

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего 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., проф. (зам.гл. редактора)

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

Блусь П.И., к.геогр.н., доц., *Будалин Е.П.*, к.ю.н.,

Булахтин М.А., д.ист.н., *Зуева Е.Л.*, к.экон.н., доц.,

Мохов В.П., д.ист.н., проф., *Новикова К.В.*, д.экон.н., проф.,

Прудский В.Г., д.экон.н., проф., *Пыткин А.Н.*, д.экон.н., проф.,

Сулов М.Г., д.ист.н., проф.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Алтухов А.И., академик РАН, д.экон.н., проф., зав. отделом территориально-отраслевого разделения труда в АПК ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательского институт экономики сельского хозяйства», Москва

Анимца Е.Г., член-корр. РАЕ, д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

Запольский С.В., д.ю.н., проф., зав. сектором административного и бюджетного права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук», Москва

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

Красильников Д.Г., д.полит.н., проф., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь

Мельник М.В., д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор департамента учета, анализа и аудита ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

Силин Я.П., д.экон.н., ректор ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

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

Шляхта Б., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой философии политики в Институте 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 № ФС 77-66778 от 08.08.2016 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
учредителя, издателя
и редакции
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 territorial and sectoral division of labor in the agricultural sector of the Russian Research Institute of Agricultural Economics, Moscow

Evgeny G. Animitsa, corresponding member of Russian Academy of Natural History, Doctor of Geography, Professor, Head of department of Regional, municipal economics and management of Ural State Economic University, Yekaterinburg

Yury V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, 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, Professor, 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 Accounting, Account Analysis and Audit of Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Head of chair in Philosophy of Politics at the Institute of Political science and international relations, the Jagiellonian University in Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Rector of Ural State University of Economics, Ekaterinburg

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

Sergey V. Zapolsky, Doctor of Law, Professor, Head of department of Financial and Budget law of Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

EDITORIAL BOARD

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

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, 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, 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 Publisher and 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, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Прудский В.Г., Жданов М.А. Проблемы оптимизации транзакционных издержек: исторический экскурс глазами экономистов 5

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Браун Е.А. Применение норм о дистанционной работе в государственных органах 17

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Зуйкина А.С., Братчикова А.И. Направления государственной поддержки развития моногородов в России в условиях экономических кризисов (на примере Пермского края) 32

Жуланов Е.Е. Экономико-математическое моделирование стратегического поведения промышленных предприятий на отраслевом региональном рынке 47

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Блусь П.И., Ганин О.Б., Ганин И.О., Сибиряков А.П. Пространственные аспекты стратегического планирования развития муниципалитетов (на примере Пермского муниципального района) 69

Красильщиков Г.Г. Некоторые особенности социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области в оценках населения (1996–1998 гг.) 104

Мухин М.А., Урасова А.А. Территориальное общественное самоуправление как механизм развития территории в современных условиях 117

**V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

Сивинцева О.В., Титова С.Р., Троицкая Е.А. Институциональные
условия современных административных реформ в Китае и России:
политико-управленческие аспекты.....128

**УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ
К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ152**



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 338.24:338.512

В.Г. Прудский, д.экон.н., профессор, заведующий кафедрой менеджмента

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева 15

Электронный адрес: pvg@psu.ru

М.А. Жданов, старший преподаватель кафедры менеджмента

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева 15

Электронный адрес: Zhdanov.max@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ТРАНСАКЦИОННЫХ ИЗДЕЖЕК: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС ГЛАЗАМИ ЭКОНОМИСТОВ

На протяжении всей истории человеческого общества идет процесс развития социального управления. Он определен техническими, экономическими факторами. Технологический прогресс оптимизирует экономический прогресс, а развитие экономического прогресса требует новых качественных изменений в организации и управлении производством и экономикой соответствующих управленческих систем. Вследствие этого развитие систем социально-хозяйственного управления обуславливается нарастанием противоречий между новыми технологическими возможностями и устаревшими экономическими условиями производства.

Одной из важных проблем, возникших на современном этапе развития менеджмента, становится выбор оптимального варианта снижения транзакционных издержек покупателя. Данная проблема обуславливается сложностью выбора между существенными затратами в настоящем и возможным успехом в отдаленной перспективе и минимальными затратами в текущем периоде, максимально быстрыми результатами, однако непродолжительным успехом в будущем. Данную проблему призвана решить принципиально новая система менеджмента, возникающая на базе существующей системы социального управления с учетом исторического опыта.

***Ключевые слова:** менеджмент; развитие управления; модели постиндустриального управления; постиндустриальное общество; проектное управление; проектный менеджмент; проектный подход; транзакционные издержки*

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-5-16

Нынешняя эпоха перехода к экономике знаний объективно сопровождается изменением трех взаимосвязанных систем – экономической, технико-технологической (переход к шестому технологическому укладу индустриального производства) и организационно-управленческой (переход к новому

организационному укладу производства – постиндустриальному менеджменту). Эти изменения обнажают новые проблемы современности. Так, на первый план выходит проблема управления транзакционными издержками, возникающими не только во внутренней среде компании, но и во внешней, то есть проблема минимизации издержек, связанных с рациональным выбором покупателя.

Целью данной статьи является уточнение понятия транзакционные издержки, а также анализ степени влияния транзакционных издержек на систему менеджмента организации через призму истории развития социальных систем управления.

Мы живем в мире, где мировая экономика характеризуется глубоким проникновением и переплетением с современными информационными технологиями. Простой тезис о том, что в мире число устройств, подключенных к сети Интернет, превышает число жителей развитых и развивающихся стран, как нельзя лучше характеризует степень проникновения технологий, в том числе информационных технологий, во все сферы общественной и экономической жизни.

Вполне логично выглядит гипотеза о том, что современный рынок в части доступности информации приближается к рынку совершенной конкуренции, то есть к рынку, в котором потребитель и продавец обладают равным и полным доступом к информации.

Вместе с тем стоит отметить, что современное состояние рынка коренным образом отличается от рынка совершенной конкуренции, в том числе и по причине информационной асимметрии, неравномерности распределения информации между продавцом и покупателем. Данная асимметрия в первую очередь выражена большей осведомленностью продавца о качественных характеристиках своей продукции или услуги, чем покупателя. Под качественными характеристиками следует понимать характеристики, которые создают добавочную стоимость и за которые покупатель готов платить. Следствием информационной асимметрии является необходимость покупателя затрачивать значительные ресурсы для осуществления поиска подходящих качественных характеристик товара или услуги по необходимой цене. На этот поиск покупатель тратит как материальные, так и временные ресурсы. Таким образом, затраты на поиск можно охарактеризовать как транзакционные издержки. И это все затраты, возникающие в связи с заключением контрактов (в том числе с использованием рыночных механизмов); издержки, сопровождающие взаимоотношения экономических агентов. Можно выделить следующие транзакционные издержки [13]:

- издержки сбора и обработки информации;
- издержки проведения переговоров и принятия решений;
- издержки контроля;
- издержки юридической защиты выполнения контракта.

Транзакционные издержки являются следствием сложности окружающего мира и ограниченной рациональности экономических субъектов и зависят от того, в какой координационной системе проводятся экономические операции. Трудность совершения транзакций при нагромождении институциональной

среды связывается с избыточными или излишними транзакционными издержками, вопреки представлению, что жесткость механизмов, норм и правил социально-экономического взаимодействия способно облегчить подобные действия. Результатом абсолютной институционализации экономического пространства становится столь же полная определенность, детерминированность поведения согласно заданному институциональному протоколу. Транзакционные издержки при этом не только сохраняют силу, но и наращивают свое присутствие. Обратная ситуация, когда институтов явно не хватает, сопровождается аналогичным ростом транзакционных затрат, однако уже вследствие нарастающей неизвестности и непредсказуемости сложившейся обстановки [14].

Согласно А. Смиту, любое поведение индивида, а соответственно, и покупателя должно подчиняться принципу рациональности. Из этого следует, что экономическое поведение покупателя определяется стремлением к увеличению как объективных, так и субъективных показателей. К числу последних можно отнести полезность, то есть способность товара или услуги удовлетворять ограниченной совокупностью свойств неограниченные потребности потребителя.

В результате рациональный покупатель, прежде чем приобрести товар или получить услугу, должен в первую очередь определить свою потребность, найти предложение на рынке, которое соответствовало его понятию рационального выбора, а затем совершить покупку. Именно на шаге поиска и оценки подходящего предложения у покупателя возникают транзакционные издержки [4].

