплекс экономических отношений в регионе, включающий производство впечатлений, туристическую инфраструктуру и соответствующую занятость населения, связанную с возмездным предоставлением туристу всего комплекса необходимых услуг (проезд, размещение, питание, безопасность, досуг и др.) [8].**

Становление и развитие туристической экономики основано на реализации миссии (предназначения) туризма, которая складывается из трех основных составляющих:

Миссия туризма с точки зрения гражданина:

- форма познания мира;
- инструмент самореализации;
- активная форма досуга и творчества;
- метод общения и расширения круга друзей;
- инвестиции в себя, в свое здоровье, в своих детей.

Миссия туризма для национальной экономики:

- привлечение и освоение инвестиций (каждый турист – инвестор);
- диверсификация экономики, в том числе развитие постиндустриальных отраслей экономики (креативная сфера, технологии, сфера услуг и др.);
- расширение рынков сбыта для традиционной экономики (промышленности, транспорта, строительства, сельского хозяйства и др.);
- одна из основных экспортных отраслей;
- новые бизнесы и новые рабочие места, включая самозанятость.

Миссия туризма для дестинации или региона (экономического макрорегиона, субъекта РФ, городского округа, сельского поселения и др.):

- привлечение внимания инвесторов, бизнеса, средств массовой коммуникации и др. в условиях глобальной конкуренции территорий,
- содействие миграции в регион молодежи, специалистов, бизнесменов, талантов и т.п.,
- рост уровня местного патриотизма и укрепление местной и региональной идентичности,
- развитие региональной и местной культуры и местной аутентичности,
- становление и развитие региональной и локальной экономики на принципах диверсификации и стратегической устойчивости.

Таким образом, повышение значимости туризма и туристической экономики становится одним из базовых условий перспективного развития современных территориальных образований, и российские регионы здесь не являются исключением. Построение туристической стратегии для региона является важной управленческой задачей муниципалитетов и субъектов Федерации, о чем будет сказано ниже [5].

Туризм часто называют частью новой или креативной экономики, под которой понимаются все направления хозяйственной деятельности и предпринимательства, осуществляемые для получения прибыли через организацию или содействие творческой деятельности [4; 7].

Некоторые глобальные социально-экономические тенденции, влияющие на развитие туризма

В настоящее время можно обозначить проявление целого ряда глобальных трендов, которые уже сейчас оказывают существенное влияние на развитие многих сегментов современного туризма, в том числе в российских регионах.

1. *Повышение доли индивидуального туризма* (в развитых странах доля индивидуальных туристов превышает 50%).

2. *Повышение роли стран БРИКС и развивающихся рынков на глобальном туристическом рынке.*

Статистика говорит об однозначной тенденции роста расходов граждан на туризм именно в странах БРИКС, в первую очередь в Китае, России и Бразилии, где рост измеряется двузначными числами, что очень красноречиво выглядит на фоне либо снижения, либо стагнации, либо небольшого роста на туристических рынках так называемых развитых стран, в первую очередь G7. Основные глобальные туристические рынки представлены в табл. 1, из которой четко видно лидерство Китая, а также то, что Россия, являясь по объему ВВП шестой экономикой в мире, в настоящее время представляет собой четвертый мировой и второй европейский туристический рынок.

Таблица 1

Расходы граждан на туризм, а также валовый внутренний продукт стран – основных направляющих туристов рынков в 2013 г.

Место страны по расходам граждан на туризм	Страна – направляющий туристов рынок	Объем расходов граждан, млрд. \$ ²	Место страны по объему ВВП	Объем ВВП, млрд. \$ ³
1-е	КНР	129	2-е	13 395.4
2-е	США	86	1-е	16 799.7
3-е	ФРГ	86	5-е	3 232.5
4-е	РФ	54	6-е	2 556.2
5-е	Соединенное Королевство (СК)	53	8-е	2 390.9

² Данные Всемирного банка.

³ Данные Всемирной туристской организации (UNWTO) [Электронный ресурс]. URL: <http://media.unwto.org> (дата обращения: 09.06.2015).

3. «Glocal» – предложение уникального (локального) продукта на глобальном рынке. То есть данное явление представляет собой конъюнкцию двух явлений – глобального и локального:

$$\text{«Glocal»} = \text{«Global»} \cap \text{«Local»}. \quad (2)$$

Данный тренд говорит о возрастающей привлекательности локальной аутентичности для туристов на глобальном рынке, которые уже начинают пресыщаться предложениями, сделанными в рамках массового производства и заинтересованы в уникальных, неповторимых, оригинальных впечатлениях. «Glocal», в том числе, включает уникальную гастрономию и местную культуру самобытных регионов, которые при соответствующем продвижении могут быть интересны на глобальном рынке.

4. Рост сегмента туризма выходного дня или длинных выходных, а также «импульсного» туризма («проснулся и поехал»), что ставит перед туристическими территориями и российскими регионами новые задачи, в том числе обеспечение всесезонности, транспортной доступности и адаптивности к запросам различных рыночных аудиторий.

5. Экологичность туризма и отдыха.

6. Рекреационный (обеспечивающий не только отдых, но и частичное восстановление физического здоровья и психологического равновесия) характер туризма [8; 11].

7. Мультикомплексный характер туристического продукта.

Данный тренд представляется крайне актуальным, поскольку однозначно говорит о том, что туристическое впечатление складывается из нескольких источников. **Впечатление становится, как минимум, трехмерным явлением, в котором каждая из осей в системе координат играет необходимую (хотя и не всегда достаточную) роль.**

Как было сказано выше, при определении туристического потенциала территории можно обозначить три переменные – X, Y и Z, которые раскрывают соответствующие элементы туристического впечатления как социальной системы.

Рассмотрим данную систему на примере «Glocal»-гастрономии в российском регионе. В этом случае туристический продукт (A) либо туристическое впечатление (A) от посещения данной туристической территории будут определяться математической или логической функциями:

$$A = f(x, y, z), \quad (3)$$

$$A = OB \cap OC \cap OD, \quad (4)$$

где *x* или *OC* – привязка к данной территории: укладу, традициям, обычаям, ритуалам, местной культуре, особенностям проживающего на данной туристической территории населения;

и или *OD* – глобальность предложения с учетом запросов различных целевых аудиторий, а также продукт, «основанный на реальных событиях»;

z или *OB* – аутентичность продуктов питания, связанных с климатом и ландшафтом и произведенных в условиях именно данной местности.

Впечатления от посещения той или иной дестинации, в любом случае, будет складываться из трехмерности предложенного комплексного туристического продукта. При этом речь идет не о том, что путешествие основывается на проезде туриста до объекта посещения и его нахождении в местах временного проживания, что с точки зрения туристического бизнеса является обязательными базовыми условиями. Мультикомплексность туристического продукта в первую очередь связана с необходимостью «объемного», многомерного представления туристу аттрактивности того или иного туристического направления [8].

Туризм в городских и сельских территориях

Рассматривая особенности развития туризма в регионе, необходимо разделять туристическую деятельность, осуществляемую в городских и сельских территориях. Данная особенность связана с несколькими принципиальными обстоятельствами.

1. Впечатление как главный продукт туристической деятельности, который производится и продается в рамках экономических отношений на туристическом рынке в городских и сельских территориях, создается через соответственно различные базовые аспекты привлекательности. Если для туриста, ориентированного на отдых в сельской территории, приоритетное значение имеет, например, экологичность местности и здоровое питание, то для туриста в городских условиях впечатление создается, как правило, через ориентацию на культурный туризм, повышение роли достопримечательностей, наличие привлекательных объектов городской среды и проч.

2. Туризм в сельских территориях и туризм в городских территориях организованы немного в разных смысловых плоскостях. Сельский туризм возникает на основе конъюнкции географии и культуры ($OB \cap OC$), т.е. для туриста представляют ценность аспекты традиционного сельского культурного уклада, привязанные к конкретной территории, ее климату или природной привлекательности. Соответственно городской туризм существует, в первую очередь, на плоскости XOY , т.е. через конъюнкцию истории и культуры ($OD \cap OC$), когда турист в первую очередь обращает внимание на исторические особенности (памятники и события) в рамках характерного для данной территории культурного контекста.

3. Экономическая деятельность, т.е. возмездное оказание услуг и производство прибыли, в туризме осуществляется через ряд основных производственных направлений, а именно:

- деятельность туристических операторов и туристических агентств;
- обеспечение перевозок и иные транспортные услуги (международные, междугородные, внутригородские, местные и др.);
- организация проживания туристов в соответствующих средствах размещения;
- оздоровительная деятельность;
- экскурсионная деятельность;

- организация питания;
- продажа сувениров;
- деятельность культурных институций и иная досуговая деятельность;
- образовательная и просветительская деятельность;
- страхование и иные виды сопутствующей деятельности.

Каждое из обозначенных направлений формирует свою часть в комплексе туристического продукта как социальной системы. Соответственно доход от туристической деятельности для туристических организаций и региона также складывается из различных составляющих. При этом часть дохода от туризма в конкретный регион может уже на начальном этапе производственной деятельности оставаться за пределами региона. К таким видам деятельности относятся, как правило, деятельность туристических операторов и туристических агентств, междугородные перевозки, страхование. Таким образом, основными источниками дохода для принимающего туристов региона становятся такие направления деятельности, как размещение, питание, экскурсионное обслуживание, продажа сувениров и организация культурного досуга.

Экономика туризма, т.е., в данном случае, получение основного дохода вокруг туристической деятельности в городских и сельских территориях осуществляется в разных сопутствующих туризму деятельности. В сельских территориях регион зарабатывает, как правило, на размещении туриста и его питании, что обычно сопровождается эксклюзивными предложениями (экология, аутентичная кухня, возможность принять участие в приготовлении пищи или осуществлении иных обрядов или традиционных для территории бытовых действий). В городских территориях экономическая деятельность в регионе вокруг приезжающего туризма осуществляется уже не столько через размещение и питание (что также важно и необходимо), но, прежде всего, через предложение туристу принять участие в культурных событиях и посетить достопримечательности, что приносит развитым туристическим регионам доход, превышающий поступления от размещения и питания туриста.

Диверсификация источников дохода от туристической деятельности – важная часть управления данными аспектами в регионе. Создать возможность, как говорят специалисты туристической индустрии, «оставлять деньги» не только в отеле и ресторане – базовый фактор реализации туристического потенциала региона и повышения его туристической привлекательности.

Достопримечательности как точки притяжения внимания в регионе

Внимание – главный энергетический ресурс в туристической деятельности. Именно внимание позволяет активировать туристические ресурсы в регионе и создает условия для экономической деятельности в сфере туризма.

Привлечение внимания – базовая деятельность как в области управления туристической сферой в регионе, так и в туристическом бизнесе.

Привлечение внимания осуществляется самыми разными методами, что хорошо изучено в современном маркетинге [1; 3]. Однако любая маркетинговая деятельность должна базироваться на некоей потенциальной привлекательности продвигаемого маркетологами продукта. В данном случае дестинация, или туристическая территория, а также позитивные впечатления, которые

могут возникнуть от посещения туристом данной территории, не являются исключением и представляют собой потенциально привлекательный продукт, требующий своего продвижения.

Основу потенциальной привлекательности региона, претендующего на туристический поток, составляют достопримечательности.

Достопримечательность трактуется как некий объект на той или иной конкретной территории (не бывает абстрактных достопримечательностей или достопримечательностей вообще), имеющей существенные отличительные особенности в своем классе объектов, в силу чего данный объект может быть достоин внимания специалистов или широкой общественности (туристов, например).

Можно выделить несколько типов характерных достопримечательностей.

1. Свидетель события или современник личности. В данном случае имеется в виду некий материальный, неодушевленный свидетель – особняк, квартира, парк или отдельное растение и проч.

2. Ландшафтная, геологическая, климатическая или иная географическая особенность, что, как правило, связано либо с природными особенностями территории, либо с той или иной природопользовательской деятельностью человека.

3. Собрание артефактов (например, классический музей). Также к данному типу могут относиться исторические ансамбли.

4. Архитектурный, градостроительный или дизайнерский шедевр, связанный с застройкой той или иной территории.

5. Действующая культурная институция (театр, концертный зал, галерея, мастерская, цех и др.).

6. Место сакрального значения (храм, культовое здание и т.п.).

7. Нематериальное культурное наследие (обряд, кухня, говор и проч.).

8. Публичные пространства (улицы, площади, парки, рестораны, торговые центры и др.).

9. Городские или сельские традиции, привязанные к месту (те или иные общественные правила, ритуалы, обряды и т.п.).

10. Производственные площадки (заводы, фермы, офисы известных людей и проч.).

11. Университеты.

12. Фестивали, «привязанные» к той или иной территории, проведение которых носит постоянный (т.е. из года в год в одно и то же время) характер.

13. Атракционы, тематические парки и проч.

14. Стрит-арт, т.е. объекты, как правило, современного искусства, расположенные в городах или в сельских поселениях в публичном пространстве.

15. Уникальные этносы тех или иных территорий – самый сложный и одновременно один из самых привлекательных аспектов современных туристических регионов. В данном случае речь идет не столько о сохранившихся реликтовых племенах или закрытых сообществах (некоторых группах старообрядцев, например), а скорее о наших современниках, жизнь которых представляет особый интерес для потенциальных туристов. К данному типу относятся, как правило, известные люди – деятели культуры, спортсмены, военачальники и проч. [6].

Можно привести много примеров, раскрывающих особенности тех или иных достопримечательностей в российских регионах, чему в последние годы посвящается значительное число как официальных, так и неофициальных путеводителей по регионам России. В качестве интересного примера далее рассмотрим туристический потенциал Пермского края.

Понятие туризма в сельских территориях

Сельский туризм, или, если говорить точнее, туризм в сельских территориях, также представляется важным сегментом большой туристической экономики.

Главной отличительной особенностью или признаком туризма в сельских территориях является получение впечатления от посещения именно сельской местности. При этом привлечение туристов может осуществляться по двум основным направлениям:

1) базовый туризм в сельских территориях, т.е. посещение именно сельских туристических объектов в данной сельской местности, а именно:

- объектов, связанных с сельским хозяйством и агропромышленным комплексом (фермы, угодья, агрокомплексы и др.);
- объектов, связанных с существующим сельским укладом жизни (жилища, общественные пространства в поселениях); участие в производственных или досуговых мероприятиях и, кроме того, проживание в сельских условиях, приобщение к сельскому быту, участие в приготовлении пищи, изготовлении предметов обихода, сезонных работах и др.;
- объектов, связанных с сельскими традициями и культурным наследием, в том числе народным искусством и народными художественными промыслами (культовые сооружения, памятники и иные сельские достопримечательности); участие в обрядах, ритуалах, культурно-исторических праздниках, в том числе гастрономических фестивалях и ярмарках, праздниках народного календаря и др.;

2) сопутствующий туризм в сельских территориях, т.е. посещение туристических объектов, в силу разных причин расположенных в данной сельской местности, но не имеющих непосредственного отношения к АПК или сельской жизни:

- посещение исторических достопримечательностей, расположенных в настоящее время на селе (древние поселения, усадьбы, памятники культуре и проч.);
- посещение ландшафтных достопримечательностей - национальных парков и иных природных объектов, расположенных на данной сельской территории;
- экотуризм – посещение дестинаций с привлекательным уровнем экологических характеристик, расположенных на данной сельской территории.

Очевидно, что туристическую привлекательность сельской территории обеспечивают и базовые, и сопутствующие сегменты туристического рынка. Более того, разнонаправленность туристических предложений сельской территории обеспечивает расширение экономических возможностей региона и привлечение на данную территорию туристов из различных, часто несвязанных целевых аудиторий [5].

Возможности для развития туризма в российских регионах в контексте глобальных социально-экономических тенденций

Необходимо отметить, что обозначенные выше глобальные тренды однозначно создают предпосылки для диверсификации туристической экономики российских регионов, что позволяет формировать новые возможности для экономического роста и обеспечения качества жизни в соответствующих региональных социально-экономических системах.

Рассмотрим связь отмеченных глобальных социально-экономических тенденций в туризме с новыми возможностями для туристического развития региональных экономик.

1. Рост значимости индивидуального туризма, в принципе, играет на руку туристическому развитию российских регионов, поскольку большая часть отечественных туристических дестинаций не включена в предлагаемые на рынке туристические продукты. Таким образом, используя, например, технологии SMM (social media marketing), можно эффективно позиционировать привлекательные туристические предложения российских регионов [1].

2-3. Повышение значимости туристических рынков стран БРИКС, безусловно, обостряет конкуренцию на мировом рынке туристических продуктов. Однако данная проблема в комплексе с тенденцией роста привлекательности «glocal»-явлений превращается для российских регионов, в большей степени, в возможность, а не в противоречие. Многие российские регионы не просто уникальны, но еще и разнообразны по туристическим достопримечательностям и туристическим предложениям, особенно при наличии десятков непохожих друг на друга мегарегионов России, что очень ценится на современном туристическом рынке.

4. Рост сегмента туризма выходного дня и «импульсного» туризма говорит о повышении привлекательности для туризма территорий, находящихся вокруг больших российских городов, в первую очередь миллионников, которых в настоящее время в России насчитывается 15. По данным Минрегионразвития России по состоянию на начало 2015 года в России мы имеем следующие города-миллионники с численностью населения, указанной в скобках: Москва (12.111.000 жителей), Санкт-Петербург (5.132.000), Новосибирск (1.548.000), Екатеринбург (1.412.346), Нижний Новгород (1.263.873), Казань (1.191.000), Самара (1.172.348), Челябинск (1.170.000), Омск (1.166.092), Ростов-на-Дону (1.109.835), Уфа (1.096.702), Красноярск (1.035.528), Пермь (1.026.477), Волгоград (1.017.985), Воронеж (1.014.610). Видно, что больше половины из них расположены в большом приволжско-уральском мегарегионе России, который является эпицентром современного социально-экономического развития нашей страны.

Особо необходимо отметить значение туризма выходного дня в большом приволжско-уральском мегарегионе для Свердловской и Челябинской областей, Пермского края, а также для Республик Татарстан и Башкортостан, находящихся на пересечении сразу нескольких полей экономического и туристического притяжения. Данный аспект также актуален для целого ряда регионов России, находящихся в режиме легкой транспортной доступности для жителей города Москвы – крупнейшего мегаполиса в Европе.

5-6. Экологичность и рекреационный характер туризма также непосредственно влияют на туристическую привлекательность российских туристических территорий, поскольку в силу обширности именно в российских регионах можно создать необходимые условия для отдыха и временного пребывания в экологически чистых районах.

7. Необходимость обеспечения многомерности туристического предложения ставит перед любой российской туристической дестинацией управленческие задачи более высокого уровня. Туристической территории необходимо соответствовать все возрастающим требованиям потенциальных туристов к качеству туристического предложения, его комплексности и аттрактивности.

Обозначенные аспекты можно свести в классической матрице SWOT-анализа, что позволит не только еще раз обозначить выявленные возможности, но и акцентировать внимание на проблемных зонах и слабых сторонах (см. табл. 2).

Очевидно, что обозначенные выше глобальные социально-экономические тренды создают предпосылки, то есть часть необходимых условий, для развития экономики туризма в российских регионах. Данные возможности необ-

Таблица 2

SWOT-анализ туристического развития российских регионов в контексте глобальных социально-экономических тенденций в туризме

Направления анализа	Возможности – рост доли индивидуального туризма, повышение привлекательности «global», рост популярности экологического, оздоровительного и импульсного туризма и др.	Угрозы – обострение конкуренции на глобальном туристическом рынке
Сильные стороны: – наличие экологически чистых мест, – аутентичность, – разнообразие предложений и др.	Вывод на глобальный туристический рынок привлекательных предложений из разнообразных российских регионов уникальных для рынка туристических предложений	Использование особенностей российских регионов, связанных с наличием больших пространств, разнообразия впечатлений, различных культур, укладов и достопримечательностей
Слабые стороны: – слабое брендингирование, – небольшая интеграция в мировую туристическую индустрию, – небольшое число многомерных туристических продуктов, – вопросы инфраструктуры	Ориентация не на организованный, а на индивидуальный туризм с предложением индивидуальных туров через SMM и “гибких” туристических продуктов в регионах	Через повышение внимания к туристическому потенциалу регионов привлечение инвестиций для создания продуктов, развития инфраструктуры, повышение качества сервиса и всей отрасли

ходимо реализовать, что может стать уже формированием достаточных условий для превращения туристического потенциала российских регионов в их реальную, финансово ощутимую, туристическую привлекательность. Важными шагами на пути становления российских регионов в качестве туристических можно считать следующие направления:

- необходимость брендинга российских регионов и их туристических дестинаций с выявлением уникальных особенностей соответствующих территорий,
- формирование моды на поездки внутри страны и проведение досуга в российских регионах,
- обеспечение транспортной доступности, качества гостиничной инфраструктуры и высокого уровня сервиса для потенциальных туристов [16],
- формирование межрегиональных туристических кластеров с возможностью посещения нескольких привлекательных дестинаций,
- реализация культурных событий по принципу «праздник круглый год»,
- создание условий для бронирования туров, отелей, гостевых домов, а также билетов через интернет,
- выявление и продвижение уникальных особенностей российских регионов, привлекательных для иностранного (отдельно – европейского, отдельно – азиатского) туриста и др., в том числе, для привлечения иностранных инвестиций [12; 14].