С точки зрения продавца цену одного товара или услуги можно описать формулой

$$P = \pi - C, \quad (1)$$

где P – цена; π – прибыль; C – издержки.

С точки зрения потребителя формула цены выглядит следующим образом:

$$P = Ume - Ctc, \quad (2)$$

где P – цена; Ume – денежный эквивалент полезности; Ctc – транзакционные издержки покупателя.

Если говорить о поведении продавца с точки зрения рациональности, то продавец стремится увеличить свою прибыль. Описать прибыль продавца можно следующей формулой:

$$P = Ume - Ctc - C, \quad (3)$$

где π – прибыль; Ume – денежный эквивалент полезности; Ctc – транзакционные издержки покупателя; C – издержки продавца.

Соответственно, для получения большей прибыли продавцу необходимо увеличивать денежный эквивалент полезности своего товара или услуги, или, другими словами, качество товара или услуги, снижать собственные издержки на производство товара или оказание услуги, а также снижать транзакционные издержки покупателя.

Повышение качества товара или услуги, а также снижение издержек всегда требует определенных инвестиций, направленных на развитие как материальной, так и нематериальной базы производства, что, несомненно, увеличит издержки, пусть даже в краткосрочной перспективе, и в любом случае будет ограничено уровнем развития технологического прогресса.

Поэтому с точки зрения рационального выбора многие продавцы стремятся снизить уровень транзакционных издержек у покупателя. Можно выделить следующие способы достижения этой цели:

- маркетинг;
- сертификация.

Под маркетингом следует понимать совокупность процессов, направленных на демонстрацию товара или услуги потребителю с точки зрения интересующих его свойств и характеристик и с наиболее выгодным соотношением «цена/качество» по сравнению с конкурентами. Маркетинг также можно понимать как частичный или полный переход транзакционных издержек от потребителя к продавцу [11]. С точки зрения потребителя подобные действия со стороны продавца выглядят весьма благородно, однако следует учитывать, что при прочих равных, то есть при одинаковой цене и одинаковом качестве, покупатель предпочтет того продавца, маркетинговая активность которого была более заметна. Более широкая экстраполяция данного феномена позволяет утверждать, что увеличение маркетинговой активности дает возможность продавать товар или услугу по цене не ниже средней, а возможно, даже выше, но при уровне качества ниже среднего по рынку или отрасли. Если прибавить к этому, что издержки на маркетинг относительно низки, в особенности при сравнении с инвестициями на развитие производственной базы, то можно сделать вывод о том, что у продавца могут сложиться условия для получения сверхприбыли.

Другим способом снижения транзакционных издержек у покупателя выступает сертификация. Под сертификацией в узком смысле следует понимать подтверждение третьей стороной соответствия качественных характеристик товара или услуги каким-либо стандартам качества. В широком смысле сертификация – это подтверждение третьей стороной соответствия технологий и/или материально-технической базы продавца современному уровню развития технического прогресса, а также способность продавца к постоянному воспроизводству одних и тех же результатов при выпуске продукции или оказании услуг.

Подтверждение наличия у продавца определенного стандарта является достаточно дорогим и в то же время слабым сигналом для потребителя, особенно в сравнении с маркетинговой активностью, однако в долгосрочной перспективе внедрение передовых стандартов является более предпочтительным, так как позволяет не только снижать транзакционные издержки

у потребителя, но и повышать уровень качества товаров или услуг, снижать собственные издержки.

Проблема выбора между высокой эффективностью привлечения покупателя сегодня и рациональным управлением транзакционными издержками в будущем – это первоочередная задача менеджмента на современном витке развития общества. Несмотря на высокую сложность данной проблемы, анализ исторических данных позволяет сделать умеренно-оптимистический прогноз ее положительного решения. Однако для этого потребуются качественная перестройка самой системы управления.

Современная модернизация менеджмента как специфической формы социального управления, безусловно, является очередным звеном в исторической цепи развития общественного воспроизводства и форм его организации.

Исторически социально-экономическое развитие человеческого общества, в конечном счете, обусловлено экономическим законом перманентного возвышения материальных и духовных потребностей людей. Это порождает действие экономического закона бесконечного стремления общества (людей) к наиболее полному удовлетворению этих потребностей. Данное стремление, в свою очередь, объективно стимулирует поиск путей и способов повышения производительности труда и эффективности производства как источника увеличения объемов потребляемых материальных благ и услуг, а также снижения их себестоимости и расширения доступности.

Стремление общества к наиболее полному удовлетворению потребностей его членов объективно обуславливает действие экономического закона экономики общественного труда и рабочего времени на основе роста производительности труда.

Повышение производительности труда и эффективности производства, в свою очередь, дает толчок двум аспектам динамики общественного воспроизводства. Во-первых, оно формирует производственную базу его расширения и, следовательно, ускорения социально-экономического прогресса. Во-вторых, под воздействием повышения производительности труда снижается себестоимость товаров, возрастает их разнообразие и качество, в результате чего происходит увеличение конкурентоспособности товаров, предприятий, экономик.

Динамика повышения производительности труда и эффективности производства определяется, в конечном счете, двумя основными экономическими факторами [5, с. 238]:

- 1) прогрессом техники и технологий, стимулирующих научно-техническое развитие производства;
- 2) прогрессом разделения, кооперации и координации общественного труда, стимулирующим развитие организации и управления общественного производства, то есть развитием менеджмента (предпринимательского управления в условиях рыночной хозяйства).

В ракурсе вышеописанных факторов прогресс технический и прогресс управленческий как базовые факторы социально-экономического развития общества диалектически соотносятся как содержание (развитие техники

и технологий производства) и форма (развитие организации управления социально-хозяйственным взаимодействием людей).

Таким образом, социальное управление выступает формой упорядочения условий стимулирования прогресса технического, который, в свою очередь, играет роль содержательной базы роста общественного производства и социально-экономического прогресса. При этом социальное управление объективно испытывает обратное влияние возрастания общественных потребностей, технического прогресса и роста общественного производства. Изменения масштабов, структурного и технологического содержания общественного воспроизводства неизбежно требуют соответствующих изменений в организации управления общественным воспроизводством в целом и производством отдельно взятых предприятий в частности.

Как следствие, социальное управление, являясь самостоятельным ключевым фактором ускорения общественно-экономического прогресса, может входить в противоречие с потребностями и условиями хозяйственного и технического развития общества. Необходимость и стремление разрешить данные противоречия объективно становятся факторами развития социального управления как специфической организационной системы целенаправленного упорядочивания общественно-хозяйственного взаимодействия людей [3].

При этом менеджмент рассматривается в двух взаимосвязанных аспектах. Во-первых, как организационно-производственная система, то есть особая сфера (отрасль) умственного (интеллектуального) труда. Результатом этого труда выступает особый интеллектуальный продукт – управленческие решения и организационные отношения (взаимодействие людей) их осуществления.

Во-вторых, менеджмент выступает как теоретико-методологическая система, как система знаний о предпринимательском управлении организациями (предприятиями) в условиях конкурентной среды рыночной экономики.

Развитие этих систем тесно взаимосвязано, оно сопровождается соответствующими циклами, фазами и чередующимися сменами их форм. При этом данное развитие соотносится с длинными экономическими циклами и сменами технологических укладов общественного воспроизводства [1].

Экономические циклы характеризуются сменой повышательной и понижательной фаз своего развития. Материально-техническую базу их динамики составляют периодические обновления технико-технологического производственного капитала.

Очередная понижательная фаза длинного экономического цикла отличается преимущественно экстенсивным характером технологического развития производства и соответственно преимущественным развитием организационно-производственной практической системы промышленного менеджмента.

Очередная повышательная фаза длинного экономического цикла отличается преимущественно интенсивным характером технологического развития производства и, соответственно, преимущественным развитием теоретико-методологической системы промышленного менеджмента, разработкой новых подходов, принципов, методов инструментов управления организациями в изменившихся условиях хозяйствования [9].

Следовательно, развитие экономических циклов сопровождается (в соответствии с организационным законом развития) динамикой управленческих циклов, т.е. циклическим развитием теоретико-методологических и организационно-производственных систем индустриального менеджмента. Каждый очередной цикл таких систем (в соответствии с организационным законом онтогенеза) отличается стадиями зарождения, роста, зрелости и кризиса (завершения).

В непрерывной череде экономических циклов следует выделить временной промежуток 9–10 тыс. лет до н.э. В это время происходит зарождение социального управления, специфической формой которого является современный промышленный менеджмент [7, с. 49].

Социальное управление – процесс, присущий только человеческому обществу. Оно осуществляется в целях упорядочения общества, сохранения его качественной специфики, совершенствования и развития и обусловлено общественным характером труда, а также необходимостью общения людей в процессе труда и жизни. Возникновение управления как особого вида общественной деятельности связано, прежде всего, с появлением и развитием разделения и кооперации труда [10].

Переход к металлическим орудиям труда (инструментам) примерно 5 тыс. лет назад и, как следствие, повышение общественной производительности труда привели к возникновению новых общественных институтов (способов взаимодействия людей) и, как следствие, потребовали создания новых форм социального управления. Новыми институтами становятся семья, государство, собственность, храмы.

Как следствие, возникают натуральные хозяйства с системами традиционного семейного управления, храмовые с системами корпоративного управления, государственные хозяйства с системами административно-казенного управления и товарные хозяйства с системами предпринимательско-рыночного управления. Соответственно складываются и получают развитие уклады воспроизводящей экономики – натуральный, храмовый, государственно-казенный и товарно-рыночный.

Историческое развитие этих укладов, их взаимное переплетение порождают эволюцию форм социального управления, в процессе чего переживает особое развитие система предпринимательско-рыночного управления, которая в XX в. в США получает название менеджмент.

Появление института государства приводит к возникновению наряду с микроэкономическими (натуральная, храмовая, государственно-казенная и товарно-рыночная) макроэкономических хозяйственных моделей и соответствующих государственных систем управления ими – древневосточной, древнеевропейской (античной) и древнеамериканской [2, с. 9].

Первоначально это были модели организации хозяйствования, основанного на рабском труде, внеэкономическом принуждении и примитивной металлической (инструментальной) технике. Затем на их базе возникают средневековые модели феодального хозяйствования, основанного на крепостном крестьянском труде, внеэкономическом принуждении и ручной инструментальной технике. На этапе функционирования этих моделей рыночная экономика и товарное производство имели вторичное значение [12].

Вторым этапом развития менеджмента можно считать XIX в., когда в ходе промышленного переворота формируются капиталистические макроэкономические модели предпринимательского хозяйствования, основывающиеся на машинном труде, экономическом принуждении и главенствующей роли в экономике рыночных механизмов.

Впоследствии на базе эволюции макроэкономических и микроэкономических моделей хозяйствования возникают и получают развитие системы мезоэкономического территориального (регионального) и местного (муниципального) управления функционированием и развитием соответствующих хозяйственных комплексов.

Вследствие научно-технической революции происходит рождение новой макроэкономической модели наукоемкого предпринимательского хозяйствования, основывающейся на автоматизированном труде, социально-экономическом принуждении к творческой самореализации человеческого ресурса и оптимизации сочетания рыночных и нерыночных механизмов саморегулирования инновационного экономического развития.

Инновационное экономическое развитие в первую очередь связано с появлением новых технологий производства благ, которые создают потребность в новых экономических отношениях по поводу производства, распределения и потребления этих благ. Ключевой особенностью данной взаимосвязи является отсутствие каких-либо элементов саморегулирования. В результате процесса онтогенеза данной системы неизбежно возникают противоречия, которые со временем накапливаются и перерастают в кризисы. Спецификой данных кризисов является то, что их невозможно решить в рамках существующих элементов системы взаимосвязей технологической и экономической сфер.

В целях преодоления возникающих кризисов нужно разрабатывать и реализовывать соответствующие организационные отношения. Необходимость теоретической разработки и систематической практической модернизации этих отношений в сфере промышленного хозяйствования обусловили возникновение и развитие сначала в XIX в. донаучного промышленного менеджмента, а затем, в XX в., – системы научного менеджмента, эволюция которого требует своего проектирования на разворачивающееся XXI столетие [6, с. 4], что, в свою очередь, можно считать третьим этапом развития менеджмента.

Основная функция системы научного менеджмента – прогнозирование развития взаимосвязей и взаимодействия технологических, экономических и управленческих кризисов как особых фаз соответствующих циклов с последующей разработкой управленческих решений их преодоления. Результатом этих процессов становится развитие менеджмента как научной системы, формирующей теоретико-методологические и инструментально-прикладные основы практического решения проблем преодоления кризисных процессов сначала в управленческой, а затем в технологической и экономической сферах.

Переход к новой исторической эпохе всегда сопровождался определенной технологической революцией, которая стимулировала соответствующие революционные изменения в экономике и управлении.

В целом следует отметить, что при смене технологических и экономических эпох в обществе последовательно протекают кардинальные базовые

взаимосвязанные изменения в технике, экономике, а затем и в управлении. В качестве ключевых в составе этих изменений можно выделить следующие.

Усложняются структура и функции производительных сил, появляются новые элементы и секторы. В производительных силах обществ выявляются новые уровни. Постепенно новые секторы, технологии, подходы, знания становятся ведущими и отчасти перестраивают уклады прежних принципов производства. Производительность труда увеличивается многократно. Резко возрастает излишек благ.

Переход к новому принципу производства позволяет прокормить во много раз большее население. Соответственно, наблюдается либо его количественный рост, либо рост качества и продолжительности жизни. Сильно уменьшается зависимость от природы, и возрастает способность влиять на нее. Принципиально изменяются пределы, поставленные географической средой. Резко увеличивается плотность производственных и экономических контактов между обществами, обмен достижениями, объем потребляемой энергии, информации [8].

Таким образом, на протяжении всей человеческой истории технологический прогресс всегда создавал предпосылки для развития экономического прогресса за счет перетекания новшеств из технологической сферы в экономическую. Данные изменения были как положительными: повышали производительность труда и уровень жизни, так и влекли сбои и порождали кризисы. Данные кризисы были непреодолимы для данных сфер.

Это в свое время обусловило зарождение особой сферы ускорения социально-экономического прогресса – социального управления и его специфической формы – менеджмента. Именно с развитием данной сферы связано как преодоление кризисов, так и дальнейшее развитие технологического и экономического прогресса.

Изложенные выше теоретико-методологические аспекты анализа проблем и перспектив развития современного менеджмента позволяют сделать следующие выводы. Прежде всего, прогресс развития менеджмента неотделим от технологического и экономического прогресса. При этом, само развитие менеджмента выступает средством разрешения противоречия между новыми технологическими возможностями и устаревшими экономическими условиями производства.

В каждом длинном экономическом цикле не только появляются новые технологии и качественно развивается экономика, возникают предпосылки и потребности в новых системах управления.

Вследствие циклического характера развития технологического и экономического прогресса развитие организационно-управленческих систем приобретает характер сменяющихся циклов. Каждый очередной управленческий цикл в соответствии с законом онтогенеза представляет собой череду сменяющихся стадий.

Современные условия технологического и экономического прогресса объективно стимулируют поступательную динамику предпосылок для возникновения кризисных явлений во взаимодействии научно-технологического развития и социально-экономического прогресса. Элементами подобных

кризисных явлений в том числе является проблема выбора оптимального способа решения задачи по снижению транзакционных издержек потребителя.

Для разрешения этих кризисных явлений понадобится качественно новая система социально-хозяйственного управления. На наш взгляд, ядро такой системы уже формируется. Более того, в настоящее время идет поиск и апробация новых направлений и подходов в развитии менеджмента. Однако анализ литературы позволяет заключить, что в современной управленческой науке нет единого понимания, что составит основу нового менеджмента. По мнению авторов данной статьи, с большой уверенностью можно говорить о том, что ядро принципиально новой системы менеджмента будет базироваться на теории инноваций, стратегическом анализе и проектном подходе к решению управленческих проблем. Именно проектный подход нацелен, прежде всего, на экономию времени, затрачиваемому в сфере интеллектуального производства. Другими словами, он обеспечивает преимущества в конкурентной борьбе между экономическими агентами, прежде всего, за экономию интеллектуальных ресурсов и скорость вывода на рынок новых инновационных товаров или услуг.