В данном анализе мы не рассматривали такие факторы, влияющие на повышение привлекательности внутреннего туризма, как санкции и девальвация рубля в силу того, что в настоящее время еще невозможно оценить стратегическое значение влияния данных аспектов.

Развитие туризма в большом приволжско-уральском регионе

Реализация открывающихся возможностей для развития туризма предполагает использование системного подхода к обеспечению туристической привлекательности туристических территорий России. По сути, **необходимо говорить о разработке и осуществлении стратегических инициатив по развитию туризма в российских регионах**. Позитивные примеры реализации системного подхода к комплексному туристическому развитию российских территорий уже можно обозначить на карте России.

Так, в Московской области принята комплексная программа развития туризма в регионе. В частности, группой экспертов была составлена и презентована гастрономическая карта Московской области, на которой отмечены не только частные фермерские хозяйства и иные производители сельскохозяйственной продукции, но и туристические объекты, так или иначе связанные с гастрономическим и сельским туризмом в регионе, что позволяет потенциальным туристам находить интересные дестинации с точки зрения привлекательности сельского и экологического туризма, а также роста сегмента туризма выходного дня.

Рассмотрим особенности экономики туризма и перспективы туристического развития большого приволжско-уральского региона на примере

Пермского края, находящегося, с одной стороны, в бассейне реки Волги, а с другой – непосредственно примыкающего к хребту России – Уральским горам, а с третьей – имеющего уникальные культурные особенности, позволяющие говорить об особой, не имеющей аналогов пермской культурной самобытности.

Рассмотрим туристический потенциал Пермского края по принципу, изложенному выше, с выявлением природных, исторических и культурных аспектов туристической привлекательности.

С точки зрения географических и рекреационных особенностей Пермский край может предложить туристу следующие туристические решения:

- сплавы по рекам, берущим свое начало в Уральских горах и впадающих в реку Каму. Например, очень популярные и хорошо известные сплавы по реке Чусовой;
- посещение национальных парков и природных достопримечательностей, которые широко представлены в регионе, можно отдельно отметить Кунгурскую ледяную пещеру, занявшую 8-е место во всероссийском конкурсе «Семь чудес света России»;
- туризм в экологически чистых аттрактивных природных территориях рядом с Пермью и другими городами, что крайне актуально с точки зрения туризма выходного дня, здесь же можно отметить различные зимние и летние курорты.

Исторические аспекты туристического потенциала Пермского края позволяют акцентировать внимание на исторических памятниках, в первую очередь на культовых сооружениях. Особое место среди них занимает Белогорский Николаевский мужской монастырь в Кунгурском районе Пермского края, являющийся духовным центром и местом паломничества для всего региона.

Что касается культурной привлекательности, то здесь предложения могут быть сами интересными, включающими не только культурно-туристические события – фестиваль «Живая Пермь», «Дягилевский фестиваль» и др., но и известные пермские культурные институции – Пермский театр оперы и балета им. П.И. Чайковского, Пермский академический Театр-Театр, Пермская художественная галерея, Пермский краеведческий музей, Музей современного искусства PERMM и др., имеющие, сами по себе, серьезное туристическое притяжение.

Основными регионами, которые могут направлять туристов в Пермский край можно считать следующие группы:

- близлежащие регионы с населением более миллиона человек, к которым относятся Свердловская, Челябинская, Тюменская, Кировская области, а также Республики Башкортостан, Татарстан и Удмуртия;
- Москва и Санкт-Петербург, которые в силу своего экономического потенциала выступают приоритетными территориями с точки зрения направления туристов для всех регионов России;
- иные регионы и зарубежные страны [7; 9].

Экономический потенциал Пермского края сложно оценить в рублях. Однако, если исходить из того, что данный регион в силу самой разнообраз-

ной и разноплановой туристической привлекательности вполне может посещать полтора миллиона туристов в год при среднем бюджете поездки каждого туриста, например, в 30 тысяч рублей, то можно говорить, что доход региона в виде выручки самых разных организаций в регионе, связанных с туризмом, может составлять 45 млрд руб., что сопоставимо с годовым бюджетом Перми как города-миллионника. Именно к такому показателю туристической привлекательности нужно стремиться Пермскому краю, что в условиях роста популярности внутреннего туризма может быть вполне достижимо на перспективе 5-10 лет [15].

В качестве позитивного примера хотелось бы отметить, как в Пермском крае был достигнут уникальный синергетический эффект через объединение усилий краевых властей, сельхозтоваропроизводителей и крупной региональной туристической компании «Валида». Сотрудничество данных сторон позволило в Музее деревянного зодчества «Хохловка», расположенном в живописном уголке Пермского края на высоком берегу Камы, создать целый туристический кластер. Организаторы кластера предлагают всем желающим два типа туристических продуктов: «Летняя Хохловка» и «Зимняя Хохловка», которые в соответствующий сезон предусматривают погружение туриста в сельский быт позапрошлого века практически в реальных жизненных условиях, что сопровождается не только ритуалами и экскурсиями, но и угощением со стола пермского крестьянина. Данный кластер уже позволяет принимать туристов круглогодично и обеспечивает не только отдых и досуг, но и знакомство с культурным наследием региона, его природно-ландшафтным богатством, а также приобщение туриста к быту, обычаям, традициям, культуре и традиционным ценностям пермской земли⁴.

Таким образом, можно смело утверждать, что есть все предпосылки для перспективного комплексного развития туризма в регионах России и становления туристической экономики как одного из базовых элементов устойчивого развития российских как городских, так и сельских территорий.

Список литературы

1. *Годин С.* Лидер есть в каждом. Племена в эпоху социальных сетей. М.: Альпина Бизнес Бук, 2012. 192 с.
2. *Косолапов А.Б.* География российского внутреннего туризма. М.: КноРус, 2010. 272 с.
3. *Котлер Ф. и др.* Основы маркетинга. М.: Изд. дом «Вильямс», 2012. 752 с.
4. *Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В.* Политическая организация: учеб. пособие. СПб: Питер, 2007. 656 с.
5. *Новиков В.Г., Жубаркин С.В.* Аграрный туризм как фактор территориального развития и диверсификации сельской экономики // АПК: Экономика и управление. 2013. № 10. С. 75-81.

⁴ *Рыбальченко Н.* Новые проекты в российских регионах: повод для путешествия [Электронный ресурс] // Ведомости. URL: <http://www.vedomosti.ru/lifestyle/news/21447471/novye-proekty-v-rossijskih-regionah-povod-dlya-puteshestviya> (дата обращения: 09.06.2015).

6. Новичков Н.В. Городское искусство и предназначение города // Современные проблемы туризма и сервиса. 2013. № 8 (46). С. 29-37.
7. Новичков Н.В. Европейский город Пермь (Пермский культурный проект) // Современная Европа. 2012. № 3. С. 55-64.
8. Новичков Н.В., Новиков В.Г., Новичкова Н.В. Развитие туризма в сельских территориях в контексте ряда глобальных социально-экономических тенденций // Экономика сельского хозяйства России. 2015. № 3. С. 61-68.
9. Пермь: путеводитель. Пермь: Изд. дом «Соль», 2011. 184 с.
10. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. М.: СИНТЕГ, 2000. 528 с. (Системы и проблемы управления).
11. Шнайдер А.Г., Саченков Б.Ю., Шнайдер И.В. Развитие туризма в России. М.: Наука, 2013. 221 с.
12. Dinnie K. 2011. City Branding. Theory and Cases. Palgrave Macmillan. P. 272.
13. Gigch J.P. van. Applied general systems theory. Harper & Row: Publishers, 1978. P. 733.
14. Seabrook J. 2001. Nobrow: The Culture of Marketing + the Marketing of Culture. Knopf Doubleday Publishing Group. P. 240.
15. Throsby D. 2001. Economics and Culture. Press Syndicate of the University of Cambridge. P. 228.
16. Zaitseva N.A. 2013. The Forecast of Development of the Hotel Business in Russia as a Promising Direction of Business Expansion of International Hotel Chains. Middle East Journal of Scientific Research, № 14 (3). P. 328-334.

Получено 02.06.2015

References

1. Godin S. (2012), *Lider est' v kazhdom. Plemena v ehposhu social'nyh setej* [The leader is in everyone. Tribes during an era of social networks], Al'pina Biznes Buk, Moscow, Russia.
2. Kosolapov A.B. (2010), *Geografiya rossijskogo vnutrennego turizma* [Geography of the Russian internal tourism], KnoRus, Moscow, Russia.
3. Kotler F. (2012), *Osnovy marketinga* [Marketing bases], Izd. dom «Vil'yams», Geography of the Russian internal tourism.
4. Latfullin G.R., Novichkov N.V. (2007), *Politicheskaya organizaciya* [Political organization], St. Petersburg, Russia.
5. Novikov V.G., ZHubarkin S.V. (2013), *Agrarian tourism as factor of territorial development and diversification of rural economy, APK: EHkonomika i upravlenie*. № 10.
6. Novichkov N.V. (2013), *City art and mission of the city, Sovremennye problemy turizma i servisa*. № 8 (46).
7. Novichkov N.V. (2012), *European city of Perm (Perm cultural project), Sovremennaya Evropa*. № 3.
8. Novichkov N.V., Novikov V.G., Novichkova N.V. (2015), *Development of tourism in rural territories in the context of a number of global social and economic tendencies, EHkonomika sel'skogo hozyajstva Rossii*. № 3.

9. Perm: guide. Perm (2011), Izd. dom «Sol'», Perm, Russia.
10. Prangishvili I.V. (2000), Sistemnyj pohod i obshchesistemnye zakonomernosti [System campaign and all-system regularities], SINTEG, Moscow, Russia.
11. SHnajder A.G., Sachenkov B.YU., SHnajder I.V. (2013), Razvitie turizma v Rossii [Development of tourism in Russia], Nauka, Moscow, Russia.
12. Dinnie K. (2011), City Branding. Theory and Cases. Palgrave Macmillan, London, Great Britain.
13. Gigch J.P. van. (1978), Applied general systems theory. Harper & Row: Publishers, New York, USA.
14. Seabrook J. (2001), Nobrow: The Culture of Marketing + the Marketing of Culture. Knopf Doubleday Publishing Group, New York, USA.
15. Throsby D. (2001), Economics and Culture. Press Syndicate of the University of Cambridge.
16. Zaitseva N.A. (2013), The Forecast of Development of the Hotel Business in Russia as a Promising Direction of Business Expansion of International Hotel Chains. Middle East Journal of Scientific Research, no. 14 (3).

TOURISM ECONOMY OF REGION: THE MAIN FEATURES AND TRENDS

Nikolay V. Novichkov

*Ministry of Culture of the Russian Federation, 7/6 Maly Gnezdnikovsky pereulok,
buildings 1,2 Moscow, 125993, Russia
E-mail: novichkov@gmail.com*

The subject of the study reflected in the article is the features of tourism development in the Russian regions in the context of global socio-economic trends and their impact on this segment of the national economy of Russia. The aim of the study is to identify the nature and content of the tourism economy of the Russian region and to point out the opportunities that arise as a result of the impact on the global economy global socio-economic trends. Accordingly, the basic hypothesis of this study is that today the Russian regions have additional opportunities to expand their tourism potential to become a tourist area and efficient production experience as the base product of this economic activity. This study is based on analysis of available scientific literature and statistical information, as well as a number of studies conducted by the authors in the framework of scientific and practical activities. Overall, the author concludes that the global current situation creates opportunities for the economic development of tourism in the Russian regions. The results can be used as subjects in the tourism market and tourism authorities in the regions and municipalities.

Key words: regional economy; tourism; tourist economy; impression; social system; management; showplaces and destinations

УДК [338.45:66]:341.018(470.53)

А.Н. ПЫТКИН, д.экон.н., профессор, директор
Пермский филиал ФГБУН «Институт экономики
Уральского отделения РАН», г. Пермь, ул. Ленина, 13а
Электронный адрес: PUTKIN@permonline.ru

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
Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ ХИМИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ В ПЕРМСКОМ КРАЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ ФАКТОРА ВТО И ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ

Постановка проблемы

Со времени вступления России в ВТО возникла необходимость внедрения принципов проектного финансирования и государственно-частного партнерства во все отрасли экономики. Среди основных условий вступления России в ВТО – снижение тарифной защиты секторов экономики, ограничения по объему и инструментам поддержки основных отраслей народного хозяйства, а также определенные условия взаимодействия в области таможенно-тарифного, нетарифного регулирования, сектора услуг, субсидирования, интеллектуальной собственности, транспарентности, регулирования экспорта. Химическая отрасль оказалась подверженной в той или иной степени влиянию данных ограничений. Помимо этого, с 2014 года вступили в действие экономические санкции, что также напрямую влияют на динамику и темпы развития химической отрасли вследствие зависимости российского рынка от импортных закупок химической продукции.

В связи с этим авторы считают целесообразным рассмотреть специфику воздействия на химическую отрасль Пермского края фактора ВТО и экономических санкций, учитывая, что химическая отрасль является одним из ключе-

Статья посвящена рассмотрению вопроса о развитии химической отрасли в Пермском крае в условиях членства России в ВТО, действии экономических санкций. Авторы ставят своей целью выявить особенности развития химического комплекса на региональном уровне в условиях действия факторов ВТО и экономических санкций, а также разработать принципы региональной политики по развитию химического комплекса на основе оценки конкурентоспособности регионального химического рынка. Методологической основой работы послужили отраслевой анализ химической промышленности региона, а также компаративный анализ для оценки конкурентоспособности химической отрасли в субъектах Приволжского федерального округа (далее – ПФО). Предложена развернутая оценка воздействия факторов ВТО и экономических санкций на развитие химической отрасли Пермского края, выявлены возможные риски и способы их минимизации.

Ключевые слова: химическое производство; фактор ВТО; экономические санкции

вых сегментов промышленности данного региона.

В качестве методологической основы исследования авторами использованы отраслевой анализ, проведенный на основе данных официальной статистики органов исполнительной власти Пермского края и регионов Приволжского федерального округа, а также компаративный анализ в части оценки конкурентоспособности отрасли в целом, выявления основных рисков и разработки мер по их минимизации.

Теоретические основы формирования промышленной политики

Вопросы вступления России в ВТО, оценки преимуществ и недостатков данного процесса, а также анализ последствий исследовались в трудах многих авторов: В.А. Черешнева, А.И. Татаркина [12; 13], В.И. Тарасова [14], А.А. Шишкина [16], М.И. Гельвановского [6], В.И. Курилова, И.И. Меламеда [10] и др. Однако не вполне исследованными являются проблемы отраслевого развития экономики, как на региональном уровне, так и на уровне страны в целом.

Отдельные вопросы развития химической промышленности в зарубежных странах и в РФ рассматривались в трудах О.Н. Кудиновой [9], Г.Г. Родионовой [11], О.К. Денисова [7; 8], М.Г. Васильева [3; 4; 5], Д.А. Баскаковой [2], В. Байбуровского [1] и др. Не вполне изученными представляются вопросы развития химической отрасли в региональном аспекте, с учетом природно-климатических, административных, социально-экономических особенностей субъекта. На этом основании авторы обратились к рассмотрению вопросов современного развития химической промышленности в Пермском крае с учетом действия фактора ВТО и экономических санкций, а также оценки развития химической отрасли в регионах-конкурентах. В этой связи методологической основой данного исследования послужили отраслевой анализ в части оценки развития химической промышленности во всей совокупности подотраслей, а также компаративный анализ в части оценки развития химической отрасли в регионах-конкурентах.

Основные тенденции в развитии химической отрасли Пермского края

Химическая отрасль в крае является одной из ведущих. Доля экспорта продукции данной отрасли составляет более 55%, из них минеральных продуктов – более 33%. Химический комплекс в Пермском крае развивается преимущественно в двух основных направлениях: калийно-магниевая и азотная отрасли.

Калийно-магниевая промышленность развивается на базе крупнейшего Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей, запасы которого согласно экспертным оценкам составляют более 50 млрд т. Монополистом по добыче данных солей является ПАО «Уралкалий», основной вид его продукции – калийные удобрения (табл. 1).

Несмотря на снижение загрузки мощностей ПАО «Уралкалий» в 2012 году, средняя загрузка мощностей составила около 80%, что позволило полностью удовлетворить спрос. В 2014 году компания произвела 12,1 млн т хлористого калия, сохранив лидирующие позиции в мировой калийной отрасли. В связи с

Таблица 1

**Динамика объемов производства ПАО «Уралкалий»
в Пермском крае (2010-2014 гг.) [15]**

Показатель	2010 ¹	2011 ²	2012	2013	2014
Производство хлористого калия, млн т	10,3	10,83	9	10	12,1
Прирост	4,2 ³	0,53	- 1,83	1	2,1

Таблица 2

**Динамика объемов производства основных продуктов ЗАО «Метафракс»
в Пермском крае (2010-2014 гг.) [15]**

Показатель, тыс. т	2010	2011	2012	2013	2014
Производство метанола	1022 (797,16 – 2009)	966,1	1031	1021	971
Производство формалина	249,2 (214,3 – 2009)	313,3	307,7	305,5	347,1
Производство карбамидоформальдегидного концентрата (КФК)	175 (152,25 – 2009)	197,4	193,1	187,3	200,5
Производство уротропина	14,8 (12,2 – 2009)	22,55	26,1	18,6	27,3
Производство пентаэритрита	17,9 (12,9 – 2009)	21,5	23,3	21	21,9

аварией, произошедшей на руднике Соликамск-2 в ноябре 2014 года, объемы производства ПАО «Уралкалий» в 2015 году снизятся. Тем не менее компания стремится удовлетворить потребительский спрос, как на внутреннем, так и на зарубежном рынках, за счет расширения действующих и ускорения ввода в строй новых производственных мощностей.

В основе развития азотной промышленности лежит использование газа. Крупнейшими компаниями в этой отрасли являются: ОАО «Метафракс», ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»», производящие в основном азотные удобрения.

Из анализа данных (табл. 2) можно сделать вывод о наращивании объемов производства ЗАО «Метафракс». Исключением стал 2013 год. Однако незначительное снижение объемов производства обусловлено внутренними причинами (ремонтные работы оборудования).

¹ Указан совокупный объем производства ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит».

² Указан совокупный объем производства ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит».

³ Объем производства в 2009 г. составил 6,1

Необходимо сказать также об устойчивом поступательном росте объемов производства ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»» в Пермском крае (табл. 3). Ежегодно объем производства в среднем возрастает на 200 тыс. т.

Таблица 3

**Динамика объемов производства ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»»⁴
в Пермском крае (2010-2014 гг.) [15]**

Показатель, тыс. т	2010 (ОАО «Азот» + ОАО «ОХК «УРАЛ- ХИМ») ⁵	2011 (ОАО «Азот» + ОАО «ОХК «УРАЛ- ХИМ») ⁶	2012 (ОАО «Азот» + ОАО «ОХК «УРАЛ- ХИМ», ОАО «Минераль- ные удобре- ния»)	2013 (ОАО «Азот» + ОАО «ОХК «УРАЛ- ХИМ», ОАО «Минераль- ные удобре- ния»)	2014 (ОАО «Азот» + ОАО «ОХК «УРАЛ- ХИМ», ОАО «Минераль- ные удобре- ния»)
Производ- ство товар- ной продук- ции	1900 (ана- логично в 2009 году)	2000,58	2046,4 576,1	2 118,4 556,5	2 118,4 556,5
Итого	1900	2000,58	2622,5	2674,9	2674,9

В целом производство минеральных удобрений в Пермском крае сохраняет устойчивые позиции, незначительные колебания в сторону снижения объемов производства связаны с внутренними причинами (рис. 1).

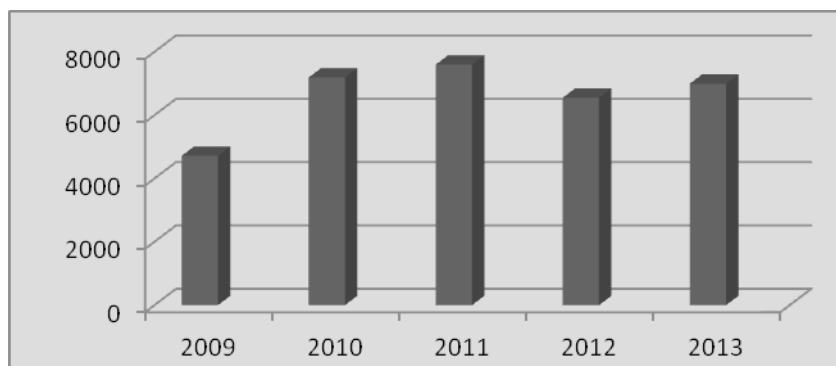


Рис. 1. Производство минеральных удобрений в Пермском крае, тыс. т.

Кроме того, в крае представлен достаточно широкий спектр производств иных неорганических химических продуктов. Среди них можно назвать: ОАО «Камтэкс-Химпром», ЗАО «Ашленд Мсп», ОАО «Березниковский содовый завод», ОАО «Хенкель-Пемос», ОАО «Галоген», ОАО «Сорбент», ОАО

⁴ С 2007 г. ОАО «Азот» вошло в состав ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»»; в 2012 г. ОАО «Минеральные удобрения» вошло в состав ОАО «ОХК «УРАЛХИМ»».

⁵ Данные по ОАО «Минеральные удобрения» за 2010 г. отсутствуют.

⁶ Данные по ОАО «Минеральные удобрения» за 2011 г. отсутствуют.

«Пермские полиэфир», ОАО «Камтэкс-Полиэфир», ООО «Сода-хлорат», ЗАО «Карбокам», ООО «Роспласт» и др.

В то же время в крае активно развивается нефтехимическая отрасль, имеющая весьма широкий спектр химических производств, представленных целым рядом предприятий: ЗАО «Сибур-Химпром», ОАО «Уралоргсинтез», ООО «Уралхимпром», ООО «Флэк», ООО «Пермская химическая компания».

Таким образом, в Пермском крае химическая отрасль развита в нескольких направлениях: минеральные удобрения, химия углеводородов, иные производства (пластмассы, синтетические вещества, резина, лакокрасочные вещества и др.). Главенствующая роль при этом, безусловно, принадлежит производству минеральных удобрений.

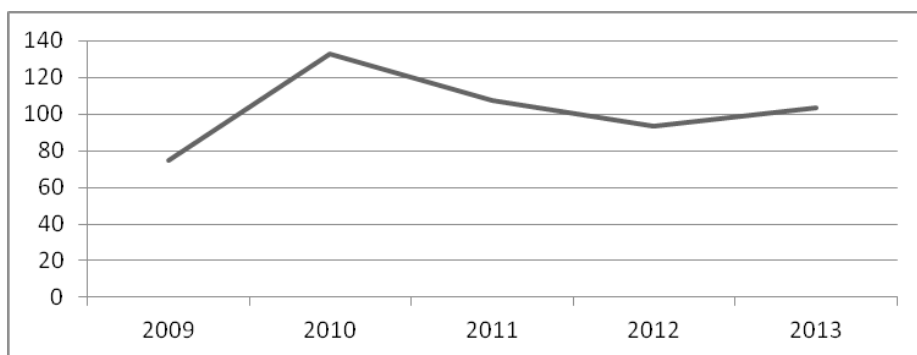


Рис. 2. Индекс химического производства в Пермском крае (в процентах к предыдущему году)

Динамика индекса химического производства отображает зависимость всей отрасли от производства минеральных удобрений (рис. 2).

Оборот организаций химической отрасли в среднем составляет более 160 000 млн руб. в год (рис. 3).

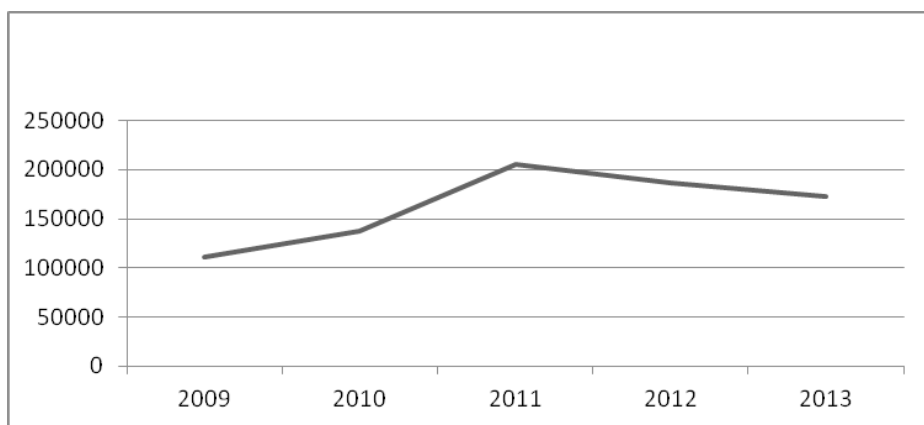


Рис. 3. Оборот организаций химической отрасли в Пермском крае, млн руб.

Предприятия химической отрасли Пермского края являются крупнейшими налогоплательщиками, внося значительные средства в доходную часть регионального бюджета.

Нельзя не сказать о фармацевтической промышленности края. Основную долю на данном рынке составляют импортные лекарственные продукты (более 75%). Структура рынка отличается преобладанием фармацевтических товаров российских производителей в сегментах рынка с низкой добавленной стоимостью, сегменты с высокой стоимостью заняты препаратами импортных производителей. В результате наблюдается дефицит средств, выделяемых на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (1–2% от выручки).

Таким образом, фармацевтическая промышленность практически не представлена на международных рынках. Экспорт составляет менее 1% [15]. Среди основных предприятий в Пермском крае можно назвать Пермское научно-производственное объединение «Биомед», ЗАО «Медисорб».

Особенности влияния фактора ВТО на химическую отрасль Пермского края

Химическое производство в России в целом обладает высокой конкурентоспособностью на внутреннем рынке и средней конкурентоспособностью на мировом рынке. Однако в отраслевом разрезе конкурентоспособность сильно отличается. В частности, можно наблюдать высокую импортную зависимость в фармацевтическом сегменте, несмотря на большое число местных производителей, выпускающих современные медикаменты.

К моменту вступления России в ВТО уровень тарифной защиты для минеральных продуктов сложился на уровне, не превышающем конечный связанный тариф: средневзвешенная ставка поданной товарной категории на 0,03% ниже, чем предусмотрено обязательствами ВТО [12]. По отдельным товарам тарифные ставки снизятся, однако данное снижение нельзя считать существенным (в среднем – на 3,55%).

Если рассматривать развитие химической отрасли секторально, то необходимо отметить следующее. На производство минеральных удобрений вступление России в ВТО оказало в целом положительное влияние, стимулирующее к наращиванию объемов производства и вводу новых конкурентных мощностей.

Химия углеводородов, тесно связанная с развитием нефтяной отрасли, во многом экспортоориентирована и зависима от иностранных компаний, что делает необходимым выравнивание экспортных и внутрироссийских цен.

Производство многих синтетических продуктов, пластмасс и резины характеризуется низкой конкурентоспособностью продукции, ограниченным ассортиментом, применением устаревших технологий с высокими издержками, что требует ввода новых мощностей для удержания существующих позиций на внешних рынках.

Фармацевтическое производство является полностью импортозависимым, что требует изменения структуры внутреннего рынка в целом.

Таблица 4

Влияние фактора ВТО на развитие химической отрасли

Отрасль химической промышленности	Положительное влияние	Отрицательное влияние [15]	Внутренние причины роста/спада
Минеральные удобрения	Высокая конкурентоспособность на мировом рынке; высокая доля экспорта	По ряду товарных позиций снижены ставки импортного тарифа (в среднем на 3,55%)	Нахождение на территории уникальных месторождений минерального сырья.
Химия углеводородов	Снижение импортных пошлин на технологическое оборудование и технологии; увеличение притока иностранных инвестиций в отрасль	Зависимость от иностранных компаний: доля иностранного участия значительна – 23%	Высокая доля экспорта, необходимость выравнивания экспортных и внутрироссийских цен
Фармацевтическая отрасль	Очевидна необходимость увеличения эффективности производства за счет изменения структуры ассортимента выпускаемой продукции в направлении технологически сложной, наукоемкой и инновационной продукции	Высокая импортная зависимость (доля импортной продукции на российском рынке – более 75%; экспорт лекарственных средств – менее 1%).	Структура рынка отличается преобладанием российских производителей в сегментах рынка с низкой добавленной стоимостью, сегменты с высокой стоимостью заняты импортными производителями
Иные химические производства (полимеры, химические волокна и др.)	Высокая доля в экспорте страны (более 70%)	Зависимость внутреннего рынка отдельных видов полимеров; низкая конкурентоспособность продукции, ограниченный ассортимент, применение устаревших технологий с высокими издержками	Недостаток ввода новых мощностей, вследствие чего наблюдается переориентация на внутренний рынок, уход с внешних рынков

Особенности воздействия экономических санкций на химическую отрасль Пермского края

Введение экономических санкций на первом этапе (первый и второй пакеты санкций) носило во многом символический характер и выразилось в ужесточении визового режима, запрете на въезд и замораживании активов ряда российских чиновников и бизнесменов и т.д. На экономике как таковой и на химической отрасли данные меры не отразились.

Третий пакет санкций затрагивает в основном нефтегазовую отрасль: введены ограничения на поставку специализированного оборудования и технологий (для разработки трудноизвлекаемых запасов). Кроме того, санкции коснулись нескольких десятков видов продукции нефтяной промышленности. В их числе мобильные буровые вышки, плавучие буровые платформы, морские платформы, оборудование для разработки арктического шельфа и сланцевых нефтяных и газовых запасов. Данные санкции препятствуют разработке месторождений, на которых нефть может добываться в перспективе, замещая падающую добычу на традиционных месторождениях. Таким образом, данный пакет санкций затрагивает один из секторов химической отрасли, а именно химию углеводородов, базирующуюся в том числе на продуктах нефтегазовой отрасли (табл. 5).

Санкции не коснулись производств, связанных с неорганической химической продукцией (минеральные удобрения). Однако остальные секторы оказываются под серьезной угрозой. В частности, фармацевтический рынок,

Таблица 5

Влияние экономических санкций на развитие химической отрасли

Отрасль промышленности	Отрицательное влияние	Угрозы	Перспективы развития
Химия углеводородов	Зависимость от иностранных компаний	Снижение доли экспорта	Поддержание сложившегося уровня экспорта; поиск новых партнеров
Фармацевтическая отрасль	Зависимость от импортного рынка	Ограничения на импорт отдельных лекарственных препаратов	Создание конкурентных производств на внутреннем рынке; увеличение доли экспорта
Иные химические производства (полимеры, химические волокна и др.)	Санкции не оказали влияния	Глубокая интеграция в международную экономику в случае ведения ограничения приведет к негативным последствиям	Отдельные меры не эффективны, необходима комплексная программа порядка действий в условиях санкций

являясь полностью импортозависимым, в существующих условиях требует существенных структурных изменений.

Кроме того, химические производства органического происхождения, в особенности те, в основе которых лежат нефтегазовое сырье, требуют поддержания стабильного уровня экспорта посредством установления новых государств-партнеров.

Ряд химических производств (полимеры, химические волокна и др.), несмотря на то, что санкции непосредственно не оказали влияния на их деятельность, должны повысить конкурентоспособность своей продукции, найти возможность для внедрения современных технологий, позволяющих снизить издержки, чтобы удержать существующие позиции на внешних рынках химической отрасли в целом.

Развитие химической отрасли в регионах Приволжского федерального округа. Компаративный анализ

В условиях развития конкурентной модели экономики целесообразно рассмотреть развитие химической отрасли в субъектах, которые традиционно являются конкурентами Пермского края. Это субъекты Приволжского федерального округа, а также Челябинская и Свердловская области. Химическая отрасль в ряде данных субъектов занимает одну из ведущих позиций. В этой связи представляется необходимым дать характеристику развития химической отрасли в данных субъектах (табл. 6).

Таблица 6

Особенности развития химического производства в регионах Приволжского федерального округа и регионах-конкурентах для Пермского края

Субъект/ показатели химического производства	Развитие химической промышленности (отрасли, секторы)	Доля химического производства в структуре промышленности региона [15]	Причины	Перспективы
1	2	3	4	5
Пермский край	Минеральные удобрения, химия углеводородов, иные химические производства	Более 25%	Находятся уникальные минеральные месторождения; стабильный уровень нефтедобычи (более 14 млн т в год)	Расширение внутреннего рынка сбыта, поддержание существующих объемов экспорта

1	2	3	4	5
Республика Татарстан	Химия углеводородов (резины, пластмассы, топливные продукты)	Более 15%	Отсутствуют запасы минералов (в промышленных масштабах)	Возможности для развития химии углеводородов (добыча нефти в регионе составляет более 30 млн т в год)
Саратовская область	Химия углеводородов (топливные продукты, синтетические продукты); минеральные удобрения (фосфорные, аммиак)	Более 15%	Ведется добыча нефти, имеются запасы ряда минеральных ресурсов	Активная геологоразведочная деятельность; развитие отрасли на новых месторождениях
Кировская область	Минеральные удобрения; производство отдельных марок фторполимеров и фторированных смазок; химия углеводородов	Более 15%	Имеются запасы ряда минеральных ресурсов	В 2014 г. обнаружены месторождения нефти. Существуют возможности для развития химии углеводородов
Республика Башкортостан	Минеральные удобрения (сода, аммиак); химия углеводородов (синтетические вещества, пластик)	Более 14%	Имеются запасы минерального сырья	Существуют возможности для развития химии углеводородов (ведется добыча нефти – более 17 млн т в год)
Самарская область	Химия углеводородов (производство полиамида, метанола, смол, резины)	Более 10%.	Отсутствуют запасы минералов (в промышленных масштабах)	Существуют возможности для развития химии углеводородов (ведется добыча нефти (более 15 млн т в год)).

1	2	3	4	5
Республика Чувашия	Производство пластмасс, резины, синтетических продуктов; бытовая химия	Более 10%	Отсутствуют нефтяные и минеральные месторождения	Техническое и технологическое обновление имеющихся производств; организация выпуска новых видов продукции
Нижегородская область	Химия углеводородов (кокс, пластмассы, резина, лакокрасочных материалов)	Более 6%	Отсутствие нефтяных и минеральных месторождений	Техническое и технологическое обновление имеющихся производств; организация выпуска новых видов продукции
Свердловская область	Минеральные удобрения, Химия углеводородов (полимерные пленки, синтетические смолы и пластмассы, резины)	Более 3%	Существует необходимость повышения технического уровня производств; не ведется добыча нефти	Техническое и технологическое обновление имеющихся производств; организация выпуска новых видов продукции
Оренбургская область	Химия углеводородов (резины, пластмассы)	Менее 3%	Низкий интерес к химической промышленности со стороны инвесторов	Возможность развития химии углеводородов (добыча нефти составляет более 20 млн т в год). Наличие разнообразного химического сырья (углеводородное топливо, серо-содержащие руды, гипс, фосфориты, каменная соль, известняк)

1	2	3	4	5
Челябинская область	Производство лакокрасочных материалов	Химическое производство развито незначительно	Отсутствуют месторождения минеральных ископаемых, не ведется добыча нефти	Отрасль не обладает потенциалом роста
Республика Удмуртия	Бытовая химия, производство лакокрасочных материалов, производство синтетических смол и пластических масс	Химическое производство развито незначительно	Низкий интерес к химической промышленности со стороны инвесторов	Ведется добыча нефти (более 10 млн т в год). Существуют возможности для развития химии углеводородов
Ульяновская область	Химия углеводородов	Химическое производство развито незначительно	Отсутствуют месторождения минеральных ископаемых, добыча нефти базируется на эксплуатации мелких месторождений (объемы добычи незначительны, менее 1 млн т)	Отрасль не обладает потенциалом роста
Пензенская область	Бытовая химия, резинотехнические изделия, промышленная химия, производство лекарств, химия углеводородов	Химическое производство развито незначительно	Отсутствуют месторождения минеральных ископаемых, добыча нефти базируется на эксплуатации мелких месторождений (объемы добычи незначительны, менее 1 млн т)	Отрасль не обладает потенциалом роста
Республика Марий Эл	На территории расположены предприятия по производству лакокрасочных материалов	Химическое производство развито незначительно	Отсутствуют месторождения минеральных ископаемых, не ведется добыча нефти	Отрасль не обладает потенциалом роста

1	2	3	4	5
Республика Мордовия	На территории расположены предприятия по производству синтетических смол, резинотехнические изделий, лекарственных препаратов	Химическое производство развито незначительно	Отсутствуют месторождения минеральных ископаемых, не ведется добыча нефти	Отрасль не обладает потенциалом роста

Таким образом, на основании двух критериев (доля отрасли в промышленном производстве и привлекательность отрасли) всех указанных субъектов можно разделить на две группы. Первую группу составляют субъекты, где химическая отрасль является одной из основных (доля в промышленном производстве – более 10%) и обладает потенциалом для развития. К таким субъектам можно отнести, в частности, Пермский край, Республики Татарстан и Башкортостан, Чувашию, Саратовскую, Кировскую, Самарскую области. В целом успешное развитие химической отрасли в данных регионах достигнуто за счет имеющегося на их территории углеводородного или минерального сырья (исключение – Республика Чувашия). Основными задачами этих регионов в условиях действия фактора ВТО и экономических санкций являются техническое и технологическое обновление имеющихся производств, организация выпуска новых видов продукции, расширение внутреннего рынка сбыта, поддержание существующих объемов экспорта.

Вторую группу составляют субъекты, где химическая отрасль развита слабо (доля в промышленном производстве – менее 6%) и возможности для ее развития почти отсутствуют (Республики Марий Эл, Мордовия, Удмуртия, Пензенская, Ульяновская, Челябинская, Свердловская, Нижегородская области), так как регионы практически не обладают запасами углеводородного и минерального сырья. Как следствие, интерес инвесторов к химической промышленности в данных субъектах достаточно низкий. Исключение составляет Оренбургская область, занимающая второе место по добыче нефти в Приволжском федеральном округе, в связи с чем развитие химии углеводородов в данном субъекте имеет огромный потенциал.

Формирование новых принципов региональной политики и расстановка приоритетов в развитии химической отрасли Пермского края. Выводы

Успешность отраслей промышленности в регионе зависит не столько от предприятий и организаций, ее составляющих, но и от состояния институциональной среды, в которой они развиваются, – региональной налоговой системы, инвестиционного климата, государственной поддержки и др. Помимо этого, определяющим фактором становятся федеральные установки

и приоритеты, формирующие общие условия и принципы развития региона в целом, отдельных отраслей экономики.

Нужно отметить, что в современных условиях все субъекты нацелены на создание и реализацию государственных программ во всех сферах общественной жизни, в том числе экономической, в рамках которых реализуется объемный комплекс мер, ориентированных на достижение ряда результирующих показателей. Вместе с тем, ни одна программа не может являться абсолютной, полной в условиях постоянно меняющейся экономической действительности. В этой связи необходимы корректировки выбранного стратегического подхода.