Список литературы

1. Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Д. Системы и руководство / пер. с англ. под ред. Ю.В. Гаврилова, Ю.Т. Печатникова. М.: Совет. радио, 1971. 648 с.
2. Иванченко В.М. Исторические особенности становления и трансформации государственной системы управления // Экономист. 2014. № 6. С. 3–11.
3. Коренченко Р.А. Общая теория организации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 286 с.
4. Кузьмин Е.А. Нормальные и рецетативные транзакционные издержки в оценках вязкости [Электронный ресурс]. URL: http://magru.net/pubs/4513/Kuzmin_EA_Normalnye_i_retsertativnye_transaktsionnye_izderzhki_v_otsekh_vyazkosti (дата обращения: 03.10.2016).
5. Портер М. Международная конкуренция: конкурентные преимущества стран. М.: Междунауд. отношения, 1993. 896 с.
6. Рябухин В.В. К проблеме приоритетов менеджмента современной образовательной организации // Теория и практи. корпоратив. менеджмента. 2015. № 12. С. 128–130.
7. Трифонов Ю.В., Веретенников А.А. Динамическая трансформация теории стратегического управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 3–9.
8. Alfirević N., Božac M. G. Marin Buble's contribution to the development of management // Management: Journal of Contemporary Management Issues. 2015. Vol. 20, № special issue. P. 45–52.
9. Dabla-Norris E., Minoiu C., Zanna L.-F. Business Cycle Fluctuations, Large Macroeconomic Shocks, and Development Aid // World Development. 2015. Vol. 69. P. 44–61.
10. Dahlman C.J. The Problem of Externality // Journal of Law and Economics. 1979. Vol. 22, № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://cafehayek.com/wp-content/uploads/2011/11/Carl-Dahlman.pdf> (дата обращения: 03.10.2016).

11. Freeman C. Technology, Progress and the Quality of Life [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spp.oxfordjournals.org/content/18/6/407.full.pdf+html> (дата обращения: 06.09.2014).

12. Taylor B. In Vogue and at Odds: Systemic Change and New Public Management in Development // *Enterprise Development & Microfinance*. 2014. № 25. P. 271–287.

13. Teece D.J. Dynamic Capabilities and Strategic Management // *Strategic Management Journal*. 1997. Vol. 18, № 7 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.business.illinois.edu/josephm/BA545_Fall%202013/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20\(1997\).pdf](http://www.business.illinois.edu/josephm/BA545_Fall%202013/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20(1997).pdf) (дата обращения: 10.11.2015).

14. Vrečko I. Project Management as a Tool for Fostering Cooperation between Municipalities in Slovenia // *Lex Localis*. 2015. № 13. P. 321–350.

Статья получена 12.10.2016

References

1. Johnson, R., Kast, F. and Rozentcvei`g, D. (1971), *Sistemy` i rukovodstvo* [Systems and management], Translated by Gavrilov, Yu.V. and Pechatnikov, Yu.T. (ed.), Sovetskoe radio, Moscow, Russia.

2. Ivanchenko, V.M. (2014), “Historical features of the formation and transformation of the state management system”, *E`konomist*, no. 6, pp. 3–11.

3. Korenchenko, R.A. (2003), *Obshchaia teoriia organizatsii* [The general theory of organization], YuNITI-DANA, Moscow, Russia.

4. Kuz`min, Ye.A. (2012), *Normal`nyye i retsertativnyye transaktsionnyye izderzhki v otsenkakh vyazkosti* [Normal and recitative transaction costs in viscosity estimates], [Online], available at: http://magru.net/pubs/4513/Kuzmin_EA_Normalnye_i_retsertativnye_transaktsionnye_izderzhki_v_otsekh_vyazkosti (Accessed 3 October 2016).

5. Porter, M. (1993), *Mezhdunarodnaya konkurentsia: konkurentnyye preimushchestva stran* [International competition: Competitive advantages of countries], *Mezhdunarodnye otnosheniya*, Moscow, Russia, 896 p.

6. Ryabuhin, V.V. (2015), “On the problem of the management priorities of modern educational organization”, *Teoriya i praktika korporativnogo menedzhmenta*, no. 12, pp. 128–130.

7. Trifonov, Yu.V. and Veretennikov, A.A. (2014), “Dynamic Transformation of Strategic Management Theory”, *Menedzhment v Rossii i za rubezhom*, no. 3, pp. 3–9.

8. Alfirević, N. and Božac, M.G. (2015), “Marin Buble’s contribution to the development of management”, *Management: Journal of Contemporary Management Issues*, vol. 20. no. special issue, pp. 45–52.

9. Dabla-Norris, E., Minoiu, C. and Zanna, L.-F. (2015), “Business Cycle Fluctuations, Large Macroeconomic Shocks, and Development Aid”, *World Development*, vol. 69, pp. 44–61.

10. Dahlman, C.J. (1979), “The problem of externality”, *Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 1, [Online], available at: <http://cafehayek.com/wp-content/uploads/2011/11/Carl-Dahlman.pdf> (Accessed 3 October 2016).

11. Freeman, C. (1991), "Technology, progress and the quality of life", SPRU 25th Anniversary Conference "Science and Public Policy", London, the UK, July 1991, [Online], available at: <http://www.http://spp.oxfordjournals.org/content/18/6/407.full.pdf+html> (Accessed 6 September 2014).

12. Taylor, B. (2014), "In vogue and at odds: systemic change and new public management in development", *Enterprise Development & Microfinance*, no. 25, pp. 271–287.

13. Teece, D.J. (1997), "Dynamic Capabilities and Strategic Management", *Strategic Management Journal*, vol. 18, no. 7, [Online], available at: [http://www.business.illinois.edu/josephm/BA545_Fall%202013/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20\(1997\).pdf](http://www.business.illinois.edu/josephm/BA545_Fall%202013/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20(1997).pdf) (Accessed 10 November 2015).

14. Vrečko, I. (2015), "Project Management as a Tool for Fostering Cooperation Between Municipalities in Slovenia", *Lex Localis*, no. 13, pp. 321–350.

Received 12 October 2016

ISSUES OF TRANSACTION COSTS IMPROVEMENT: HISTORICAL BACKGROUND FROM ECONOMISTS' PERSPECTIVE

Vladimir G. Prudskij

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

E-mail: pvg@psu.ru

Maksim A. Zhdanov

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

E-mail: Zhdanov.max@gmail.com

Throughout the history of human society, the development of social management is coming. It is caused by technical and economic factors. Development of technological progress leads to the development of economic progress and development of economic progress requires new qualitative changes in organization and management of production and economy of appropriate management systems. As a consequence of this, the development of socio-economic management systems is due to the contradictions between the new technological possibilities and outdated economic conditions of production, the modernization of these systems are designed to solve these contradictions.

One of the main issues that have arisen at the present stage of management development, is the problem of choosing the optimal variant of the buyer to reduce transaction costs. This problem is caused by the difficulty in making the choice between significant costs in present and the possibility of success in the long term, and cost-effectiveness in the current period, the most rapid results, but not lasting success in the future. This problem is to solve a fundamentally new system of management, formed on the basis of the existing system of social management based on historical experience.

Key words: management; development of management; post-industrial models of management; post-industrial society; project administration; project management; project approach; transaction costs



УДК 349.2:342.5

Е.А. БРАУН, советник председателя Законодательного собрания
Пермского края
Законодательное собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51
Электронный адрес: perm@prm.ru

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ О ДИСТАНЦИОННОЙ РАБОТЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ¹

Нормативное закрепление дистанционного труда произошло недавно, но уже сейчас можно сказать, что сфера его применения достаточно обширна. К тому же предложенная законодателем конструкция договора о дистанционной работе весьма современна и задает новый импульс развитию трудового права. Поскольку на сегодняшний день законодателем не определены критерии, которые ограничивали бы применение дистанционного труда в той или иной сфере занятости, полагаем, что, при некоторых условиях, данная конструкция применима и к работе в государственных органах. Под государственными органами автором понимаются органы государственной власти и иные государственные органы, обладающие властными полномочиями и законодательно закрепленной компетенцией, например, Избирательная комиссия, Счетная палата РФ и др.

Цель статьи – определить условия и пределы применения дистанционного труда в государственных органах, выработать возможные рекомендации по использованию дистанционных трудовых отношений в государственных органах.

Основными задачами являются обзор нормативной правовой базы в сфере реформирования подходов к государственному управлению и научных дискуссий, позволяющих подтвердить или опровергнуть тезис о возможности применения дистанционного труда в государственных органах.