На этом основании авторы полагают важным предложить и обосновать ряд принципов региональной политики, позволяющих усовершенствовать систему управления химической отраслью в Пермском крае, привести ее в соответствие с действующими экономическими реалиями (табл. 7).

Таблица 7

**Принципы региональной политики и расстановка приоритетов
в развитии химической отрасли Пермского края**

Химическая отрасль (подотрасль, сектор)	Принципы	Приоритеты	Результаты
1	2	3	4
Производство минеральных удобрений	Принцип государственно- частного пар- тнерства	За счет разработки условий взаимовыгодного сотрудни- чества с крупнейшими нало- гоплательщиками Пермского края возможно получение выгоды и компаниям, и бюджету региона	Поддержание существующих показателей и увеличение объемов добычи минерального сырья
Химия углево- дородов	Принцип модер- низации	Преодоление технической и технологи- ческой зависимости от за- рубежных государств, поиск новых партнеров (не имею- щих отношения к санкци- ям), создание собственных конкурентоспособных про- изводств	Возникает сти- мул для резкого повышения цен на бензин на вну- треннем рынке

1	2	3	4
Фармацевтическая отрасль	Импортозамещение Принцип протекционизма; поддержка научных изысканий и исследований	Устранение следующих явлений: импортозависимость (доля российских производителей составляет менее 1%), низкое качество продукции. Создание собственных конкурентных производств	Данные меры позволят создать собственный рынок фармацевтической продукции, избежать возможного влияния санкций
Химическая отрасль в целом	Принцип кластеризации	Создание в крае химического (нефтехимического) кластера	Позволит создать эффективный механизм управления химической отраслью региона

Подходы на основе предложенных принципов позволят гармонизировать развитие химической отрасли в целом (во всей совокупности секторов и подотраслей), следуя критерию сбалансированности. В частности, помимо поддержания лидирующих позиций на рынке минеральных удобрений следует разработать стратегически верную инвестиционную политику по развитию химических производств, основанных на углеводородах. Кроме того, перспективным можно считать развитие собственного рынка лекарственных средств. Преимуществом Пермского края является наличие практически всех возможных видов сырья для развития химической отрасли.

В регионе представлены почти все разновидности химического производства, что говорит об огромном потенциале для развития на этой основе грамотной инвестиционной политики, внедрения принципов импортозамещения, государственно-частного партнерства и кластеризации.

Список литературы

1. Байбурский В. Инновационные направления в химии // The Chemical Journal. 2008. № 5. С. 34-39.
2. Баскакова Д.А. Модернизация основных производственных фондов в химической отрасли // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 246-248.
3. Васильев М.Г., Денисов О.К. Химическая и нефтехимическая промышленность ведущих зарубежных стран: современные проблемы развития и управления. М.: ОАО «НИИТЭХИМ», 2002. 215 с.
4. Васильев М.Г. Перспективы развития химического комплекса Российской Федерации: теория, методы, механизмы, реализация: дис. ... доктора экономических наук. М., 2006. 284 с.
5. Васильев М.Г. Химический комплекс России (этапы развития, состояние, направления структурной перестройки). М.: Просвещение, 2002. 376 с.
6. Гельвановский М.И. Методологические подходы к обеспечению конкурентоспособности международных интеграционных группировок в условиях глобализации // Евразийская экон. интеграция. 2012. № 1 (14). С. 44-58.

7. Денисов О.К. Тенденции развития мировой химической индустрии в современный период // Вестник химической промышленности. 2005. № 4. С. 30-37.
8. Денисов О.К. Состояние и перспективы развития мировой химической индустрии в условиях современного финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. // Вестник химической промышленности. 2009. № 1. С. 42-49.
9. Кудинова О. Новый век и новые идеологии мировой химической промышленности // The Chemical Journal. 2005. № 8. С. 32-34.
10. Курилов В.И., Меламед И.И., Терентьева Е.А., Абрамов А.Л., Лукин А.Л. Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество: вчера, сегодня, завтра. Владивосток: Изд-во ДВФУ. 2010. 568 с.
11. Родионова Г.Г. Современные тенденции и перспективы развития мирового и российского рынков химических волокон: дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. 187 с.
12. Россия в ВТО: год после вступления... : в 2 ч. / под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина, М.В. Федорова; Рос. акад. наук, Урал. отд-ние [и др.]. М.: Экономика, 2014. 600 с. (Близкая и такая неразгаданная экономика; т. I).
13. Россия в ВТО: год после вступления... : в 2 ч. / под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина, М.В. Федорова; Рос. акад. наук, Урал. отд-ние [и др.]. М.: Экономика, 2014. 848 с. (Близкая и такая неразгаданная экономика; т. II).
14. Тарасов В.И. Рифы на пути ВТО // Евразийская экон. интеграция. 2013. № 3 (2). С. 46-67.
15. Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 01.03.2015).
16. Шишкин А.А., Анкудинов А.Б., Колесников А.М. Управление промышленным предприятием на основе критерия стоимости в условиях вступления России в ВТО / ГУАП. СПб., 2012. 188 с.

Получено 21.04.2015

References

1. Bayburskiy, V. (2008), "Innovatsionnye napravleniya v khimii", The Chemical Journal, vol. 5, pp. 34-39.
2. Baskakova, D. A. (2013), "Modernizatsiya osnovnykh proizvodstvennykh fondov v khimicheskoy otrasli", Molodoy uchenyy, vol. 5, pp. 246-248.
3. Vasilev, M.G. and Denisov O.K. (2002), Khimicheskaya i neftekhimicheskaya promyshlennost vedushchikh zarubezhnykh stran: sovremennyye problemy razvitiya i upravleniya [Chemical and Petrochemical Industry leading foreign countries: current issues of development and governance], OAO «NIITEKhIM», M., Russia.
4. Vasilev, M. G. (2006), Perspektivy razvitiya khimicheskogo kompleksa Rossiyskoy Federatsii: teoriya, metody, mekhanizmy, realizatsiya [Prospects for the development of the chemical complex of the Russian Federation: the theory, methods, mechanisms, implementation], M., Russia.
5. Vasilev, M. G. (2002), Khimicheskiy kompleks Rossii (etapy razvitiya, sostoyanie, napravleniya strukturnoy perestroyki) [Chemical Complex Russia (stages

of development, the state, the direction of structural adjustment)], Prosveshchenie, M., Russia.

6. Gelvanovskiy, M.I. (2012), "Metodologicheskie podkhody k obespecheniyu konkurentosposobnosti mezhdunarodnykh integratsionnykh gruppировок v usloviyakh globalizatsii", Yevraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya, vol. 5.1 (14), pp. 44-58.

7. Denisov, O.K. (2005), "Tendentsii razvitiya mirovoy khimicheskoy industrii v sovremennyy period", Vestnik khimicheskoy promyshlennosti, vol. 4, pp. 30-37.

8. Denisov, O. K. (2009), "Sostoyanie i perspektivy razvitiya mirovoy khimicheskoy industrii v usloviyakh sovremennogo finansovo – ekonomicheskogo krizisa 2008-2009 gg.", Vestnik khimicheskoy promyshlennosti, vol. 1, pp. 42-49.

9. Kudinova, O. (2005), "Novyy vek i novye ideologii mirovoy khimicheskoy promyshlennosti", The Chemical Journal, vol. 8, pp. 32–34.

10. Kurilov, V. I., Melamed I.I., Terenteva Ye.A., Abramov A.L. and Lukin A.L. (2010), Aziatsko-Tikhookeanskoe ekonomicheskoe sotrudnichestvo: vchera, segodnya, zavtra [Asia-Pacific Economic Cooperation: Yesterday, Today and Tomorrow], Izd-vo DVFU, Vladivostok, Russia.

11. Rodionova, G. G. (2005), Sovremennye tendentsii i perspektivy razvitiya mirovogo i rossiyskogo rynkov khimicheskikh volokon [Modern trends and prospects of development of the world and Russian markets of chemical fibers], M., Russia.

12. Cheresheva, V.A., Tatarkin A.I., and Fedorova, M.V. (ed.) (2014), Rossiya v VTO: god posle vstupleniya... [Russia in A.I. the WTO: one year after entry ...], t. I, Ekonomika, M. Russia.

13. Cheresheva, V.A., Tatarkin A.I., and Fedorova, M.V. (ed.) (2014), Rossiya v VTO: god posle vstupleniya... [Russia in A.I. the WTO: one year after entry ...], t. II, Ekonomika, M. Russia.

14. Tarasov, V.I. (2013), "Rify na puti VTO", Yevraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya, vol. 3 (2), pp. 46-67.

15. The official site of Federal State Statistics Service (2014), available at: <http://www.gks.ru/> (Accessed 01 march 2015).

16. Shishkin, A. A., Ankudinov A. B. and Kolesnikov A. M. (2012), Upravlenie promyshlennym predpriyatiem na osnove kriteriya stoimosti v usloviyakh vstupleniya Rossii v VTO [Management of industrial enterprise on the basis of the criterion of value in terms of Russia's accession to WTO], GUAP, SPb., Russia/

THE SPECIFICITY OF THE CHEMICAL INDUSTRY IN THE PERM KRAI IN TIMES OF ECONOMIC SANCTIONS AND THE WTO

Alexander N. Pytkin

*Perm branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614000, Russia
E-mail: PUTKIN@permonline.ru*

Anna A. Urasova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: annaalexandrowna@mail.ru

The article is devoted to the issue of development of chemical industry in Perm Krai with Russia's WTO membership and economic sanctions. The authors aim both at identifying the features of the chemical complex development at regional level considering the WTO and a factor of economic sanctions and at developing principles of regional policy in relation to the chemical complex based on the assessment of the regional competitiveness of the chemical market. Analysis of the chemical industry in the region and comparative analysis are the methodological basis to assess the competitiveness of the chemical industry in the regions of the Volga Federal District (PPO). The authors proposed a detailed assessment of the impact factor of the WTO and economic sanctions on the development of the chemical industry of Perm Krai. Also they identified possible risks and ways to minimize them. Furthermore, the authors provided a comparative analysis of the development of the chemical complex in the constituents of the Volga Federal District influenced by the factors. On this basis, the principles of regional industrial policies have been proposed to maintain market prices in the chemical industry, to ensure the investment attractiveness, to create conditions for its development, as well as to minimize the negative impact of economic sanctions. Our conclusions can be used by the bodies of executive power of the region, both in the correction of existing and the development of new socio-economic, industrial and sectoral programmes. In addition, the findings may be the basis for regional industrial strategy development.

Key words: chemical production; the factor of the WTO; economic sanctions

УДК 338.242.4.025.88(470.53)

Е.В. РОЖКОВ, специалист

Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации

(государственное учреждение) по Пермскому краю,

г. Пермь, ул. Революции, 66

Электронный адрес: 0100@pfr.perm.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

В настоящее время осуществляется совершенствование процессов приватизации государственной собственности. На региональном уровне имеется соответствующий опыт приватизации имущества. На основе изучения нормативной базы Пермского края по приватизации и практической деятельности приватизированных предприятий была рассмотрена возможность научной аргументации эффективности института приватизации государственных предприятий на региональном уровне.

Работа по приватизации государственного имущества в последние годы свидетельствует об актуальности не только правового регулирования образующихся отношений, но и о важности методической проработки проблем экономической эффективности происходящих процессов (в рамках экономики права (Economic analysis of law) [17].

Теоретические вопросы, связанные с эффективностью приватизации предприятий нашли отражение в работах отечественных и зарубежных исследователей в области экономики и экономической теории: М. Голдмана, Р. Коуза [17; 18], В.М. Кудрова, Я.И. Кузьминова [2], А.Н. Олейник, Р. Познера [15], А. Смита, Т.М. Тимошина.

Задача данного исследования: определить эффективность приватизации государственных предприятий (Обществ) и предприятий с государственным участием в Пермском крае.

Изменение структуры собственности (с государственной на частную) в ситуации, когда приватизация является составным элементом выполняемой правительственной программы, явно не достаточно. Это связано с тем, что достижение эффективности хозяйствования фискальных и других целей не может проявиться автоматически, так как государственная форма собственности на каком-то этапе

Изучив нормативную базу Пермского края по приватизации и деятельность ряда приватизированных предприятий, автор рассмотрел возможность научной аргументации эффективности приватизации государственных предприятий на региональном уровне. В статье отмечено, что результаты приватизации не соответствуют заявленным целям, а следовательно, проведение анализа эффективности приватизации государственных предприятий в Пермском крае сегодня актуально. Выводы, приведенные автором статьи, могут быть использованы при разработке концепций, стратегий, прогнозных планов, дорожных карт и программ в сфере приватизации государственного имущества на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: регион; эффективность приватизации; предприятия Пермского края; бюджет; информация о работе Обществ

может быть не максимально эффективна. Вновь же созданный частный сектор, если даже и получит возможность эффективного хозяйствования, еще не гарантирует немедленной макроэкономической эффективности.

Фискальные последствия приватизации можно оценить, сравнивая достигнутые бюджетные поступления (со стороны продажи имущества и роста уплачиваемых налогов) с возможными, тогда как оценка эффективности хозяйствования весьма затруднительна [16]. В данной статье эффективность приватизации государственных предприятий на уровне региона рассматривается в качестве главного критерия оценки приватизации государственного имущества.

В данном исследовании выявлена необходимость учитывать не только системный, но и индивидуальный подход к происходящим сделкам по приватизации государственного имущества, а также оценивать предложенные к приватизации эмитенты с приглашением специалистов (в той или иной отрасли). В соответствии с федеральными программами по приватизации государственного имущества считается, что ключевых целей приватизации государственного имущества несколько, а именно: пополнение бюджетов различных уровней, улучшение качества управления приватизированными предприятиями, привлечение иностранных инвестиций и помощь предприятиям в привлечении средств, что весьма осложнено, если собственником является государство.

Тем не менее, в контексте теоретических аспектов можно говорить о нескольких путях формирования частного сектора. И это не только приватизация государственных предприятий, но и их современное экономическое саморазвитие. Приватизация является кратчайшим путем создания класса собственников в условиях, когда основная доля средств производства принадлежит государству [1], как происходило в нашей стране начиная с 1992 года.

Методы приватизации государственного имущества, использованные в Пермском крае, показаны в табл. 1.

Таблица 1

Методы приватизации государственного имущества в Пермском крае

Неэквивалентная приватизация			Денежная приватизация, прямые продажи
Массовая приватизация	Льготный выкуп менеджерами и работниками коллективов	Реституция и компенсация	
Третий по значимости метод	Основной метод	Не предусмотрена законодательством	Вторичный метод

Из представленных в таблице методов приватизации государственного имущества в регионе видно, что передача государственной собственности в руки менеджеров и работников трудовых коллективов предприятий была основной схемой.

Влияние приватизации на трансформацию экономической системы и общества огромно. Под ее воздействием происходят кардинальные изменения в экономике, в частности в структуре производства, меняется само понятие экономической эффективности.

Теория и практика оценки экономической эффективности предприятий предусматривают определение разных ее видов, которые используют в зави-

симости от особенностей объектов оценки, целей проведения оценки, интересов собственников и государственных органов.

В экономике предприятия используют понятие управленческой эффективности, предполагающее сравнение затрат и результатов на всех уровнях управления предприятием. Часто этот вид эффективности отождествляют с понятием технической эффективности как степени достижения поставленных целей и задач, включает в себя несколько подвидов: экономический (народно-хозяйственный), коммерческий, бюджетный, социальный, функциональный и технический.

В настоящее время, признание общей потенциальной эффективности рыночной экономики в сравнении с планово-командной, не означает, что приватизированные предприятия (Общества) работают более эффективно, чем государственные. Также, в России приватизированные предприятия не обладают большей эффективностью по сравнению с аналогичными предприятиями в СССР. Существуют несколько способов оценки эффективности. Одним из показателей экономического развития страны является фактический размер валового внутреннего продукта. Так, например, к 2015 году ВВП России не достиг уровня ВВП СССР 1991 года.

Из анализа эффективности работы приватизированных предприятий на территории Пермского края видно, что произошло разрушение многих отраслей промышленности (машиностроения; станкостроения; авиационной промышленности и т.д.).

Изучив экономические результаты прошедшей «массовой» приватизации в нашей стране и в Пермском крае, стоит акцентировать внимание на первоначальном этапе приватизации в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации 1992 года [4; 7] (табл. 2).

Таблица 2

Первоначальный этап приватизации в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации 1992 года

№ п/п	Цель приватизации	Результат	Показатель эффективности
1	2	3	4
1	Формирование слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики	Быстрый передел собственности преследовал в первую очередь не экономические, а политические цели, поэтому возникший слой акционеров в основной массе не стал эффективным собственником. Участие в управлении акционерным обществом для рядовых держателей акций было затруднено, так как для этого необходим пакет акций.	«Неудовлетворительный уровень»

1	2	3	4
2	Повышение эффективности предприятий путем их приватизации	Основная часть приватизированных и государственных предприятий в нашей стране работает малоэффективно, так как смена формы собственности не обеспечивает повышения эффективности производства. Повышение эффективности не является прямым следствием приватизации, оно возможно за счет замены устаревшего оборудования новым, применения прогрессивных технологий, успешной реализации маркетинговой политики, улучшения управления. Эти процессы длительные, требуют дополнительных инвестиций.	«Неудовлетворительный уровень»
3	Социальная защита населения и развитие объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации	Доходы от приватизации в малой степени отразились на социальной защите населения и развитии социальной инфраструктуры.	«Неудовлетворительный уровень»
4	Создание конкурентной среды и содействие демополизации народного хозяйства	Технологически устаревшее производство на большинстве предприятий не в состоянии конкурировать с более развитым западным производством.	«Неудовлетворительный уровень»
5	Привлечение иностранных инвестиций	По объему ежегодно привлекаемых иностранных инвестиций экономика России серьезно отстает от экономик европейских государств бывшего соцлагеря.	«Неудовлетворительный уровень»

Цели приватизации (табл. 2), которые изначально не были достигнуты, не достигнуты до сих пор. Сегодня мы можем видеть, что результаты приватизации не соответствуют заявленным целям, а, следовательно, проведение анализа эффективности приватизации государственных предприятий в Пермском крае сегодня актуально.

Наиболее крупными акционерными обществами на территории региона являются акционерные общества, созданные в ходе приватизации. Среди них и крупные имущественные комплексы, в большинстве из которых государство (подразумеваются федеральные структуры или региональные власти (табл. 3) владеет контрольным или блокирующим пакетами акций.

Таблица 3

**Приватизированные предприятия Пермского края, акции которых находятся
в государственной собственности¹**

№ п/п	Эмитент	Собственность (доля собственности), %	
		федеральная	Пермского края
1	Общество «Машиностроитель»	100,0	
2	Общество «Пермский моторный завод»	100,0	
3	Общество Соликамский завод «Урал»	100,0	
4	Общество «Стар»	80,0	
5	Общество «Галоген»	51,0	
6	Общество «Березниковский хладокомбинат»	51,0	
7	Общество «Спиртовой завод «Тюшевской»	51,0	
8	Общество «Мотовилихинские заводы»	50,1	
9	Общество «Авиадвигатель»	45,04	
10	Общество «Спецнефтехиммаш»	38,0	
11	Общество «Краснокамский машзавод»	38,0	
12	Общество «Протон-ПМ»	28,72	
13	Общество «Пермский мукомольный завод»	25,5	1 акция
14	Общество «Воткинскгэсстрой»	25,5	
15	Общество «Нытва»	25,0	1 акция
16	Пермское агрегатное объединение «Инкар»	14,95	
17	Общество «Санаторий-профилакторий «Энергетик»		100,0
18	Общество «Пермский свинокомплекс»		100,0
19	Общество «Пермская пригородная компания»		49,0
20	Общество «Газпром межрегионгаз Пермь»		25,1
21	Общество «Международный аэропорт «Пермь»		25,0
22	Общество «Газпром газораспределение Пермь»		12,05
23	Общество «Территориальная генерирующая компания № 9»		61325 акций

В таблице 3 указаны более двух десятков приватизированных предприятий (Обществ) Пермского края из различных отраслей экономики, которые могут эффективно работать, платить соответствующие налоги, пополнять бюджеты различных уровней, в том числе региональный и выполнять социально важные функции в рамках государственных полномочий Пермского края как субъекта Российской Федерации [6].