Ключевые слова: дистанционный труд; дистанционный работник; дистанционные трудовые отношения; государственный орган; государственная гражданская служба

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-17-31

Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) не содержит каких-либо ограничений для заключения трудовых договоров о дистанционной работе в зависимости от той или иной сферы трудовой деятельности (образование, культура, организация отдыха, медицинское обслуживание и т.д.) и не устанавливает пределов использования дистанционного труда исходя из организационно-правовой формы субъектов правовых отношений. На законодательном уровне установлены лишь особенности правового

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 14-03-00318.

регулирования труда дистанционных работников. Согласно ст. 312.1 ТК РФ дистанционной работой является выполнение определенной трудовым договором трудовой функции вне места нахождения работодателя, его филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения (включая расположенные в другой местности), вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя, при условии использования для выполнения данной трудовой функции и для осуществления взаимодействия между работодателем и работником по вопросам, связанным с ее выполнением, информационно-коммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет.

Вопрос о применении дистанционного труда в государственных органах остается малоизученным, теоретических и тем более практических исследований в этой сфере почти не имеется. Это объясняется как спецификой законодательства, регулирующего деятельность государственных органов, так и неоднозначностью некоторых положений трудового законодательства о дистанционном труде. Кроме того, пока невозможно с уверенностью прогнозировать последствия применения дистанционного труда в государственных органах.

Отметим, что в настоящей статье понятием государственного органа охватываются не только органы государственной власти, но и иные государственные органы, обладающие властными полномочиями и законодательно закрепленной компетенцией². К числу государственных органов можно, например, отнести: Счетную палату РФ, Центральную избирательную комиссию РФ, Центральный банк РФ и его территориальные органы, Администрацию Президента РФ и др. На уровне субъектов Российской Федерации это контрольно-счетные палаты регионов, областные, краевые или республиканские избирательные комиссии.

В государственных органах сегодня используются правовые конструкции, позволяющие работникам трудиться как на условиях трудового договора, так и на условиях служебного контракта (государственные гражданские служащие). К категории государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) относятся лица, замещающие должности, установленные специальными перечнями должностей и реестрами, а также лица, обеспечивающие деятельность лиц, замещающих государственные должности, – помощники депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, помощники (советники) иных должностных лиц и т.д. [12; 21]. В отдельных регионах к категории гражданских служащих могут относиться также и помощники депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ [17, ст. 22; 19, ст. 29].

Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральным государственным органам и государственным органам субъекта

² Ориентир в этом вопросе задает Конституция РФ, федеральный закон от 09 февр. 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», позиция Пленума Верховного суда РФ [10]. В научной литературе по этому поводу ведется дискуссия [3, с. 25; 29, с. 367]. Понятие государственного органа содержится в Модельном законе об основах государственной службы [4].

РФ предоставлено право учреждать должности, не являющиеся должностями государственной службы [13]. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется трудовым законодательством РФ. К указанным категориям могут относиться лица, осуществляющие организационно-техническое обеспечение деятельности государственных органов, представители Российской Федерации в международных отношениях, а также лица, привлекаемые для выполнения конкретного задания или поручения на определенный срок. В Пермском крае к таким должностям относятся, например, директор проектного офиса, менеджер проекта, представитель по вопросам казачества [8]. Избирательная комиссия Пермского края вправе в пределах выделенных ей средств привлекать к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, граждан по срочным трудовым договорам [23, ст. 18].

Помощники депутатов законодательных (представительных) органов (далее – помощники депутатов) составляют отдельную категорию работников, так как их правовой статус определяется специальными правовыми актами государственных органов. В настоящее время должности помощников депутатов, как правило, не включаются в перечень должностей государственного органа, не являющихся должностями гражданской службы, хотя их деятельность прямо или косвенно отражается на функционировании всего органа государственной власти. Поэтому практика трудоустройства помощников депутатов в различных субъектах РФ противоречива. Они могут осуществлять деятельность на условиях гражданско-правового договора (Забайкальский край, Белгородская, Воронежская области), срочного трудового договора (Пермский край, Приморский край), служебного контракта (Тюменская область, г. Москва) и на общественных началах (в большинстве регионов). Может быть предусмотрено несколько различных форм трудоустройства одновременно (г. Санкт-Петербург, Оренбургская область).

Акцентируя внимание на поиске новых решений в управлении персоналом государственных органов, попытаемся проанализировать условия и пределы применения правовых норм о дистанционном труде к отношениям с указанными выше категориями работников.

Законодательство о государственной службе не содержит прямого запрета на использование дистанционного труда в государственных органах, но не содержит и норм, которые бы это прямо допускали. При этом деятельность государственных органов обладает несомненной спецификой, в частности, высокой степенью субординации и регламентации всех процедур. Поэтому нам понятна определенная осторожность работодателей, не спешащих вносить новации в деятельность государственного органа. Очевидно, что конструкция дистанционной работы применима не ко всем категориям должностей. Но в целом, ее использование в государственных органах представляется нам возможным. При этом государственным органам необходимо четко определить условия применения работы в удаленном доступе и разработать перечень должностей, функционал которых позволяет работать дистанционно, т.е. без привязки к стационарному рабочему месту.

Для использования дистанционного труда на государственной службе, по нашему мнению, должно произойти изменение самого подхода к понятию

гражданской службы. Ярким моментом в этом направлении является инициатива Министерства финансов Российской Федерации, касающаяся выделения обеспечивающих специалистов в отдельную категорию специалистов, занятых государственными органами на условиях трудового договора. Основными аргументами такого выделения обозначены идеи о том, что деятельность обеспечивающих специалистов не связана с осуществлением функций органа государственной власти и не оказывает влияния на его нормальное функционирование. В связи с чем, должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» и должности младшей группы предлагается упразднить с одновременным включением в штатное расписание государственного органа должностей, не являющихся должностями гражданской службы. То есть отдельные работники будут замещать должности на основании трудового договора. О перспективах распространения дистанционного труда на таких работников мы уже обращали внимание [1].

В пояснительной записке к законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержится новый смысл в понимании гражданской службы [5]. Так, предлагается уточнить понятие «государственная гражданская служба Российской Федерации» с указанием на то, что к ней относится только та служебная деятельность, которая направлена исключительно на выполнение «собственно» государственных функций, и исключить упоминание об «обеспечении исполнения полномочий».

Как правило, должности обеспечивающих специалистов создаются для организационного, информационного, экспертного и иного обеспечения деятельности лиц, замещающих государственные должности. В их функционал включается, например: освещение деятельности в средствах массовой информации, организация мероприятий, оформление документации, стенограмм, хозяйственное или финансовое обеспечение и т.п.

Перевод обеспечивающих специалистов на трудовые отношения и включение их в штатное расписание государственного органа, скорее всего, предполагается через расширение перечня должностей, не являющихся должностями гражданской службы. Но указанные изменения могут привести и к появлению новой главы в ТК РФ, регулирующей труд работников, занятых в государственных органах. Это было бы актуально в том числе и для помощников депутатов. Отдельная глава в ТК РФ может решить многие вопросы, связанные с определением статуса работников, замещающих должности в государственном органе на основании трудового договора. Особенно, в части закрепления за такими работниками ответственности за нарушение порядка работы с конфиденциальными данными и служебной информацией, обращения с материально-техническими ресурсами государственного органа, исполнения организационно-распорядительных и административных функций, в том числе, если деятельность работника связана с коррупционными рисками.

Переходя к определению условий применения дистанционного труда в государственных органах, напомним его основные признаки. Дистанционная работа выполняется вне места нахождения работодателя, его обособленного

структурного подразделения, вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно подконтрольных работодателю. Для выполнения трудовой функции и для взаимодействия с работодателем дистанционный работник должен использовать информационно-коммуникационные сети общего пользования, в том числе сети Интернет. Можно выделить и другие особенности дистанционного труда, например: возможность установления дополнительных оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя; право дистанционного работника самостоятельно определять режим рабочего времени; возможность взаимодействия работника и работодателя путем обмена электронными документами; особенности обеспечения безопасных условий и охраны труда дистанционного работника и др.

Начнем с того, что, во-первых, дистанционная работа предполагает использование информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования для выполнения работником своей трудовой функции и связи с работодателем, т.е. зависит от наличия необходимого электронного оборудования и средств программного обеспечения.

В этой части к 2017 г. планируется завершить переход всех органов государственной власти на электронной документооборот, что даст толчок к дальнейшему повышению уровня информатизации государственного и корпоративного секторов экономики России [28]. Предполагается и наличие доступа всех органов государственной власти к сети Интернет.