Ниже представлены данные о поступлении средств от приватизации государственного имущества на территории Пермского края в бюджеты различных уровней за 2007 – 2014 годы (табл. 4).

¹ Составлено по данным Министерства по управлению имуществом и земельными отношениями Пермского края и Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Пермском крае.

Таблица 4

Поступление средств от приватизации госимущества в Пермском крае² [10]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Получено средств от покупателей государственного имущества ³								
Всего, млн руб.	3528,1	1640,4	1005,3	1331,6	1774,8	2131,0	— *	— *
в том числе находившегося в собственности ⁴ :								
федеральной	41,7	2,4	57,1	К	К	К	— *	— *
субъекта	1368,2	164,9	9,3	К	К	К	— *	— *
муниципальной	2118,2	1473,1	938,9	1154,1	1657,7	1962,9	— *	— *
Перечислено денежных средств								
Всего в бюджет, млн руб.:	3551,8	1648,4	1003,8	1328,9	1735,1	2113,0	— *	— *
в федеральный бюджет	30,9	13,2	59,6	К	К	К	— *	— *
в бюджет субъекта	1428,1	293,9	89,4	К	К	К	— *	— *
в муниципальные бюджеты	2091,0	1338,2	854,8	1151,4	1648,0	1945,8	— *	— *

Как видно из приведенных данных (табл. 4), пополнение доходов федерального и краевого бюджетов от приватизации государственной собственности снижается. В связи с тем, что размеры бюджетов увеличиваются и размеры дефицитов соответствующих бюджетов всех уровней год от года растут (исключение составляет проект бюджета города Перми на 2015 – 2017 годы, он сбалансирован [9]), не без основания поднимается вопрос о экономической эффективности проведения дальнейшей приватизации государственного имущества.

В научной литературе встречается толкование процессов приватизации с позиций «за» и «против». Как отмечают зарубежные и отечественные экономисты, твердых теоретических доказательств, что частная собственность всегда лучше государственной, нет [11]. В качестве аргументов «против» государственной собственности, отмечают проблему качества контроля государства над государственными корпорациями.

² Составлено по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю.

³ Включая средства, полученные от приватизации государственного и муниципального имущества, осуществленной в предыдущие годы, а также полученные Российским фондом федерального имущества.

⁴ По состоянию на дату приватизации. Условные сокращения: К – информация не публикуется, – * – явление отсутствует.

При подборе аргумента «за» государственную собственность можно обозначить следующее: в отраслях, являющихся естественными монополиями, например, отсутствие ценового регулирования дает возможность занижать качество продукции (услуг) и завышать их стоимость. Также частные компании могут отказаться инвестировать свою прибыль в оборотный капитал с длительным сроком окупаемости.

Регулирование естественных монополий со стороны государства с помощью контроля над ценами, дотаций, налогов и прочих инструментов предполагает четкое выполнение контрактных обязательств. В действительности зачастую происходят постоянные изменения существующих условий контрактов. Такие изменения условий обычно требуют дополнительных переговоров, что связано со значительными издержками, т.е. «транзакционными издержками» [2].

Одним из первых экономистов, занимавшихся изучением «транзакционных издержек», считается Р. Коуз, который изложил свою теорию в работах «Проблема социальных издержек» [18] и «Природа фирмы» [17].

Одна из задач приватизации сводилась к реорганизации производственных объединений, из которых складывалась прежняя социалистическая экономика, путем их дезинтеграции по вертикали и по горизонтали и такой последующей интеграции, которая минимизировала бы суммарные транзакционные издержки и управленческие затраты. На протяжении двух десятков лет этот процесс оказывался сложным, в том числе и для градообразующих предприятий региона [12].

С развитием трансформационных процессов необходимо отметить способы приватизации предприятий, которые, в свою очередь, определили структуру капитала на отдельных предприятиях, особенности системы управления приватизированными субъектами хозяйствования, заинтересованность в реструктуризации. Однако, несмотря на значительное число исследований, посвященных анализу взаимосвязей между правами собственности, корпоративным управлением и эффективностью в условиях переходной экономики, их результаты остаются неубедительными и противоречивыми.

Результативность приватизации оценивается весьма пессимистично. Нерешенными остаются проблемы создания барьеров на пути проникновения сомнительных фирм, частой смены владельцев приватизированных предприятий, необоснованной распродажи активов. Нередко происходит нарушение технологической целостности производств, и «искусственное» банкротство Обществ (ОАО «Пермские моторы» г. Пермь (2012 г.), ОАО «Завод смазок и СОЖ» г. Пермь (2014 г.).

Приватизация – лишь один из блоков трансформационных реформ, который не может осуществляться вне учета общего контекста трансформации, в частности успехов на пути формирования институтов рынка и создания движущего механизма рыночной экономики – конкуренции. Совершенно очевидно, что взаимосвязь между правами собственности, корпоративным управлением и эффективностью в условиях переходной экономики в значительной степени предопределяется эффективностью институтов, регулирующих процессы корпоративного управления и делающие его прозрачным. Такие институты

предполагают снижение транзакционных издержек и облегчения совершения сделок с правами собственности.

При проведении подготовительной работы по приватизации государственной собственности необходимо провести экономическую эффективность деятельности государственного предприятия (Общества). Под экономической (народнохозяйственной) эффективностью понимаются результаты и затраты, связанные с реализацией мероприятий по управлению развитием социально-экономической системы на всех стадиях процесса управления исходя не только из интересов объекта и участников управления, но и общества в целом [13].

Также при рассмотрении вопроса об эффективности управления государственной собственностью обратимся к государственной программе «Управление федеральным имуществом» [8]. В ней указано, что обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов государственного имущества предусматривается путем:

- развития механизмов государственно-частного партнерства при управлении объектами государственного недвижимого имущества, включая концессионные соглашения, разработку и реализацию проектов по развитию инфраструктурных объектов, находящихся в государственной собственности;
- обеспечения сохранности государственного имущества посредством страхования рисков при передаче по договорам третьим лицам, а также соблюдения охранных обязательств в отношении объектов недвижимости, являющихся объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации;
- разработки и реализации программы отчуждения непрофильных активов федеральных организаций.

В условиях современной экономики анализ общей эффективности хозяйственной деятельности предприятия (Общества) – это, в первую очередь, прерогатива ее высшего управленческого звена. Эффективность (неэффективность) частных управленческих решений должна быть оценена с точки зрения общего успеха предприятия, характера его экономического роста и роста общей эффективности [14]. Результаты исследования определили потребность в более прозрачной информации о работе предприятий (Обществ), структуре собственности (наличие этих данных в свободном доступе) и ее реальной стоимости [5].

Сегодня можно утверждать, что приватизация государственной собственности как в стране в целом, так и в Пермском крае (1992 – 2014 годов) неэффективна:

во-первых, отсутствует полноценный квалифицированный государственный орган, ответственный за компетентное проведение приватизации;

во-вторых, отсутствует прозрачная оценочная деятельность в отношении приватизируемого государственного имущества;

в-третьих, вызывает сомнения целесообразность приватизации ряда пакетов акций, многих предприятий (Обществ), недвижимого имущества в предложенном объеме. Приватизация в нашей стране осуществляется для достижения нескольких целей, одной из которых является финансирование дефицита Пенсионного фонда России (ПФР) (в отношении дефицита бюд-

жета ПФР следует отметить, что перераспределение доходов от приватизации может заместить лишь часть ежегодных расходов ПФР), а следовательно и эта цель не выполнима.

Действие Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон № 178-ФЗ) [3] предоставляет возможность усиления влияния органов управления от края в акционерных обществах, продукция которых особенно важна для населения Пермского края и в целом для развития производства в регионе.

Планируемое проведение приватизации должно осуществляться с учетом дальнейшего проведения структурных реформ. Для эффективного применения Закона № 178-ФЗ необходимо максимально использовать предоставленные им возможности, в том числе в части нормативного регулирования на региональном уровне отдельных вопросов приватизации имущества, относящегося к государственной собственности Пермского края.

Управление пакетами акций (долями) предприятий (Обществ), находящихся в собственности Российской Федерации и территориально расположенных в Пермском крае, должно осуществляться с учетом стратегических и экономических интересов края, направленных на привлечение инвестиций в предприятия (Общества), развитие экономического потенциала и инвестиционной привлекательности предприятий (Обществ) и края в целом. Важной задачей в реализации управленческих решений при управлении пакетами акций (долями) является использование принципов рационального менеджмента, основанных на комплексном внедрении информатизации, проведение глубокого анализа, точного расчета, моделирование и прогнозирование ситуаций, выработка и реализация наступательных инновационных стратегий.

Деятельность уполномоченных органов в сфере управления и распоряжения краевым имуществом должна быть ориентирована на усиление контроля над использованием и сохранностью имущества Пермского края. Также сегодня необходимо ужесточение контроля органов власти посредством проведения в пределах своих полномочий проверок использования краевого имущества, его сохранности и возможности увеличения дохода бюджета Пермского края не от приватизации собственности, а от использования краевого имущества.

Кроме того, нельзя сказать, что приватизированные предприятия работают эффективно вне рамок общей экономической политики в стране в целом и в регионе в частности. Необходимо отметить, что имеется мировой опыт «исправления ошибок приватизации», который свидетельствует о том, что для постановки вопроса об отмене приватизационных сделок в нашей стране и в Пермском крае основания есть.

Список литературы

1. Бельчук А. Плохие ученики Адама Смита // Золотой Лев. 2014. № 91, 92. Изд. Рус. консерват. мысли [Электронный ресурс]. URL: http://zlev.ru/91_21.html (дата обращения: 16.12.2014).

2. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 101, 104.

3. *О приватизации* государственного и муниципального имущества [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *О приватизации* государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 3 июля 1991 г. № 1531-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Об оценочной* деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 29 июня 1998 г. № 135-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Об утверждении* государственной программы Пермского края «Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1314-п (в ред. от 20.10.2014 № 1195-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Об утверждении* Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Рос. Федерации от 11 июня 1992 г. № 2980-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апр. 2014 г. № 327. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Об утверждении* основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2015 – 2017 годы [Электронный ресурс]: постановление Администрации города Перми от 14 окт. 2014 г. № 710. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. *Пермьстат*, статотчетность 2014 г.: офиц. сайт Террит. органа Федер. службы гос. статистики по Перм. краю [Электронный ресурс]. URL: [www.permstat.gks.ru](http://permstat.gks.ru) (дата обращения: 30.01.2015).

11. Попов В. Приватизация в теории и на практике [Электронный ресурс]. URL: <http://oprec.ru/1345942.html> (дата обращения: 27.12.2014).

12. *Приватизация: концепции, реализация, эффективность* / С. П. Гликина; РАН, Ин-т экономики. М.: Наука, 2006. С. 176, 179, 182, 183.

13. *Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью* / М.М. Соловьев, Л.И. Кошкин. // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 4.

14. *Управленческий учет: учебник для вузов* / под ред. А.Д. Шеремета. 4-е изд., перераб. М.: Инфра-М, 2009.

15. *Экономический анализ права* / Р.М. Познер, 2005. С. 2-30.

16. *Эффективность* хозяйствования – важнейшая функция менеджмента [Электронный ресурс]. URL: <http://dengifinance.ru> (дата обращения: 25.01.2015).

17. *Coase R.H.* The Nature of Firm // *Economica*, n. s. 1937. Vol. 4, №. 10. P. 386-405.
18. *Coase R.H.* The Problem of Social Cost // *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. P. 1-44.

Получено 05.02.2015

References

1. Belchuk A. Bad students of Adam Smith. "Golden Lion" journal № 91-92, periodical of Russian conservative thought. [Electronic resource] - URL: http://zlev.ru/91_21.html. (date of enquire: 16.12.2014).
2. Legislative act of the Russian Federation dated 03.07.1991 № 1531-1 «On privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation» [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 27.01.2015).
3. Kuzminov Y.I., Bendukidze K. A., Yudkevich M.M. Course of institutional economics: institutes, networks, transaction expenses, contracts. Moscow, Publishing house of «Higher School of Economics», 2006. P. 101, 104.
4. Permstat, statistical accounts of 2014 [Electronic resource] // Official website of Local agency of Federal agency of state statistics of Perm Krai. www.permstat.gks.ru (date of enquire: 30.01.2015).
5. Popov V. Privatization in theory and in practice. [Electronic resource]. - URL: <http://opec.ru/1345942.html>. (date of enquire: 27.12.2014).
6. Decree of Administration of Perm dated 14.10.2014 № 710 «On approval of main directions of budget and tax policies of Perm for 2015 – 2017». [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 06.01.2015).
7. Decree of the Supreme Soviet of the Russian Federation dated 11.06.1992 № 2980-1 «On approval of State program of privatization state and municipal enterprises in the Russian Federation for 1992» [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 07.01.2015).
8. Decree of the Government of Perm Krai dated 03.10.2013 № 1314-p (in the version dated 20.10.2014 № 1195-p) «On approval of state program of Perm Krai «Management of land resources and property of Perm Krai». [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 26.11.2014).
9. Decree of the Government of the Russian Federation dated 15.04.2014 № 327 «On approval of state program of the Russian Federation «Management of federal property». [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 16.12.2014).
10. Privatization: conception, implementing, efficiency / Glinkina S.P. Russian Academy of Sciences, Institute of Economics. – M.: Nauka, 2006. P. 176, 179, 182, 183.
11. Problems of estimation of state property management efficiency. Soloviev M.M., Koshkin L.I. «Management in Russia and abroad» journal, № 4, 2008.
12. Management accounting: Textbook for universities (ed. By Sheremet A.D.) 4th, edition, revised. «Infra-M», 2009.

13. Federal Law of Russian Federation dated 29.06.1998 № 135-FZ «On valuation activity in the Russian Federation». [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 16.11.2014).

14. Federal Law of Russian Federation dated or 21.12.2001 № 178-FZ «On privatization of state and municipal property in the Russian Federation». [Electronic resource] Access from reference law system «CosultantPlus». (date of enquire: 26.11.2014).

15. Economic analysis of law. Pozner R. M., 2005. P. 2 - 30.

16. Efficiency of economy management: the most important management function [Electronic resource]. - URL: <http://dengifinance.ru> (date of enquire: 25.01.2015).

17. Coase R.H. The Nature of Firm // *Economica*, n. s. 1937. Vol. 4, no. 10. P. 386–405.

18. Coase R.H. The Problem of Social Cost // *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. P. 1–44.

EFFICIENCY OF STATE ENTERPRISES PRIVATIZATION IN PERM KRAI

Evgeniy V. Rozhkov

Perm Krai branch of Pension Fund of Russian Federation (government agency), 66

Revolutsii str., Perm, 614000, Russia

E-mail: 100@pfr.perm.ru

Having studied regulatory framework of Perm Krai on privatization and the performance of privatized enterprises, the author considered the possibility of scientific argumentation of the efficiency of state enterprises' privatization at the regional level. The article emphasizes the fact that the results of privatization do not match the stated aims, therefore, analysis of efficiency of state enterprises' privatization in Perm Krai is still important. The conclusion, given by the author, can be used in developing concepts, strategies, forecast plans, roadmaps and programs in the sphere of privatization of state property at the regional and municipal levels.

Key words: region; efficiency of privatization; businesses of Perm Krai; budget; information about companies' performance



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24:332.1

А.И. ТАТАРКИН, д.экон.н., Академик РАН, профессор, директор
ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: tatarkin_ai@mail.ru

К.А. НОВИКОВА, помощник директора, соискатель
ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
Электронный адрес: ksenija2011@yandex.ru

ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛОМ ТЕРРИТОРИИ КАК ПОТРЕБНОСТЬ ЕЕ СИСТЕМНОГО РАЗВИТИЯ¹

Потенциал территории и его роль в системном развитии

В настоящее время «центр внимания» большинства экономических реформ в стране (в том числе создание информационного общества, формирование инновационного пространства, внедрение экономики знаний) смещается на уровень регионов и территорий. В этих условиях представляется целесообразным использовать обновленные подходы к использованию принципов и механизмов согласования инновационной политики федерального центра и регионов (территорий),

В статье рассмотрены условия для устойчивого развития территорий, роль общественности в инновационном обновлении потенциала территории. Дано определение понятия «потенциал территории» и его инновационной направленности, предложен вариант определения ее социально-экономического потенциала. Выделены конкурентные преимущества территории, благодаря которым территория получает определенные преференции. Предложен вариант определения конкурентоспособности с точки зрения способности территории развиваться с учетом имеющихся ресурсов. Проанализированы данные: 1) консолидированного бюджета России в 1999-2014 гг., 2) по развитию города Екатеринбурга в сравнении с другими городами-миллионниками, 3) потребность населения в управлении потенциалом развития территории.

Ключевые слова: потенциал территории; инновации; рейтинг; научный потенциал; интеллектуальный потенциал; стратегический план; экономика знаний; селективная модель управления; конкурентные преимущества

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке программы УрО РАН №14 «Фундаментальные проблемы региональной экономики», проект № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности»

определению сущности и содержания процессов инновационного развития хозяйствующих субъектов, разработке критериев оценки эффективности различных стратегических направлений развития экономики территорий.

Анализ различных теоретико-методологических подходов к оценке сущности и содержания понятия «потенциал инновационного развития территорий» позволяет определить его как: 1) совокупность макроэкономических, политических, научно-образовательных условий, позволяющих и побуждающих территории активно и с максимальной эффективностью использовать природно-географические, финансово-экономические, социально-психологические, политические, научно-образовательные ресурсы и возможности для создания, обновления и коммерческого использования инноваций в интересах системного развития территории; 2) готовность бизнес-сообщества, населения и самой территории (в лице территориальных органов управления) внедрять передовые разработки, инновационные продукты, услуги, технологии; 3) способность воспринимать и гибко реагировать на все изменения внутренней и внешней среды, оперативно адаптируясь к новым условиям хозяйствования [1].

Каждая территория (субъект, регион, муниципалитет) имеет определенный потенциал, ориентируясь на который можно сравнивать и оценивать уровень развития конкретной территории, определять территории, нуждающиеся в дополнительных инвестициях для обеспечения достойного качества жизни своего населения.

Термин «потенциал» применяется для обозначения средств, запасов и источников развития, имеющихся в наличии и могущих быть использованными для достижения установленной цели, решения ряда задач на основе учета специфических возможностей отдельного субъекта экономических отношений в какой-либо области [9, с. 33]. Требуется постоянный мониторинг ситуации в экономике и социальной сфере каждого региона, комплексной объективной оценки имеющихся ресурсов, обоснования наиболее рационального выбора траектории и механизмов развития каждой территории. Потенциал развития территории, *с одной стороны*, может представлять собой ресурсные, производственные, трудовые, интеллектуальные возможности территории. *С другой* – все иные процессы и регуляторы, связанные с задействованием населения, бизнеса (в том числе из сопредельных территорий), науки и образования и т.п. с целью системного развития социально-экономических направлений. *Социально-экономический потенциал территории* традиционно рассматривается как совокупность всех имеющихся в границах территории ресурсов (средств, запасов, источников) – материальных и духовных, природных и человеческих, как уже вовлеченных в процессы общественного производства и социального развития, так и тех, которые могут быть использованы для наращивания экономических возможностей, установления и укрепления социально-политической стабильности, повышения уровня и качества жизни населения данной территории [10, с. 8]. Эти ресурсы могут быть и привлечены из других территорий посредством развития кооперации и интеграции, создания межтерриториальных кластеров, технологических платформ.

В условиях дальнейшей трансформации российской экономики становится все более востребованным ускоренный переход к инновационному развитию.

Но уже сегодня в обществе все более ощущается необходимость в ускоренном и системном инновационном обновлении технико-технологической основы экономики, повышении инновационной “наполняемости” привлекаемых инвестиций. В создании конкурентного преимущества региона и территорий возрастает роль и значение научных знаний, образования, и как факторов развития производства, и как источников формирования инновационного потенциала региона [17, с. 10]. В литературе активно обсуждаются вопросы возможности повышения инновационного уровня территориального развития путем формирования на территориях полноценно подготовленного и инновационно активного человеческого капитала. *С одной стороны*, человеческий капитал увеличивает и количественно, и качественно потенциал территории. *С другой* – передает ему инновационные импульсы к системному и более результативному производственному и социальному развитию, превращаясь в дополнительный источник развития.

Муниципальные образования призваны аккумулировать все имеющиеся ресурсы и эффективно их использовать для создания благоприятных условия для жизни населения и развития бизнеса. Выгодное географическое положение, ресурсообеспеченность, многопрофильное и интегрированное производство, инвестиционная привлекательность, инновационно ориентированный человеческий потенциал, инновационная его активность – все это обуславливает конкурентные преимущества территории. Но не каждая территория обладает всем набором ресурсов для развития. Потребности территории выступают в качестве мобилизационной базы для обеспечения системного развития территории и повышения качества жизни населения как основного ресурса и конкурентоспособности. Чем выше потенциал развития территории и его системное использование, тем выше возможности территории конкурировать на региональных и национальном рынках. Территориальная конкурентоспособность, рассматриваемая нами как способность территории формировать, производительно использовать свои ресурсы (природные, человеческие, производительные и др.) и своевременно и системно обновлять их на инновационной основе, становится дополнительной производительной силой в системном развитии территории и повышении качества жизни населения [14, с. 20-21].

Конкурентные преимущества территории формируются, прежде всего, путем выявления имеющихся ресурсов (минеральных, производственных, трудовых) и возможностей к устойчивому и системному развитию. В числе последних следует особо выделить: наличие на территории функционирующего бизнеса и индивидуального предпринимательства; устойчивую и пространственно не ограниченную политику органов власти – направлять функционирование рыночных (и не рыночных) агентов в нужном для территориального развития направлении на основе использования рыночных институтов и механизмов (государственно-частное партнерство – ГЧП); кооперацию и интеграцию с другими территориями, вузами и научными, венчурными и другими инновационными компаниями; создание межтерриториальных кластеров и др. По нашим оценкам, которые подтверждаются и другими авторами, именно «замедленное» вовлечение в рыночный оборот ресурсов и возможностей, отсутствие постоянной координации местными органами власти

деятельности бизнеса и активности населения превращаются в сдерживающий фактор их системного развития. Необходимо постоянно мониторить те сферы социально-экономического развития территории, которые в меньшей степени задействованы в реализации приоритетов территории из-за финансовых, и прежде всего бюджетных, ограничений, недостатка квалифицированных кадров и др. (см. табл. 1).

Таблица 1

**Структура консолидированного бюджета России в 1999– 2014 гг., %
(после перераспределения финансовой помощи)**

		1999	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Федеральный бюджет	Доходы	48,2	51,5	63,0	55,3	56,0	59,8	61,5	61,5	62,0
	Расходы	48,1	45,6	50,5	56,6	56,8	54,7	57,4	57,2	58,4
Консолидированные региональные бюджеты	Доходы	51,8	48,5	37,0	44,7	44,0	40,2	38,5	38,5	38,0
	Расходы	51,9	54,4	49,5	43,4	43,2	45,3	42,6	42,8	41,6
В том числе: региональные бюджеты	Доходы	30,4	32,3	30,0	37,3	36,8	34,1	32,8	32,3	32,7
	Расходы	26,1	29,3	40,0	36,3	36,1	38,3	36,3	36,2	35,8
муниципальные бюджеты	Доходы	21,4	16,2	7,0	7,4	7,2	6,1	5,7	6,2	5,3
	Расходы	25,8	25,1	9,5	7,1	7,1	7,0	6,3	6,6	5,8
Итого		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Исходя из представленных данных можно сделать несколько выводов. *Во-первых*, с 1999 года по настоящее время динамика региональных и муниципальных бюджетов ухудшается в сторону наращивания его дефицита, в то время как федеральный бюджет пребывает в профицитной зоне. *Во-вторых*, регионы и муниципалитеты едва покрывают свои расходы, поэтому об их возможностях развития речь может вестись лишь гипотетически. Им не хватает финансовых ресурсов на текущие расходы, и вопросы обновления производств, развития технологий, повышения качества жизни, обновления своего потенциала остаются без внимания. *В-третьих*, происходит пространственное вымирание, оскудение муниципалитетов, которые не могут прокормить себя сами. За пятнадцать лет резко снизились как муниципальные расходы, так и доходы, – почти в 4 раза с 1999 года. Саморазвития муниципалитетов не происходит, финансовой помощи от регионов нет, так как бюджет регионов также претерпевает финансово-экономические трудности. Следовательно,

необходимо консолидированными усилиями федерации, регионов, муниципалитетов, населения и бизнеса действовать, работать и развивать общегосударственные программы при условии фактического субсидирования этих программ федерацией на нижестоящие бюджеты.

Необходимо вернуться к вопросу о гуманизации межбюджетных отношений и не просто менять и обновлять бюджетную политику РФ, а расширять бюджетные возможности территорий инвестирования тех сфер, где наблюдаются «провалы» в развитии и которые ограничивают системное функционирование территорий. Тем самым реализуется возможность наращивать потенциал территории путем развития предпринимательства и создания новых рабочих мест, освоения новых производственных процессов, в том числе и создания совместных с другими территориями, направляя экономику по пути развития «экономики знаний». В своем развитии территория призвана опираться как на традиционные, так и на инновационные процессы, что позволяет занимать ведущие места в рейтингах и становиться «территориальным локомотивом» развития всей российской экономики и цивилизованного обустройства всего российского пространства.

Развитие интеллектуального потенциала населения должно стать приоритетной национальной программой не только Российской Федерации, но и регионов, территорий. Без подключения к ее реализации с учетом местных условий и возможностей каждой муниципальной территории, разнообразного бизнеса и всего (или хотя бы большей части) населения этой задачи стране не решить. Именно поэтому необходимо крайне осторожно и взвешенно проводить реформы в социальной сфере, всемерно поддерживая науку, образование и здравоохранение. Развитие творческих способностей молодежи за счет повышения качества всей системы образования, стимулирование исследовательской деятельности, в том числе и повышением доли работников умственного труда и формирования уважительного к нему отношения – должно стать приоритетом всей государственной политики.

Регулирование инновационных процессов на федеральном уровне осуществляется на базе ФЗ «О государственном стратегическом планировании», которое включает инновационный прогноз, стратегии, программы, проекты и мероприятия по поддержке инновационной деятельности. На основании инновационной стратегии Правительство РФ разрабатывает государственную инновационную программу, которая является составной частью программы социально-экономического развития РФ на среднесрочный период. Государственная инновационная программа включает в себя: федеральные целевые инновационные программы по важнейшим базисным инновациям, крупные инновационные проекты, федеральные программы поддержки инновационной деятельности, развития инновационной инфраструктуры. На основе государственных программ органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают региональные и межрегиональные инновационные программы. Органы местного самоуправления разрабатывают комплексную программу развития инновационной деятельности с учетом своих компетенций и финансовых возможностей [7, с. 180].

Проектная модель реализации потенциала территории

В литературе общепринятой стала оценка конкурентного рынка как необходимого, но отнюдь не основного условия устойчивого и гармоничного развития экономики и роста общественного благополучия. Конкурентный рынок в оценках большинства специалистов рассматривается лишь как наиболее благоприятная среда, которая может обеспечить, а может и не обеспечить успешное развитие и общественное процветание. Только многообразие форм собственности и многоукладность экономики при централизованном плановом регулировании приоритетных для общества направлений развития, с подключением наиболее эффективных и результативных источников и институтов, могут обеспечить устойчивое и гармоничное функционирование всего общества каждой его структуры и рыночного агента [16, с.19].

В этих условиях возрастает необходимость своевременно выявлять новые потребности территории и определять варианты (модели) их реализации, прогнозировать их влияние на динамику территориального развития, а также возможности их реализации в условиях бюджетных и кредитных ограничений. Инициатива муниципальных органов власти г. Екатеринбурга совместно с наукой и общественностью города органично соединить плановые методы регулирования экономики с возможностями городского сообщества через развитие института государственно-частного партнерства, к примеру, позволила качественнее и с меньшими издержками удовлетворить территориальные потребности и оптимизировать развитие территории под потребности населения. По существу был инициирован и внедрен программно-проектный план системного развития крупного города-миллионника, показав и доказав, что инновационная инициатива не ограничивается только производственными процессами.

В выступлении на расширенном заседании коллегии Министерства финансов РФ Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев обратил внимание участников на неблагоприятные прогнозы на 2013 г. и последующие годы. Призвав руководство страны к необходимости «формирования новой модели роста, использования современных технологий, позволяющих многократно снизить производственные издержки, новой социальной политики, существенных институциональных изменениях», премьер потребовал от Министерства «перейти к полноценному долгосрочному бюджетному планированию, разработав долгосрочную бюджетную стратегию..., скорректировав требования к государственным программам... На выходе программ должны быть конкретные результаты, а не доклады об освоении сметы» [8, с. 4].

Министр финансов РФ А. Г. Силуанов озвучил десять ключевых задач, стоящих перед Министерством, особо потребовав активнее использовать институт ГЧП в программах и проектах рыночных агентов с участием государства и его бюджетных средств и ресурсов. Поставлена задача продолжить совершенствование правовой основы бюджетного процесса, повышения качества управления бюджетным процессом на всех его уровнях, освоению программно-проектного управления развитием регионов, территорий и государственных корпораций [8, с. 4–9].

Инициатором использования программно-проектного развития территорий стал город Екатеринбург, который первым в Российской Федерации принял 10 июня 2003 г решением городской Думы «Стратегический план Екатеринбурга» [11].

По оценке главы города, а ныне депутата Совета Федерации РФ А.М. Чернецкого, план развития города разрабатывался и реализуется на основе трех принципиально новых для российской практики новаторских идей, потребовавших существенно изменить управленческий менталитет и руководителей города, и бизнеса, и всего населения города [11, с. 3]. *Во-первых*, девизом разработки, обсуждения и реализации плана стала идея «Мыслить стратегически и действовать сообща». Именно эта идея стала отправной точкой для разработки Стратегического плана и его «скрепом», соединившем в одном документе *стратегическое программирование* приоритетов развития города с *проектной декларацией* приоритетов его населения активным использованием института ГЧП при реализации проектов.

Во-вторых, стратегический план с момента его разработки стал документом общегородским, в реализации которого заинтересовано и городская власть, и население, и бизнес города. В его трехлетней разработке и обсуждении принимали участие большая группа ученых, руководителей разного уровня, депутаты, предприниматели, общественные организации и специалисты. Был изучен отечественный и зарубежный опыт городов Бирмингема (Великобритания), Стокгольма (Швеция), Санкт-Петербурга, Ижевска, Кирова и других по программно-проектному развитию территорий.

Стратегический план прошел широкое общественное обсуждение, было рассмотрено и учтено огромное количество предложений и пожеланий жителей города, региональных и федеральных органов власти, бизнес-сообществ. Данное обстоятельство позволяет рассматривать Стратегический план города в качестве *программно-проектного творчества* всего городского сообщества.

В-третьих, стратегическая направленность плана развития Екатеринбурга на *устойчивое повышение качества жизни горожан*. Этой цели посвящены все восемь программных направлений плана и большинство из почти 50 бизнес-проектов. Первое программное направление плана – «Сохранение и развитие человеческого потенциала» – открывает программу городского развития, а восьмое – «Генеральный план города Екатеринбурга – город для человека» – завершает программные действия созданием производственных, социальных, экологических, инфраструктурных и других общественно востребованных населением города условий для комфортного проживания. Показателен и заключительный раздел плана – «Механизмы реализации стратегического плана», суть которых можно кратко выразить одной фразой: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [11, с. 3].

Стратегический план города по своему содержанию является научно-обоснованным и одновременно всесторонне учитывающим потребности городского сообщества документом, основанным на учете многообразной специфики города и его конкурентных возможностей. При этом его отличает высокая инновационная направленность на решение общегородских проблем

реструктуризации экономики на достижение сбалансированности товарных и финансовых потоков на основе ускоренного развития производственной и, особенно, социальной инфраструктуры и др.

Достоинством программно-проектного планирования и управления общественным развитием в рыночных условиях считается не только инновационно-новаторское участие населения в разработке стратегических планов и постоянном общественном контроле за реализацией его программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство. Программно-проектный подход позволяет, *с одной стороны*, объединять одним документом возможности использовать в интересах системного развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, научное стратегическое предвидение с возможностями городского развития. Наконец, именно программно-проектный подход «упрощает» процедуру согласованного удовлетворения городских потребностей интеграцией власти, науки, образования, бизнеса и общественного мнения формированием специальных общегородских общественных советов: Общественная палата города, Координационный и Программный советы городского развития и некоторые другие. *С другой* – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города, бизнесом и населением, что не только сокращает суммарные расходы на их реализацию, но и увеличивает синергетический эффект от реализации бизнес-проектов, снижая нагрузку на бюджеты всех уровней.

Положительное отношение городского сообщества к программно-проектному развитию города и внушительные результаты реализации Стратегического плана в 2003–2008 гг. потребовала определенной его корректировки в части пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения, расширения сферы проектного развития и конкретизации. Более системно и детальнее потребовалось учитывать потребности и пожелания участников городского сообщества (инвалидов-колясочников, пенсионеров, автовладельцев, сторонников «Зеленой экономики» и др.). После двухгодичного обсуждения, в 2010 году обновленный Стратегический план Екатеринбурга до 2025 года был утвержден городской Думой [12]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям работы изменения, скорректированы приоритеты, серьезно пересмотрена проектная часть плана. Число проектов приблизилось к 60. Заметно возросла активность бизнеса – до 45 и более процентов от стоимости отдельных проектов финансирует и реализует частный бизнес на основе ГЧП.

Использование программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели, «приземляя» их к конкретным потребностям населения и бизнес структур территории, и на этой основе оптимально планировать инновационную, инвестиционную, образовательно-воспитательную и другие сферы деятельности регионов, отраслей и территорий. Проектное управление расширяет «коридор возможностей» для полноценного учета проектных рисков, оптимального использования имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение плана и своевременно вносить коррективы, накапливать и успешно использовать в дальнейшем опыт работы с проектами [6, с. 55–58].

Таблица 2

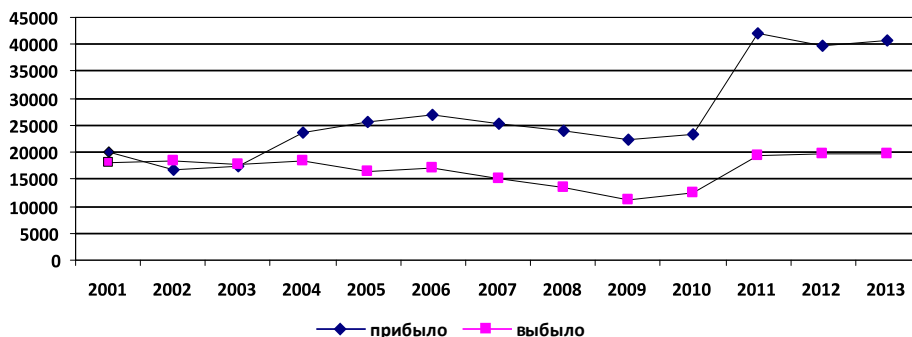
Основные показатели развития городов-миллионников в 2006–2013 гг. (числитель – 2013 г., знаменатель – 2006 г.)

Показатели	Екатеринбург	Новосибирск	Нижний Новгород	Самара	Челябинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов-на-Дону	Волгоград	Пермь	Красноярск	Санкт-Петербург	Москва
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Численность населения на конец года, тыс. чел.	1445,7 1346,3	1547,9 1391,9	1272,7 1286,4	1172,4 1139,1	1169,4 1091,5	1106,6 1029,8	1166,1 1134,8	1190,9 1116,0	1109,8 1051,6	1018 1020,8	1026,5 990,2	1036,6 1009,5	-	-
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	131,9 36,8	81,7 29,9	70,5 23,5	57,1 30,3	56,5 23,8	54,4 34,0	62,0 24,8	117,0 52,1	38,2 21,3	41,3 14,7	80,0 34,2	66,9 34,3	-	-
Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	608 149,1	300 96,0	281 90,2	211 98,3	277 105,4	367 130,9	222 81,4	373 109,3	314 118,3	207 78,3	282 134,5	250 120,6	-	-
Ввод жилья, тыс. кв. м	1075 735,3	1115 827,9	574 443,3	904 228,8	1003 512,3	767 521,1	482 723,4	1000 729,6	938 707,4	352 388,9	462 426,1	700 633,2	-	-
Среднемесячная зарплата, руб.	33429 14026	29641 11806	27935 10188	26215 11376	26232 11106	28421 11916	25098 10812	25387 9773	27531 10587	23462 9801	29477 12468	32520 15120	-	-
Число родившихся, промилле	11,6 7,8	12,8 9,9	11,6 8,9	12,9 9,6	11,6 10,3	14,4 11,2	12,9 9,5	13,2 9,3	11,2 8,7	12,2 8,7	11,7 10,0	-	-	-
Число умерших, промилле	13,9 10,3	11,9 14,0	14,7 16,9	15,3 15,8	10,6 13,7	10,9 12,4	12,0 14,0	9,4 13,4	12,9 13,6	10,3 14,6	10,2 13,7	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Естественный прирост (убыль) населения, человек на 1000 жителей	<u>2,3</u> -2,5	<u>0,9</u> -4,1	<u>-3,1</u> -8,2	<u>-2,4</u> -6,4	<u>1,0</u> -3,5	<u>3,5</u> -1,2	<u>0,9</u> -4,5	<u>3,8</u> -4,1	<u>-0,7</u> -4,9	<u>-1,9</u> -5,9	<u>1,5</u> -3,7	-	-	-
Бюджетная обеспеченность горожан миллионников за 2011 г., тыс. руб. на чел.	<u>22,7</u> 21,8	<u>24,6</u> 24,8	<u>18,2</u> 20,4	<u>18,5</u> 16,2	<u>27,8</u> 25,6	<u>19,0</u> 17,4	<u>12,2</u> 12,8	<u>20,4</u> 26,8	<u>23,3</u> 22,4	<u>15,5</u> 12,0	<u>21,7</u> 22,0	<u>29,6</u> 28,0	<u>131,8</u> 88,1	<u>150,3</u> 133,8
С использованием ГЧП	<u>18%</u> 4%	-	-	<u>1,7</u> 0,6	<u>2,3</u> 2,9	<u>9%</u> 3%	<u>11,0</u> 4,3	<u>16,5</u> 7,0	-	<u>6,0</u> 1,2	<u>6,7</u> 4,3	<u>11,3</u> 6,3	-	-

В процессе реализации стратегического плана существенно изменилось отношение горожан к проблемам города и возможностям его развития с учетом пожеланий горожан. Причины этого видятся в следующем. *Во-первых*, творческий подход к разработке и реализации Стратегического плана позволил городу занять лидирующие позиции среди российских городов-миллионников по большинству социально-значимых показателей (табл. 2) [15, с. 15]. В сравнении с другими городами развитие г. Екатеринбурга по итогам 2013 года по многим показателям опережает развитие городов-миллионников.

Во-вторых, интерес населения к реализуемому программно-проектному варианту Стратегического плана развития города можно оценивать, на наш взгляд, и по динамике миграции его жителей, которые «ногами голосуют» за правильность выбранной стратегии и ее реализацию в интересах городского сообщества. Если вплоть до 2003 г., когда был утвержден Стратегический план, из города выезжало примерно столько, сколько приезжало, то начиная с 2004 г. динамика устойчиво свидетельствует о предпочтениях приезжающих. Да и выезжать из города стали заметно меньше по сравнению с приростом населения (рис. 1) [3, с. 20, 22, 24; 4].