Для наиболее эффективного движения в указанном направлении реализуются специальные планы информатизации государственных органов и отчеты об их выполнении, которые утверждаются Правительством РФ [7]. Действующее законодательство поощряет применение современных информационных технологий в органах власти. Сегодня уже не редкость проведение совещаний в государственных органах в удаленном доступе с использованием режима видеоконференцсвязи или селекторных переговоров.

Такая конструкция видится актуальной ввиду обширной территории РФ и ограниченного времени для принятия отдельного рода решений. Взаимодействие с органами власти в удаленном режиме осуществляется Полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе при проведении заседаний рабочих групп, советов, а также многими руководителями субъектов РФ [15; 16]. Таким образом, возможность общения работодателя и работников в государственных органах посредством информационно-телекоммуникационных сетей не вызывает сомнений и будет только расширяться.

Во-вторых, в трудовом договоре с дистанционным работником, как правило, не определяется рабочее место, поскольку трудовая функция выполняется вне места нахождения работодателя. Дистанционный работник осуществляет свою деятельность в любом месте, где имеется возможность использования сети Интернет. В данном случае классическое для российского трудового права понимание места работы и связанного с ним термина «рабочее место» утрачивает свое конститутивное значение [2].

На первый взгляд этот признак несовместим с деятельностью гражданского служащего, который постоянно находится на своем рабочем месте,

непосредственно реализуя полномочия органов государственной власти. Вместе с тем примечательно, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – закон № 79-ФЗ) не раскрывает понятия служебного (рабочего) места гражданского служащего [6]. Существенным условием служебного контракта является лишь указание на подразделение государственного органа, в которое принимается служащий, без привязки к конкретному рабочему месту. Таким образом, обязательным условием является адрес работодателя, а указание конкретного рабочего места (вплоть до номера кабинета) является дополнительным условием служебного контракта. Режим работы определяется графиком службы либо условиями служебного контракта. Иные положения, касающиеся организации рабочего места служащего и его режима работы, устанавливаются правовыми актами государственных органов с учетом требований, предъявляемых к ним в связи с осуществлением возложенных на них задач.

Учитывая изложенное, к отдельным категориям гражданских служащих, для которых рабочее место прямо не установлено законодательством, применение норм о дистанционном труде допустимо. Наиболее перспективными в этом направлении нам кажутся должности работников аналитических служб, специалистов в сфере закупок товаров, работ, услуг, обеспечивающих специалистов в части материально-технического снабжения государственных органов, специалистов, связанных с расшифровкой стенограмм и т.п. В качестве примера для Пермского края можно привести должности руководителей среднего звена и специалистов в Министерстве по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края, в Министерстве территориального развития, Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края. Служебным распорядком указанных органов власти к отдельным категориям должностей допускается применение режима гибкого служебного времени с гибким служебным местом, поэтому применение дистанционного труда вполне может быть использовано в качестве альтернативного метода трудоустройства [14; 26; 27].

Также можно выделить должности, в отношении которых возможность применения норм о дистанционном труде сегодня отсутствует. Например, должности, для которых необходимо поддержание постоянной и оперативной связи с руководителем и которые связаны производственными и организационными процессами с другими работниками, либо наделены специальным функционалом по обеспечению деятельности государственного органа. Исключение таких работников из текущего рабочего процесса повредит деятельности государственного органа. Это могут быть работники регистрирующих органов, канцелярии; сотрудники, обеспечивающие прием граждан и реализующие государственные и муниципальные услуги; работники, связанные с доступом к материалам и документам ограниченного доступа (сотрудники кадровых служб); секретари. Здесь же можно говорить о руководителях среднего звена, которые являются связующим субъектом между руководителем более высокого уровня и специалистами, и отвечают за оперативное решение вопросов.

Нет возможности дистанционной работы для должностей, которым в силу прямого указания закона определено рабочее место и установлен режим работы,

соответствующий постоянному присутствию на определенном рабочем месте. Так, необходимость поддержания постоянной связи с членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, помощником которого является гражданин, предполагает его размещение в здании, предоставленном соответствующей палате Федерального Собрания РФ. Более того, законодательством четко регламентируется, что на весь состав помощников, работающих на постоянной основе, в помещении, предоставленном члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, предоставляется рабочее место, оборудованное мебелью, оргтехникой (в том числе персональным компьютером, подключенным к общей сети, ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи [21, ст. 37]. Предоставление рабочего места помощникам, осуществляющим деятельность в регионах, возлагается на законодательный или исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта РФ.

На таких работников в полной мере распространяется законодательство о государственной гражданской службе и применение к ним норм трудового законодательства о дистанционном труде не представляется возможным. Уточним, однако, что это касается «штатных» помощников. Напротив, на помощников члена Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, работающих по совместительству, распространяются общие условия и требования, установленные трудовым законодательством, соответственно, к ним могут применяться и положения о дистанционной работе.

Отдельными законами субъектов РФ рабочие места могут устанавливаться и для помощников депутатов законодательных (представительных) органов власти [9; 16, ст. 5; 20, ст. 26]. При этом рабочее место может быть конкретизировано избирательным округом депутата (общественной приемной депутата). В Пермском крае, как и в большинстве других субъектов, рабочее место помощника депутата не определено. Это связано с тем, что в силу специфики своей деятельности он может быть занят в избирательном округе, подведомственном депутату, или иметь разъездной характер работы, гибкий режим труда, осуществлять работу в режиме видеоконференцсвязи и т.д. Поэтому оборудование для такого работника стационарного рабочего места представляется нецелесообразным. Такая обязанность у работодателя предусмотрена только для депутатов [18].

Не следует забывать и о том, что ТК РФ позволяет уточнить место работы, в котором дистанционный работник непосредственно исполняет свои обязанности. Работодатель вправе закрепить в качестве постоянного места выполнения трудовой функции, например, домашний адрес работника, общественную приемную депутата, если она находится вне помещения, предоставленного работодателем. Однако важно иметь в виду, что место работы дистанционного работника не должно обладать признаками обособленного подразделения. В связи с этим во избежание налоговых рисков работодателю рекомендуется не арендовать помещение для работы дистанционного работника и не предусматривать в трудовом договоре компенсацию ему затрат на аренду помещения для работы [11] (компенсация на возмещение расходов, связанных с предоставлением депутатам, а иногда и их помощникам

помещения для работы, предусмотрена во многих субъектах РФ, например, в Нижегородской, Тамбовской областях).

Основания увольнения работников государственных органов, на которых распространяется действие трудового законодательства, определены ТК РФ. Как было отмечено, особенностью дистанционных трудовых отношений является право работодателя установить дополнительные основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя (ст. 312.5 ТК РФ). Для гражданских служащих общие основания увольнения перечислены в ст. 33 закона № 79-ФЗ. По основаниям, изложенным в служебном контракте, увольнение с гражданской службы законодательством не предусмотрено. Однако это не является препятствием для применения дистанционного труда, так как дополнительные основания увольнения не являются существенным условием контракта гражданского служащего.

Для работников государственных органов, работающих на условиях трудового договора о дистанционной работе, дополнительными основаниями увольнения могут быть: неоднократное нарушение режима или графика работы, определенного работодателем (депутатом); переезд работника для проживания в другую местность, если условия выполнения трудовой функции предполагали проживание (пребывание) работника в определенном субъекте РФ; разглашение конфиденциальной информации, ставшей известной работнику в процессе осуществления трудовой функции; нарушение сроков предоставления отчетности; неисполнение обязанностей по соблюдению правил охраны труда; невыполнение установленных показателей работы либо выполнение работы ненадлежащего качества, в том числе нарушение сроков, определенных заданиями работодателя.

Что касается расторжения трудового договора по результатам выполненной работы, то показатели результативности и эффективности трудовой деятельности необходимо установить в трудовом договоре исходя из специфики деятельности государственного органа. Как, например, в отношении многих гражданских служащих [22; 24; 25]. На такие показатели работодатель будет опираться при оценке качества выполненного задания. Также рекомендуется разработать график исполнения работ, несоблюдение которого может являться основанием для применения мер юридической ответственности.

В заключении отметим, что применению дистанционного труда непосредственно на гражданской службе будет способствовать введение соответствующей нормы в закон № 79-ФЗ. Резонным видится закрепление положения о дистанционном характере осуществления служебных обязанностей в ст. 24 «Содержание и форма служебного контракта». Вопросы, связанные с определением порядка служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями, можно урегулировать в рамках п 6. ч. 2 ст. 47 данного закона. Перечень программных продуктов, посредством которых осуществляется дистанционное взаимодействие, порядок использования электронной цифровой подписи и другие условия осуществления дистанционной работы следует закрепить в должностном регламенте.