Показатели	Прибыло	Выбыло
2001	19933	18121
2002	16732	18280
2003	17479	17692
2004	23506	18248
2005	25479	16552
2006	27088	17090
2007	25388	15018
2008	23871	13369
2009	22220	11234
2010	23178	12522
2011	41976	19256
2012	39891	19670
2013	40611	19813

Рис. 1. Миграционное движение населения в г. Екатеринбурге

Использование программно-проектного управления территориальным развитием позволяет ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления, которая обеспечивая системное развитие [13, с. 30]:

- одним документом задействовать наиболее эффективные институты инновационного развития территорий всех уровней, органично согласуя возможности и интересы всех уровней власти, населения и бизнеса;
- получать измеримые результаты реализации каждой цели, каждой услуги и объективно оценивать стоимость осуществленного мероприятия;
- при определении цели "просчитывать" количество и качество услуг и мероприятий, которые будут предоставлены населению и рыночным структурам;
- оценивать, как повлияет на изменение показателей плана изменения бюджета в сторону увеличения или уменьшения;
- получать социально значимые результаты для населения территории от реализации конкретных видов государственных/муниципальных услуг;
- оценивать эффективность работы ведомств и конкретных учреждений на основе анализа их расходов относительно полученных результатов;
- определять по каждой решаемой задаче социально-экономического развития реальную стоимость ее достижения, инструменты реализации и ответственных за ее выполнение.

На уровне региональных и территориальных социально-экономических систем использование программно-проектного подхода требует соблюдения двух условий. *Во-первых*, проекты должны быть «встроены» в систему документов стратегического планирования территории (региона) и органично «вписываться» в приоритеты вышестоящей социально-экономической системы (региона, федерации). По существу, данные проекты призваны стать стратегическими проектами, встроенными в логическую цепочку общефедерального государственного стратегического планового управления общественным развитием в качестве институтов пространственного развития Российской Федерации.

Во-вторых, при таком подходе стратегические проекты превращаются в конкретные механизмы (институты) реализации стратегических программ развития не только муниципалитета, но и региона в целом. Их разработка, как и документов, на основе которых они разрабатываются, основывается на взаимодействии всех участников территориального сообщества: власти, бизнеса, науки, образования, представителей общественности, проявляющих интерес к их разработке и реализации. Основой стратегических проектов становятся бизнес планы развития частного бизнеса на принципах ГЧП. В подобных условиях ГЧП превращается в инструмент взаимной экспертизы: бизнес оценивает общественную востребованность проекта и коммерческую выгоду от его исполнения; власть – обоснованность его стоимости и цены товара (услуги) для населения от реализации проекта (рис. 2). По справедливому утверждению В.А. Гневко, «муниципальное вмешательство в хозяйственную среду должно быть нацелено на поддержку конкретных мероприятий, а также определенных видов деятельности, обеспечивающих повышение конкурентоспособности местного производства и выпускаемой продукции, способствующих удовлетворению муниципальных потребностей, росту доходов местных бюджетов, решению социально-экономических проблем, повышению их инновационной активности» [2, с. 110, 115].

Предложенная модель инновационного управления развитием регионов и территорий Российской Федерации позволяет нацелить проекты на эффективное взаимодействие всех разработчиков проекта, который может уточняться определением вполне конкретных мероприятий и своевременного внесения изменений (уточнений) по ходу выполнения проекта. Только в этом случае планы, программы и проекты становятся *документами общественного согласия*, в реализации которых заинтересованы не только его инициаторы и участники, но и все население муниципального образования и региона в целом.



Рис. 2. Программно-проектное планирование с использованием государственно-частного партнерства

Инновационная мотивация управления потенциалом территории

Подводя предварительный итог исследования, необходимо выделить инновационные мотивы планового управления пространственным развитием, которые в той или иной степени были продекларированы Конференцией государств-членов ООН в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г. (РИО + 20) в принятой Концепции целей устойчивого развития [5, с. 422]. Конференция признала, что одним из важнейших «столпов» устойчивого развития стран и всего мирового сообщества должно стать «эффективное управление, развитие способностей общества активно участвовать в работе политических институтов, предоставление людям возможность самим строить свою жизнь». Выделим наиболее системные мотивы, которые отличает программно-проектное планирование от других институтов:

- плановое управление социально-экономическими процессами в глобализируемой экономике активно прогрессирует и расширяется, порождая новые импульсы к инновационному развитию, оптимизации показателей и уточнению целей общественного развития;
- в плановом управлении приоритетным становится проблема инновационной активности и согласованного взаимодействия всех участников рынка для максимизации синергетического эффекта и наращивания потенциала территории, как экономического, социального, так и инновационного;

- управление инновационной активностью требует модернизировать систему отношений органов власти всех уровней со всеми заинтересованными группами и участниками рыночных отношений (население, бизнес, наука, образование, инвесторы и др.) и непременно с учетом их потребностей и заинтересованности в общественном развитии;
- качество планового управления развитием и его результативность всецело зависят от инновационной и предпринимательской активности не только рыночных агентов, но и федеральных, региональных, территориальных органов власти и населения, способных и готовых поддерживать инновационный "настрой" рыночных структур;
- стратегической целью планового управления инновационным развитием обоснованно считается обеспечение растущего уровня и качества жизни населения посредством формирования институтов и механизмов оптимального использования имеющихся ресурсов и возможностей территорий для обеспечения комфортной жизни, ведения бизнеса, возможностей учебы, отдыха и т.п.;
- важнейшим мотивом планового управления инновационным развитием территорий становится опора на общественное мнение при принятии решений, научная их "проработанность" и учет интересов всех слоев населения. В этих целях закономерно повышается роль и значение институтов гражданского общества в общественной жизни не только Российской Федерации в целом, но и каждого региона и муниципального образования;
- базовой основой качества планового управления и его результативности справедливо считается уровень и качество подготовки управленческих кадров и специалистов для рыночных (коммерческих) структур. Необходимо, как нам представляется, восстановить и обновить систему повышения квалификации и периодической переподготовки кадров с учетом меняющихся потребностей и приоритетов территориального и общественного развития.

В заключение отметим, что полноценное формирование и использование инновационной мотивации может осуществляться лишь при постоянном и, главное, качественном мониторинге условий и результативности территориального развития в целях, *во-первых*, выявления и устранения «слабых звеньев» в инновационном развитии территорий; *во-вторых*, придания дополнительного импульса «прорывным направлениям» инновационного развития, способных вывести территории на более высокий уровень социально-экономического развития.

Список литературы

1. *Барлыбаева Ф.Б.* Потенциал инновационного развития территории: методика исследования и направления эффективной реализации [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами. URL: <http://www.uecs.ru/logistika/item/384-2011-04-04-09-03-17> (дата обращения: 29.05.2013).
2. *Гневко В.А.* Модернизация систем развития муниципального образования. М.: Экономика, 2012. 414 с.
3. *Итоги* социально-экономического развития МО «Город Екатеринбург» в 2011 году / Департамент экономики. Екатеринбург, 2012. 198 с.

4. *Итоги социально-экономического развития муниципального образования «Город Екатеринбург» за 2013 год: постановление Администрации г. Екатеринбурга от 28 мая 2014 г. №1442.* Екатеринбург, 2014. 205 с.
5. *Как достичь счастья: обзор основных положений докл. «Счастье в мире»* // Вестник РАН. 2013. Т. 83, № 5. С. 415-424.
6. *Компетенции, необходимые руководителю для эффективного управления изменениями: обзор обсуждаемых проблем в кадровом центре «ЮНИТИ»* // Человек и труд. 2013. № 2. С. 55-58.
7. *Попов О.В., Цукублина Н.Н. Инновационные стратегии как элемент стратегического плана развития территории. Проблемы и задачи при построении стратегических программ развития инновационного потенциала на территории* // Известия Томского политехнического университета. 2005. Т. 308, № 1. С.179-184.
8. *Приоритеты бюджетной и налоговой политики* // Об итогах исполнения федерального бюджета за 2012 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2013 год: материалы расширенного заседания коллегии Министерства финансов Рос. Федерации (8 апреля 2013 г.) // Финансы. 2013. № 4. С.3-13.
9. *Савруков А.Н. Методика оценки потенциала ипотечного жилищного кредитования в регионе* // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 8. С. 33-43.
10. *Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления* / под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 1997. 379 с.
11. *Стратегический план Екатеринбурга.* Екатеринбург: Город, 2003. 192 с.
12. *Стратегический план развития Екатеринбурга:* утв. гор. Думой 26 окт. 2010 г. Екатеринбург: Город, 2010. 294 с.
13. *Татаркин А.И. Конкурентная активность территорий в пространственном развитии России* // Экономика и управление. 2012. № 11. С. 20-29.
14. *Татаркин А.И. Регулирующий потенциал существующих моделей социально-экономического развития* // Журнал эконом. теории. 2014. № 2. С. 7-20.
15. *Татаркин А.И. Скрытый потенциал российских городов: от агломерационных объединений к программно-проектным стратегиям развития территорий* // Эконом. наука современной России. 2014. № 2. С. 7-24.
16. *Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система* // Экономика региона. 2011. № 1. С. 15-23.
17. *Шайдаров К.Я. Определение стратегических преимуществ региона в процессе трансформации российской экономики* // Эконом. науки. 2009. № 7 (56). С. 7-10.

Получено 28.05.2015

References

1. Barlybaeva, F. (2011) "Potential of innovative territory development: methods and directions of effectiveness", [Online], available at: <http://www.uecs.ru/logistika/item/384-2011-04-04-09-03-17> (accessed: 29 May 2013).

2. Gnevko V.A. (2012), *Modernizaciya system razvitiya mynicipalnogo obrazovaniya* [Modernization of municipality development system], Economica, Moscow, Russia.
3. Results of socio-economic development of Yekaterinburg-city in 2011 (2012), Ministry of economic, Yekaterinburg, Russia.
4. Results of socio-economic development of Yekaterinburg-city in 2013 (2014), Yekaterinburg, Russia.
5. "How to reach happiness. Main points of "Happiness in the world" (2013), Herald of the Russian academy of sciences, vol.83, no. 5, pp. 415-424.
6. "Competences which are necessary for effective management of changes", Overview of issues in labor centre "Unity" (2013), Chelovek I trud, no. 2, pp. 55-58.
7. Popov O.V. and Cykyblina N.N. (2005) "Innovative strategies as an element of strategic plan of territory development: problems and challenges at the discussion of strategic programs of innovative potential territory development", *Izvestia Tomskogo polytechnicheskogo universiteta*, vol.308, no. 1, pp. 179-184.
8. "Priorities of budget and tax policy. The extended session of the Collegium of the Ministry of Finance "About results of execution of the Federal budget for 2012 and the tasks of the authorities of the financial system of the Russian Federation in 2013", (2013), *Financy*, no. 4, pp. 3-13.
9. Savrukov A.N. (2012), "Methods of assessing the potential of mortgage lending in the region", *Regionalnaya ekonomika: teoria i practica*, no. 8, pp. 33-43.
10. Tatarkin A.I. (ed) (1997), *Socio-economic potential of the region: problems of evaluation, using and management*. Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia.
11. Strategic plan of Yekaterinburg (2003), Gorod, Yekaterinburg, Russia.
12. Strategic plan of Yekaterinburg (2010), Gorod, Yekaterinburg, Russia.
13. Tatarkin A.I. (2012) "Competitive activity of territories in spatial development of Russia", *Ekonomika i upravlenie*, no. 11, pp. 20-29.
14. Tatarkin A.I. (2014) "Latent potential of Russian cities: from agglomerations to program-project strategies of territory development", *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*, no. 2, pp. 7-24.
15. Tatarkin A.I. (2014) "Regulative potential of current models of socio-economic development", *Journal of economic theory*, no. 2, pp. 7-20.
16. Tatarkin A.I. and Doroshenko S.V. (2011) "Region as self-development socio-economic system", *Ekonomika regiona*, no. 1, pp. 15-23.
17. Shaydarov K. (2009) "Determination of strategic regional advantages in the process of transformation of Russian economy", *Ekonomicheskie nauki*, no. 7 (56), pp. 7-10.

PROGRAMM PROJECT MANAGEMENT OF TERRITORY POTENTIAL AS S NEED OF ITS SYSTEM DEVELOPMENT

Alexandr I. Tatarkin

*The Institute of Economics of the Ural branch of Russian academy of sciences, 29
Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014 Russia
E-mail: tatarkin_ai@mail.ru*

Ksenia A. Novikova

*The Institute of Economics of the Ural branch of Russian academy of sciences, 29
Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014 Russia
E-mail: ksenija2011@yandex.ru*

Conditions for sustainable territory development, the role of population in the innovative modernization of potential are reviewed in this article. Territory potential and its innovative perspective are defined; an option to specify socio-economic territory potential is offered too. Territory competitive advantages giving specific preferences to a territory are pointed out. One way to define “competitiveness” with the territory’s possibility to develop using the present resources is offered. The article analyzes the information of consolidate budget of Russia during 1999-2014. The article gives an example of Yekaterinburg-city strategic planning, which was among the first cities to use program-project planning in its practices and analyzes the example. The information of Yekaterinburg-city development is compared with the other cities with million population. The paper analyzes the population’s need to participate in city management by expressing their opinion and suggesting municipality development. Program-project planning with its effectiveness becomes more positive with public-private partnership.

Key words: territory potential; innovations; rating; science potential; intellect potential; strategic plan; knowledge-economy; select management model; competitive advantages

УДК 352.075

М.А. МУХИН, ассистент кафедры государственного и муниципального управленияФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: cseed@mail.ru**А.М. ПАХОМОВА**, к.ист.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. Букирева, 15
Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ

В статье рассматриваются проблемы правоприменения в отношении территориального общественного самоуправления. Представлены основные теоретические подходы к определению сущности территориального общественного самоуправления, практический подход. Рассматривается практика осуществления территориального общественного самоуправления без регистрации юридического лица. Раскрываются положительные и негативные эффекты поправок в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 01 сентября 2014 года, изменившие организационно-правовую форму территориального общественного самоуправления. Внесенные поправки определяются как негативно влияющие на институт территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Делается вывод о необходимости изменения нормативно-правового регулирования территориального общественного самоуправления, возможном принятии специализированного Федерального закона о территориальном общественном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальное общественное самоуправление; самоорганизация граждан; непосредственная демократия; общественные организации

Повышение интереса органов государственной власти и местного самоуправления к институтам гражданского общества, развитию и всесторонней поддержке организаций третьего сектора, а главное – остающийся нерешенным вопрос о взаимодействии власти и общества актуализируют проблематику гражданской самоорганизации на местном уровне, ярким примером которой является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

Решение вопросов местного значения при помощи активного населения является необходимым для развития государства и общества процессом. Включение населения в процессы осуществления местного самоуправления тесно связано с вопросами

муниципального управления. На местном уровне связь между населением и органами местного самоуправления должна быть наиболее прозрачной и доступной для полной активизации всех субъектов взаимодействия с целью повышения качества жизни на определенной территории.

Проводимая реформа местного самоуправления выстроила основу для воспитания и развития гражданской активности населения. Происходит переход от субъект-объектных к субъект-субъектным отношениям, в результате чего горожане становятся соучастниками процесса управления. Таким образом, повышается уровень вовлеченности населения в процесс муниципального управления, а отношение к деятельности органов местного самоуправления переосмысливается, следовательно, изучение институтов самоорганизации населения и процессов, происходящих с ними, представляется актуальным.

Помимо поэтапных изменений местного самоуправления систематически проводятся реформы других сфер жизнедеятельности человека и государства. Так, поправки, внесенные в главу 4 части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, изменили подход к определению организационно-правовых форм организаций, в том числе ТОС. Настоящее исследование проведено с целью определения положительных и негативных последствий изменения законодательства.

Сегодня федеральное законодательство устанавливает одиннадцать форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении [11]. Эти формы можно разделить на группы: одномоментные и системные.

К группе одномоментных можно отнести муниципальные выборы, местные референдумы, дополнительные голосования, сходы граждан, правотворческую инициативу граждан, обращения граждан, опрос граждан, конференцию граждан.

В группу системных можно выделить только ТОС. Системность этой формы непосредственного осуществления местного самоуправления заключается в создании и функционировании организации, имеющей определенную уставом или решением собрания (учредительной конференцией) граждан структуру. Следуя вышесказанному, мы можем говорить о значимости этого института непосредственной демократии.

Существуют разные подходы к определению сущности ТОС. Нормативно-правовой подход определен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законодателем определено, что «ТОС – это добровольное объединение граждан на определенной территории с целью решения вопросов местного значения» [11].

Закрепленные в Конституции Российской Федерации права человека и гражданина определяют территориальное общественное самоуправление как механизм реализации конституционных прав граждан на объединение и проведение собраний по месту жительства с целью защиты общих интересов населения определенной территории.

Изучение научно-исследовательских работ, посвященных институтам местного самоуправления и гражданского общества, позволило определить теоретические подходы к сущности ТОС и разделить их на группы.

Первая группа ученых рассматривает ТОС как механизм реализации субъективного права. В работах Е.В. Раздьяконовой [16], Н.А. Желтуховой [4], Н.А. Соловьевой [18], Е.В. Булаха [3] проводится анализ права на осуществле-

ние ТОС, сущности и механизма его реализации. В основе их анализа лежит проблематика уставной деятельности, правового режима имущества и реализации ТОС в городских округах, коллизии правового регулирования ТОС как субъекта муниципально-правовых отношений.

Вторая группа экспертов посвятила свои труды исследованию роли ТОС в системе народовластия. Выявлены и описаны различные подходы в определении ТОС – как формы непосредственной демократии и как части целостной системы местного самоуправления – в работах таких авторов, как Е.В. Белоусова [2], М. Маточкина [8].

В качестве объединяющего элемента местного сообщества ТОС выделил А.В. Алешкин [1]. Он определил ТОС как результат реализации конституционных прав отдельного гражданина, который повысил активность других граждан. В качестве формы муниципальной демократии ТОС представлено в исследованиях А.А. Сергеева [17].

К третьей группе можно отнести Г.Г. Маркарян [7], которая изучала возможность замены органов местного самоуправления на ТОС в сельских поселениях России, так как представляла ТОС в виде единственной формы прямой демократии, при которой осуществляется непосредственное решение населением вопросов местного значения.

В четвертую группу исследователей можно определить Л.Д. Морозову [9] и Ю.С. Королева [6], которые рассмотрели институт ТОС в качестве неотъемлемого элемента гражданского общества. Они определяли ТОС как некоммерческую организацию, которая закладывает основы развития гражданского самосознания в отдельных территориях муниципального образования, повышает степень активности жителей города в целом.

Пятая группа ученых проводила сравнительно-правовой анализ федерального и регионального законодательства, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, касающихся деятельности ТОС, изучала нарушения норм законодательства о местном самоуправлении в отношении ТОС в виде практики включения ТОС в систему органов местного самоуправления. Так, В.Н. Федотовым [20] и А.В. Федотовым [19] был изучен и описан прецедент правового закрепления ТОС в качестве структурной единицы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Подходя к определению сущности ТОС с практической точки зрения, можно говорить, что ТОС является разновидностью социально ориентированных некоммерческих организаций, главная роль которых заключается в объединении горожан по месту жительства для решения проблем данной территории [8]. В отличие от других социально ориентированных некоммерческих организаций деятельность ТОС более универсальна и охватывает такие социально значимые направления, как организация культурного и спортивного досуга населения, работа с молодежью, пожилыми людьми, консультирование по различным вопросам, благоустройство территории.

В настоящее время ТОС как социально ориентированная организация рассматривается только на практике и не имеет юридического закрепления данного статуса. Данное противоречие может быть решено в ближайшее время, так как в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопро-

ект о внесении изменений в статью 31-1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года №7-ФЗ, дополняющий перечень социально значимых видов деятельности некоммерческих организаций таким направлением, как «развитие территориального общественного самоуправления и поддержка гражданских инициатив» [12]. Указанный законопроект еще раз подтверждает необходимость в создании и поддержке ТОС, заинтересованность органов государственной власти и местного самоуправления в их работе.

С нашей точки зрения, ТОС – единственная системная форма непосредственной демократии, применяемая для решения проблем микро-территории, возникающая по воле населения территории и осуществляемая этим населением. В связи с наличием у ТОС устава, территории, собственной структуры управления (выборный орган и контрольно-ревизионный орган, председатель), бюджета и ресурсной базы можно говорить о ТОС как о квазимуниципалитете.

Очередной этап в реформировании гражданского законодательства изменил подходы к определению организационно-правовых форм юридических лиц, к числу которых относится ТОС. Так, принятие Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ приравнивало ТОС к общественным организациям, что противоречит институциональным основам этой формы осуществления местного самоуправления и виду самоорганизации населения. Но, несмотря на нарушение институциональных основ, можно выделить положительные и отрицательные эффекты данной новеллы законодательства.