Кроме этого, ст. 24 закона № 79-ФЗ должна быть дополнена условием о том, что дистанционный характер службы допускается со ссылкой на перечень должностей, утверждаемый нормативным актом государственного органа, по которому предусматривается особый порядок осуществления служебных обязанностей в дистанционном режиме.

Таким образом, при определенных законодательных условиях (в частности, помимо обозначенных нами выше предложений, к законодательным условиям можно отнести закрепление статуса дистанционного работника в правовых актах государственного органа; определение в трудовом договоре (контракте) условий, разграничивающих деятельность дистанционного работника с другими категориями работников (служащих); включение должностей, по которым исполнение обязанностей предполагается дистанционно, в специальные перечни должностей, утверждаемые государственным органом) применение дистанционного труда в государственных органах можно рассматривать в качестве перспективного направления реформирования системы государственного управления и развития кадрового потенциала, в том числе и на государственной службе. Реализация современных трудовправовых конструкций может содействовать повышению профессиональной компетентности, мотивации работников государственных органов и обеспечению условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности.

Список литературы

1. Браун Е.А. Особенности дистанционного труда отдельных категорий работников в системе государственного управления [Электронный ресурс] // Шестой Перм. конгр. ученых-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. Пермь, 2015. С. 223–226. URL: <http://permcongress.com/content/file/2015-permcongress-sbornmat.pdf> (дата обращения: 01.06.2016).
2. Васильева Ю.В., Шуралева С.В. Содержание трудового договора о дистанционной работе: теоретические аспекты // Вестн. Перм. ун-та. Юрид. науки. 2015. Вып. 2 (28). С. 88–97.
3. Вожова Е.М. Органы государственной власти как субъекты права // Административ. и муницип. право. 2010. № 7. С. 17–25.
4. Модельный закон об основах государственной службы: постановление Межпарламент. Ассамблеи государств-участников СНГ от 15 июня 1998 г. № 11-5 // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103–128.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: проект федер. закона (подготовлен Минфином России; не внесен в Гос. Думу Федер. Собрания Рос. Федерации; текст по состоянию на 28 апр. 2015 г.). URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#nra=18411> (дата обращения 07.04.2016).
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

7. *О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов:* постановление Правительства Рос. Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 22, ст. 2778.

8. *О Перечне должностей и об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Пермского края:* указ губернатора Перм. края от 20 янв. 2011 г. № 3 // Бюл. законов Перм. края, правовых актов губернатора Перм. края, Правительства Перм. края, исполн. органов гос. власти Перм. края. 2011. № 3.

9. *О Положении о помощнике депутата Самарской Губернской думы [Электронный ресурс]:* постановление Самар. Губерн. думы от 27 февр. 2007 г. № 2853. URL: <http://docs.cntd.ru/document/945006363> (дата обращения: 01.06.2016).

10. *О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих [Электронный ресурс]:* постановление Пленума Верхов. суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009 г. № 2 // Бюл. Верхов. суда Рос. Федерации. 2009. № 4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84965/ (дата обращения: 01.06.2016).

11. *О признании обособленного подразделения организации [Электронный ресурс]:* письмо Минфина России от 4 июля 2013 г. № 03-02-07/1/25829. URL: <http://base.garant.ru/70409126/> (дата обращения 03.05.2016).

12. *О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы:* указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2005 г. № 1574 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118.

13. *О системе государственной службы Российской Федерации:* федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

14. *О служебном распорядке Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края:* приказ М-ва по регулированию контракт. системы в сфере закупок Перм. края от 24 янв. 2014 г. № СЭД-32-01-04-6 // Бюл. законов Перм. края, правовых актов губернатора Перм. края, Правительства Перм. края, исполн. органов гос. власти Перм. края. 2014. № 4.

15. *О совещании в режиме видеоконференции с начальниками территориальных органов Минюста России, действующих в Приволжском федеральном округе [Электронный ресурс].* URL: <http://to52.minjust.ru/ru/press/news/sostoyalos-soveshchanie-v-rezhime-videokonferencii-s-nachalnikami-territorialnyh-organov> (дата обращения: 16.05.2016).

16. *О совещании в режиме видеоконференцсвязи по вопросу организации в регионах ПФО единого государственного экзамена – 2015 [Электронный ресурс].* URL: <http://dasamara.ru/14912-mikhail-babich-provel-soveshchanie-po-podgotovke-k-provedeniyu-ege.html> (дата обращения: 02.06.2016).

17. *О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края:* закон Краснояр. края от 14 мая 2007 г. № 1-18 // Ведомости высших органов гос. власти Краснояр. края. 2007. № 23 (175).

18. *О статусе* депутата Законодательного Собрания Пермского края: закон Перм. края от 6 марта 2007 г. № 9-ПК // Рос. газ. 2007. № 50.
19. *О статусе* депутата Московской городской Думы [Электронный ресурс]: закон г. Москвы от 13 июля 1994 г. № 14–60. URL: <http://base.garant.ru/309614/> (дата обращения: 16.05.2016).
20. *О статусе* депутата Тюменской областной Думы: закон Тюмен. обл. от 27 июня 1994 г. № 1 // Тюмен. изв. 1994. № 151.
21. *О статусе* члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 28, ст. 3466.
22. *О стратегии* кадровой политики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на период до 2020 года [Электронный ресурс]: приказ Росреестра от 26 июня 2014 г. № П/296. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=605697;frame=213#0> (дата обращения: 16.05.2016).
23. *Об Избирательной* комиссии Пермского края: закон Перм. края от 20 февр. 2007 г. № 3-ПК // Собр. законодательства Перм. края. 2007. № 3.
24. *Об утверждении* государственной программы «Совершенствование государственного управления»: постановление Правительства Перм. края от 03 окт. 2013 г. № 1327-п // Бюл. законов Перм. края, правовых актов губернатора Перм. края, Правительства Перм. края, исполн. органов гос. власти Перм. края. 2013. № 40.
25. *Об утверждении* Порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Межрегиональном операционном управлении Федерального казначейства [Электронный ресурс]: приказ Казначейства России от 9 февр. 2016 г. № 43. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71242026/> (дата обращения 03.05.2016).
26. *Об утверждении* служебного распорядка Агентства по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края [Электронный ресурс]: приказ Агентства по инвестициям и внешнеэкон. связям Перм. края от 1 марта 2013 г. № СЭД-22-01-04-3. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430529777> (дата обращения 03.05.2016).
27. *Об утверждении* служебного распорядка Министерства территориального развития Пермского края [Электронный ресурс]: приказ М-ва террит. развития Перм. края от 6 июня 2014 г. № СЭД-53-03.15-54. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=75403#0> (дата обращения 03.05.2016).
28. *Об утверждении* Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 1 нояб. 2013 г. № 2036-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 46, ст. 5954.
29. Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право Российской Федерации: учеб. Ростов на-Дону: Феникс, 2009. 445 с.