Эффекты ФЗ № 99 от 05.05.2014 года для ТОС	
<i>Положительные</i>	<i>Отрицательные</i>
Официальное закрепление статуса участника деятельности ТОС (член общественной организации ТОС)	Разногласия ФЗ № 131 и ГК РФ в вопросе регистрации ТОС в форме юридического лица
Возможность внедрять критерии оценки деятельности ТОС (для расчета схем и размеров финансирования из муниципальных бюджетов)	Расширение границ деятельности ТОС (противоречие институциональным основам ТОС)
Обязательная регистрация ТОС в форме юридического лица	Повышение возрастного ценза для участников ТОС с 16 до 18 лет

В связи с тем, что общественной организации присуще членство, к положительному эффекту можно отнести решение проблемы отсутствия официального закрепления статуса участника деятельности ТОС. Ранее в ТОС формально определялся статус должностных лиц ТОС, перечень которых определяется Положением о ТОС муниципального образования, уставом ТОС. Остальные участники ТОС имели статус активистов, который носил неформальный характер. Отсутствие официального статуса не давало гражданам возможности влиять на процесс управления текущей работой ТОС, выступать

инициатором собраний и конференций граждан территории, на которой работает ТОС. К примеру, в городе Перми Положением о ТОС закрепляется статус председателя, выборных лиц органа ТОС (не менее 3 человек, не более 17), членов контрольно-ревизионной комиссии ТОС [13].

Вторым положительным эффектом новеллы можно считать возникновение возможности у органов местного самоуправления разрабатывать и применять критерии оценки деятельности ТОС, которые повсеместно внедрены в общественных организациях (привлечение членов общественной организации, сбор членских взносов, участие в мероприятиях и т.д.).

К отрицательным эффектам необходимо отнести возникновение противоречий Гражданского кодекса Российской Федерации Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, нарушению механизмов привлечения бюджетных и иных финансовых средств, необходимых для достижения уставных и институциональных целей ТОС.

Возникновение основания для обязательной регистрации ТОС в форме юридического лица со статусом общественной организации и введению членства на сегодняшний день противоречит закону, определяющему и регулирующему сам институт ТОС. Так, в пункте 5 статьи 27 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что «территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселений... Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». Подобная регистрация осуществляется в рамках предмета ведения муниципального образования и предполагает негосударственную регистрацию устава ТОС, а официальное признание органами местного самоуправления устава территориального общественного самоуправления образования, его границ и занесения этого органа ТОС в утвержденный реестр. В муниципальной практике ТОС проходят негосударственную регистрацию, утверждая уставы в органах местного самоуправления, не регистрируя юридическое лицо. По состоянию на май 2015 года в качестве юридических лиц зарегистрировано 2,2 тысячи ТОС, что составляет почти 10% от их общего числа [5].

Так, в муниципальном округе Измайлово города Москва можно получить муниципальную услугу в виде регистрации устава территориального общественного самоуправления без образования юридического лица, для чего необходимо заполнить запрос о предоставлении этой услуги и сам устав (документы доступны для скачивания) [14].

В городском округе Нарьян-Мар считают, что «регистрировать в Министерстве юстиции территориальное общественное самоуправление или нет – это коллегиальное решение самих жителей». Об этом заявила Председатель Совета городского округа данного муниципального образования О.В. Старостина в рамках встречи с жителями микрорайона Сахалин [15].

С юридической точки зрения в деятельности обоих муниципальных образований нет нарушений законодательства, так как абзац 2 статьи 5 определяющего институт ТОС «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что «территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации», что позволяет не регистрировать ТОС в качестве юридического лица. Таким образом, возникают разногласия законодательства.

При регистрации ТОС в качестве общественной организации, которая является подвидом некоммерческой корпоративной организации, у населения возникает самостоятельность в решении проблемных вопросов территории, возможность привлечения бюджетных и иных финансовых средств на осуществление уставной деятельности. Это подтверждается и материалами формализованных экспертных интервью, и результатами анализа интернет-форумов о ТОС разных муниципальных образования Российской Федерации. Кроме того, некоммерческая организация может участвовать в федеральных, региональных, муниципальных грантах и самостоятельно распоряжаться полученными средствами.

Деятельность ТОС в отличие от деятельности общественной организации осуществляется исключительно в рамках территорий муниципальных образований и в границах, требования к которым четко определены в пунктах 1, 3 и 5 статьи 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Объединение граждан на основе необходимости решения проблем населения, удовлетворения различных запросов жителей отдельной территории, а не членство – основа института ТОС.

Следующее противоречие новеллы и действующего Федерального закона, регулирующего местное самоуправление в РФ, касается возраста граждан, имеющих право принимать участие в деятельности ТОС. Пункт 6 статьи 27 гласит: «Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимает участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста». В свою очередь, в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ определяется минимальный пороговый возраст для учредителей, членов и участников общественных объединений в восемнадцать лет [10].

В результате анализа деятельности ТОС с молодежью в возрасте от 16 до 18 лет были выявлены два основных вида взаимодействия с молодежью: содействие социально-экономической активности и содействие досуговой занятости. Создание трудовых отрядов несовершеннолетних, развитие волон-

терского движения помощи разным категориям граждан – стандартная практика многих муниципальных образований. В этом возрасте социальные пробы и профессиональные практики, которые подростки приобретают в ТОС, становятся неотъемлемой частью карьерной и жизненной траектории. Содействие досуговой занятости молодежи, особенно в каникулярное время, проходит через реализацию культурно-массовых и физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий, проводимых молодыми активистами ТОС (чаще всего это учащиеся старших классов образовательных организаций, расположенных на территории ТОС).

Повышение минимального порога членства в ТОС до восемнадцати лет дает основания для прогнозирования резкого оттока молодежи от активности по решению социальных проблем на территории. Специфика деятельности (обучение в образовательных организациях и трудовая занятость в местах находящихся вне пределов границ ТОС) молодежи старше восемнадцати лет позволяет говорить об увеличении среднего возраста членов ТОС.

В целом можно сказать, что при переходе в форму общественной организации ТОС потеряет множество сложившихся механизмов для развития, решения уставных целей и свою уникальность в виде системной формы непосредственной демократии. Сейчас ТОС должны подвергнуться реорганизации, что приведет к полной остановке деятельности по решению острых проблем территорий, населения и ставит под вопрос существование данного типа организаций в связи с неготовностью активистов ТОС перестраивать свою деятельность.

Решение сложившихся противоречий наилучшим образом может быть отражено в разработке и принятии Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении», выделении ТОС как отдельного типа организаций в Гражданском кодексе Российской Федерации. В предлагаемых документах можно будет определить четкие требования к этой форме народовластия, структуре и видам деятельности, основам хозяйствования, закрепить социальную ориентацию и др. В связи с тем, что ТОС имеет свою организационную структуру, схожую со структурой органов местного самоуправления, его можно закрепить в качестве управляющего органа в поселениях с населением менее 100 человек или в поселениях с населением от 100 до 300 человек. Данная новация может позволить повысить качество принимаемых решений, привлечь дополнительное финансирование в рамках конкурсов и грантов поселений без представительного органа местного самоуправления.

Институт ТОС позволяет эффективно решать вопросы местного значения, поскольку в его основе лежит личная заинтересованность граждан в улучшении жизни на локальной территории. Имея личный интерес и сильную внутреннюю мотивацию, жители достигают результатов в решении проблем местного сообщества.

Проведенное исследование позволяет определить поправки в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 1 сентября 2014 года отрицательными, так как кардинальное изменение подхода к определению организационно-правовой сущности ТОС создало правовое поле, в рамках которого разрушается институциональная основа этой формы самоорганизации граждан. ТОС искореняется как вид непосредственной демократии,

переводится в разряд общественных организаций наравне с политическими партиями, профессиональными союзами, общественными движениями, органами общественной самодеятельности. В ближайшее время мы можем потерять значимый для населения, муниципальных образований и России в целом инструмент и механизм решения проблем местного характера.

Сегодняшний подход к определению организационно-правовой формы ТОС требует изменений, основывающихся на глубоком анализе теории и практики этой формы самоорганизации населения.

Список литературы

1. *Алешкин А.В.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
2. *Белоусова Е.В.* Муниципальная власть публично-территориального коллектива как разновидность публичной власти в России // Современные проблемы юрид. науки и образования, пути их решения: материалы междунар. науч.-теорет. Конф., посвященной дню рождения общенационального лидера Гейдара Алиева (10 мая 2011 г.) / Ин-т философии, социологии и права Национальной академии наук Азербайджана. Баку: НАНА, 2011. С. 64-69.
3. *Булах Е.В.* Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления как субъекта муниципально-правовых отношений // Материалы междунар. науч.-практ. конф. / АНО содействия развитию соврем. отечеств. науки. М.: Изд. дом «Науч. обозрение», 2013. С. 29-38.
4. *Желтухова Н.А.* Финансово-экономическая организация территориального общественного самоуправления // Конституц. и муницип. право. 2006. № 5. С. 36-39.
5. *Информационное агентство REGNUM* // Охват ТОС крайне неравномерный – Минюст: выступление зам. министра юстиции РФ Д.В. Аристова на заседании Совета по местному самоуправлению при председателе Гос. думы Федер. собр. РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1928425.html> (дата обращения: 07.06.2015).
6. *Королев Ю.С.* Территориальное общественное самоуправление – элемент гражданского общества // Актуальные проблемы науки конституционного права: совершенствование федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления: Конституционные чтения. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. Вып. 4. С. 159-165.
7. *Маркарян Г.Г.* Территориальное общественное самоуправление // Законность. 2005. № 6.
8. *Маточкина М.* Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации: материалы V межвуз. науч. конф. студ. юрид. вузов и юрид. фак. образоват. учреждений высш. проф. образования Сибири и Дальнего Востока. Омск, 2006. С. 64-67.
9. *Морозова Л.Д.* Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Вестник Академии МВД. 2008.

10. *Об общественных объединениях*: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.

11. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

12. *О внесении изменения в статью 31-1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»* [Электронный ресурс]: законопроект от 10 апр. 2015 г. № 766322-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности: офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=766322-6&02> (дата обращения: 16.04.2015).

13. *О территориальном общественном самоуправлении в городе Перми*: положение от 29 янв. 2008 г. №26 // Сб. нормат.-правовых актов и рекомендаций по вопросам организации и деятельности террит. обществ. самоуправлений города Перми.

14. *Официальный интернет-сайт муниципального округа Измайлово города Москвы* [Электронный ресурс]. URL: <http://izmaylovo-vao.ru/tos.html?iid=567> (дата обращения: 16.04.2015).

15. *Совет городского округа «Город Нарьян-Мар»* [Электронный ресурс] // Новости: Что такое ТОС? URL: <http://www.gorsovetsnm.ru/news/detail.php?ID=258> (дата обращения: 12.04.2015).

16. *Раздьяконова Е.В.* ТОС: проблемы правового статуса // Науч. тр. РАЮН: в 3 т. М.: Юрист, 2009. Вып. 9, т. 1. С. 547-552.

17. *Сергеев А.А.* Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Известия вузов. Правоведение. 2004. № 5. С. 27-34.

18. *Соловьева Н.А.* Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008.

19. *Федотов А.В.* Территориальное общественное самоуправление: право и практика: конституционно-правовое исследование / под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М.: Компания «Спутник+», 2006. С. 52.

20. *Федотов В.Н.* Стенограмма парламентских слушаний по делам общественных объединений и религиозных организаций на тему «Правовое регулирование территориального общественного самоуправления». М., 2001. Новый Арбат, 19. Большой конференц-зал, 25 мая 2001 г.

Получено 29.04.2015

References

1. Aleshkin, A.V., (2011), "Territorial public self-government in the system of the local self-government", Abstract of the Ph.D. dissertation, Moscow, RU

2. Belousova, E.V., (2011), "Municipal authorities of the public territorial collective as a kind of public authority in Russia", *Sovremennye problemy jurid. nauki i obrazovanija, puti ih reshenija* [Modern problems of law science and education, the ways of their solution], Int. Conf. Proc., Baku, AZ, pp. 64-69.

3. Bulah, E.V., (2013) "Problems of the legal regulation of territorial public self-government as a subject of the municipal law relations", Int. Conf. Proc., Moscow, RU, pp. 29-38.
4. Zheltuhova, N.A., (2006), "Financial and economic organization of territorial public self-government", *Konstitucional'noe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], vol. 5, pp. 36-39.
5. News Agency REGNUM, (2015), "The coverage of Territorial public self-government is extremely uneven (the Ministry of justice: speech by Deputy Minister of justice of the Russian Federation Aristova D.V. at the meeting of the Council on the local self-government with head of Government Russian Federation)", available at: <http://www.regnum.ru/news/polit/1928425.html> (Accessed 7 June 2015).
6. Korolev, Ju.S., (2008), "Territorial public self-government as an element of civil society", *Aktual'nye problemy nauki konstitucionnogo prava: sovershenstvovanie federativnogo ustrojstva Rossii, organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija* [Actual problems of science of constitutional law: the improvement of Russia's Federal system, state authorities and local self-government], Constitutional reading, vol. 4, Voronezh, RU, pp. 159-165.
7. Markarjan, G.G., (2005), "Territorial public self-government", *Zakonnost'*, vol. 6.
8. Matochkina, M., (2006), "Territorial public self-government as a form of direct democracy in the local self-government system", *Rol' prava v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossijskoj Federacii* [The role of law in shaping civil society in the Russian Federation], Conf. Proc., Omsk, RU, pp. 64-67.
9. Morozova, L.D., (2008), "Public initiative groups among the other forms of public activity", *Vestnik Akademii MVD*.
10. On public associations Feder. Rus law. Federation of May 19, 1995 № 82-FL.
11. On general principles of local Self-Government in the Russian Federation : Feder. Rus law. Federation of October 6, 2003 № 131-FL.
12. On introducing changes in article 31-1 of the Federal law "On noncommercial organizations", (2015), available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=766322-6&02> (Accessed 16 April 2015).
13. On the territorial Self-Government in the city of Perm location on January 29. 2008 № 26 // Coll. normat. legal acts and recommendations for the organization and activities of Terr. public. Self-Government municipal city of Perm.
14. Official website of Izmailovo district of Moscow, (2015), available at: <http://izmaylovo-vao.ru/tos.html?iid=567> (Accessed 16 April 2015).
15. The Council of the urban district "City of Naryan-Mar, (2015), "News: What is Territorial public self-government?", available at: <http://www.gorsovetnm.ru/news/detail.php?ID=258> (Accessed 12 April 2015).
16. Razdjakonova, E.V., (2009), "Problems of the legal status of the territorial public self-government", *Science monograph of RAUN in 3 parts*, part 1, vol. 9, Moscow, RU, pp. 547-552.
17. Sergeev, A.A., (2004), "Territorial public self-government as a form of municipal democracy", *Izvestija vuzov. Pravovedenie*, vol. 5, pp. 27-34.
18. Solov'eva, N.A., (2008), "The concept and implementation of the right of citizens to participate in the territorial public self-government", Abstract of the Ph.D. dissertation, Tyumen, RU.

19. Fedotov, A.V., (2006), *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie: pravo i praktika: konstitucionno-pravovoe issledovanie* [Constitutional research of the law and practice of territorial public self-government], in Skuratov, Ju.I., Kompanija "Sputnik+", Moscow, RU.

20. Fedotov, V.N., (2001), "The legal regulation of the territorial public self-government", *Stenogramma parlamentskih slushanij po delam obshchestvennyh obedinenij i religioznyh organizacij* [Transcript of the parliamentary hearings on Affairs of public associations and religious organizations], Congr., 25 May, Moscow, RU.

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT: INSTITUTIONAL AND LEGAL CONTRADICTIONS

Mikhail A. Mukhin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: cseed@mail.ru

Larisa M. Pakhomova

The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: rcgperm@gmail.com

The article deals with the issues of law enforcement in territorial Self-Government. The paper covers the main approaches to define the essence of territorial Self-Government. The practice of the territorial Self-Government without registration of a legal entity is considered. The article reveals the positive and negative effects of the amendments to Chapter 4 of the RF Civil Code from September 1, 2014, which changed the legal form of territorial Self-Government. The authors think that the amendments have a negative impact on the institute of territorial public Self-Government in the Russian Federation. They suppose that changes in regulatory territorial Self-Government, adoption of a specialized federal law on territorial Self-Government are needed.

Key words: local government; territorial Self-Government; self-organization of citizens; direct democracy; public organizations

CONTENTS

I. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES

- Cherepanova E.S., Kiryushkina N.S., Marasanova O.V.** Place Marketing: a Retrospective GIS Technology Based Analysis of the Paris World's Fair of 1900 5
- Bazueva E.V.** On the Development Path of the Institutions of Egalitarian Type Gender Power in Russia 16

II. FEDERAL POLICY AND GOVERNMENT

- Krasilnikov D.G., Yakimova M.N.** Project Management Deformation Factors in State Government Bodies (exemplified by state policy implementation in modern Russia) 36

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Sinita A.L.** The State Socioeconomic Policy's Information Support Revisited The 49
- Solovieva T.S., Popov A.V.** Social Innovations in Employment: Region's Experience 65

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Redkina A.Yu.** Practices of Economic Concentration Deals Correction in Russian Antimonopoly Regulation 85
- Novichkov N.V.** Tourism Economy of Region: the Main Features and Trends 105
- Pytkin A.N., Urasova A.A.** The Specificity of the Chemical Industry in Perm Krai in Times of Economic Sanctions and the WTO 121
- Rozhkov Ye.V.** Efficiency of State Enterprises Privatization in Perm Krai 139

V. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES	
Tatarkin A.I., Novikova K.A. Program Project Management of Territory Potential as a Need of Its System Development	151
Mukhin M.A., Pakhomova L.M. Territorial Self-Government: Institutional and Legal Contradictions	168
RULES FOR AUTHORS	181

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ

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 лицензионный договор на право использования научного произведения в научном журнале «Ars Administrandi», направляемый автором (соавторами) в адрес редакции после получения подтверждения о принятии статьи к публикации.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей, а также фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова статьи в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), 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 (соавторам) по указанному им (ими) адресу.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования к оформлению рукописей¹

1. Для публикации в журнале принимается статья объемом до 1 п.л. (40 000 знаков) в печатном или электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии.

2. Основной текст статьи может быть написан на русском и английском языках.

3. Статьи представляются в электронном виде в форматах *.doc, *.docx, *.rtf. Размер листа – А4. Ориентация – книжная. Поля – 2 см. Шрифт только Times New Roman (необходимость использования другого шрифта специально оговаривается в письме, нужный шрифт прилагается). Кегль – 12. Междустрочный интервал – одинарный. Все таблицы и рисунки приводятся в черно-белом исполнении в основном тексте статьи; таблицы – редактируемые, табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

4. В начале статьи должен быть указан автор (соавторы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, почтовый и электронный адрес.

5. Название статьи, информация об авторе / авторах, аннотация и ключевые слова обязательно должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В аннотации должна быть отражена следующая информация: введение, основная идея и цель, методы и подходы, новизна, полученные результаты исследования, выводы. Размер аннотации – 1000–1500 печатных знаков. Количество ключевых слов (словосочетаний) – от 5 до 15.

7. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 без использования тире с указанием после каждого источника номеров страниц статьи или общего количества страниц книги и приводится в алфавитном порядке. Имена авторов (до трех) не повторяются в сведениях об ответственности.

На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

8. Список литературы, составленный в соответствии с российским ГОСТом, должен быть продублирован на латинице под заголовком References по стандарту «Harvard».

Инструкцию по оформлению References, а также стандарт «Harvard» можно найти на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

9. 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; почтовый адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты. Образец сведений об авторе можно скачать на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

¹ 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.

10. Статьи рецензируются по системе двойного слепого рецензирования. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Подробные правила оформления рукописей помещены в файле «Форма», с которым можно ознакомиться на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

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, e-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2015. № 2

Редактор *Л.В. Хлебникова*
Корректоры *А.А. Урасова, А.С. Ивонин*
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 22.06.2015. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 14,95. Тираж 500 экз. Заказ № 10758.

Редакция научного журнала «Ars Adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 50
тел. (342) 206-06-86