Статья получена 04.06.2016

References

1. Braun, E.A. (2015), "The features of remote labour of certain categories of workers in the public administration system", *Shestoj Permskij kongress uchenyx-yuristov: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [The sixth Congress of the Perm scientists-lawyers: materials of international scientific-practical conference], Perm, Russia, 2015, pp. 223–226, [Online], available at: <http://permcongress.com/content/file/2015-permcongress-sbornmat.pdf> (Accessed 1 June 2016).
2. Vasil'eva, Yu.V. and Shuraleva, S.V. (2015), "The contents of the employment contract on remote work: theoretical aspects", *Vestnik permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, no. 2 (28), pp. 88–97.
3. Vozhova, E.M. (2010), "Public authorities as subjects of rights", *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, no. 7, pp. 17–25.
4. *Model'nyj zakon ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby* [A model law on state service] (1998), Resolution of the Interparliamentary Assembly of States-participants of the CIS no. 11–5 dated 15 June 1998, *Informacionnyj byulleten' Mezhpardamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyx Gosudarstv*, no. 18, pp. 103–128.
5. Federal portal of projects of normative legal acts (2015), *O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii* [On amendments to the Federal law "On state civil service of the Russian Federation" and certain legislative acts of the Russian Federation]: the bill, drew up by the Ministry of Finance of the Russian Federation, didn't introduce into the State Duma, updated 28 April 2015), available at: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=18411> (Accessed 7 April 2016).
6. *O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii* [On state civil service of the Russian Federation] (2004), Federal law no. 79-FZ dated 27 July 2004, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 31, art. 3215.
7. *O koordinacii meropriyatij po ispol'zovaniyu informacionno-kommunikacionnyh tekhnologij v deyatel'nosti gosudarstvennyh organov* [On the coordination of actions for use is information-communication technologies in activity of state authorities] (2010), Government Resolution of the Russian Federation no. 365 dated 24 May 2010, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 22, art. 2778.
8. *O Perechne dolzhnostej i ob oplate truda rabotnikov, zameshchayushchih dolzhnosti, ne yavlyayushchiesya dolzhnostyami gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Permskogo kraja* [On the List of posts and the remuneration of employees occupying positions which are not civil service positions in the Perm region] (2011), Decree of the Governor of the Perm krai no. 3 dated 20 January 2011, *Bjulleten' zakonov Permskogo kraja, pravovyh aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja*, no. 3.
9. *Kodeks* (2007), *O Polozhenii o pomoshchnike deputata Samarskoj Gubernskoj Dumy* [On the Situation of assistant to the Deputy of the Samara Provincial Duma]: Resolution of Samara region Duma no. 2853 dated 27 February 2007, available at: <http://docs.cntd.ru/document/945006363> (Accessed 1 June 2016).

10. ConsultantPlus (2009), *O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii reshenij, dejstvij (bezdejstviya) organov gosudarstvennoj vlasti, organov mestnogo samoupravleniya, dolzhnostnyh lic, gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhashchih* [About practice of consideration by courts of Affairs about contest of decisions, actions (inaction) of state authorities, local self-government bodies, officials, state and municipal officials]: resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation no. 2 dated 10 February 2009, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84965/ (Accessed 1 June 2016).

11. Garant (2013), *O priznanii obosoblennogo podrazdelenija organizacii* [On recognition of a separate organizational unit]: Letter of Ministry of finance of Russia no. 03-02-07/1/25829 dated 4 July 2013, available at: <http://base.garant.ru/70409126/> (Accessed 3 May 2016).

12. *O Reestre dolzhnostej Federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby* [About the Register of posts of Federal state civil service] (2005), Presidential Edict of the Russian Federation no. 1574 dated 31 December 2005, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 1, art. 118.

13. *O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii* [On the public service of the Russian Federation] (2003), Federal law no. 58-FZ dated 27 May 2003, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 22, art. 2063.

14. *O sluzhebnom rasporyadke Ministerstva po regulirovaniyu kontraktnoj sistemy v sfere zakupok Permskogo kraja* [On the service regulations of the Ministry on regulation of contract system in the procurement of the Perm region] (2014), Order of the Ministry of regulation of contract system in the procurement of Perm Krai no. SED-32-01-04-6 dated 24 January 2014, *Bjulleten' zakonov Permskogo kraja, pravovyh aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja*, no. 4.

15. The website of the Ministry of justice of the Russian Federation on the Perm (2015), "News of the region", available at: <http://to52.minjust.ru/ru/press/news/sostoyalos-soveshchanie-v-rezhime-videokonferencii-s-nachalnikami-territorialnyh-organov> (Accessed 16 May 2016).

16. Building portal of the city of Samara (2015), "About the meeting on preparation for the exam in videoconference", available at: <http://dasamara.ru/14912-mikhail-babich-provel-soveshchanie-po-podgotovke-k-provedeniyu-ege.html> (Accessed 2 June 2016).

17. *O statute deputata Zakonodatel'nogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraja* [The status of the Deputy of Legislative Assembly of Krasnoyarsk region] (2007), Law of the Krasnoyarsk Krai no. 1-18 dated 14 May 2007, *Vedomosti vysshih organov gosudarstvennoj vlasti Krasnoyarskogo kraja*, no. 23 (175).

18. *O statute deputata Zakonodatel'nogo Sobraniya Permskogo kraja* [The status of the Deputy of Legislative Assembly of the Perm region] (2007), Law of the Perm krai no. 9-PK dated 06 March 2007, *Rossijskaya gazeta*, no. 50.

19. Garant (1994), *O statute deputata Moskovskoj gorodskoj Dumy* [On the status of deputies of the Moscow city Duma]: Law of Moscow city no. 14-60 dated 13 July 1994, available at: <http://base.garant.ru/309614/> (Accessed 16 May 2016).

20. *O statute deputata Tyumenskoj oblastnoj Dumy* [On the status of the Deputy of the Tyumen regional Duma] (1994), Law of Tyumen region no. 1 dated 27 Juny 1994, *Tyumenskie izvestiya*, no. 151.

21. *O statute chlena Soveta Federacii i statute deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii* [The status of member of the Council of Federation and status of Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation] (1994), Federal law no. 3-FZ dated 08 May 1994, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 28, art. 3466.

22. ConsultantPlus (2014), *O strategii kadrovoj politiki Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii na period do 2020 goda* [On the strategy of personnel policy the Federal service for state registration, cadastre and cartography for the period till 2020]: Order of the Federal service for state registration, cadastre and cartography no. 296 dated 26 June 2014, available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=605697;frame=213#0> (Accessed 16 May 2016).

23. *Ob Izbiratel'noj komissii Permskogo kraja* [About Election Commission of the Perm region] (2007), Law of the Perm krai no. 3-PC dated 20 February 2007, *Sobranie zakonodatel'stvo Permskogo kraja*, no. 7.

24. *Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy «Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya* [About approval of the state program “Development of public administration”] (2013), Government Resolution of the Perm krai no. 1327-p dated 3 October 2013, *Bjulleten' zakonov Permskogo kraja, pravovyh aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja*, no. 40.

25. Garant (2016), *Ob utverzhdenii Poryadka opredeleniya i ocenki rezul'tativnosti deyatel'nosti federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih, zameshchayushchih dolzhnosti federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v Mezhrefional'nom operacionnom upravlenii Federal'nogo kaznachejstva* [On approval of the Procedure for determining and assessing the performance of Federal state civil servants replacing posts of Federal state civil service in inter-regional operational administration of the Federal Treasury]: Order of the Treasury of Russia no. 43 dated 9 February 2016, available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71242026/> (Accessed 3 May 2016).

26. Kodeks (2013), *Ob utverzhdenii sluzhebnoho rasporyadka Agentstva po investiciyam i vneshneehkonomicheskim svyazyam Permskogo kraja* [Approval of official regulations of the Agency for investment and external economic relations of the Perm region]: Order of the Agency for investment and external economic relations of the Perm krai no. SED-22-01-04-3 dated 1 March 2013, available at: <http://docs.cntd.ru/document/430529777> (Accessed 3 May 2016).

27. ConsultantPlus (2014), *Ob utverzhdenii sluzhebnoho rasporyadka Ministerstva territorial'nogo razvitiya Permskogo kraja* [Approval of official regulations of the Ministry of territorial development of the Perm region]: Order of the Ministry of territorial development of the Perm krai no. SED-53-03.15-54 dated 6 June 2014, available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=75403#0> (Accessed 3 May 2016).

28. *Ob utverzhdenii Strategii razvitiya otrasli informacionnyh tekhnologij v Rossijskoj Federacii na 2014–2020 gody i na perspektivu do 2025 goda* [On approval of the Strategy of development of branch of information technologies in the Russian Federation for 2014–2020 and on prospect till 2025] (2013), Order of Government

of the Russian Federation no. 2036-p dated 1 November, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, no. 46, art. 5954.

29. Smolenskij, M.B., Marxgejm, M.V. and Tonkov, E.E. (2009), *Konstitucionnoe parvo Rossijskoj Federaci*, [The Constitutional law of the Russian Federation], Feniks, Rostov-on-Don, Russia.

Received 4 June 2016

THE APPLICATION OF THE RULES ON REMOTE WORK IN STATE BODIES

Elena A. Braun

Legislative Assembly of Perm Krai, 51 Lenin str., Perm, 614006, Russia

E-mail: perm@prm.ru

Remote work was given some regulatory grounds quite recently, but now we can say that its scope is quite extensive. The draft contract for freelance work is very modern and sets a new breakthrough in the development of labor legislation. Today the legislator has not defined criteria that restrict the use of remote work in a particular field of employment. Thus, we can assume that this draft contract is applicable for work in state bodies. Public authorities under the article on state power and other state bodies with the authority and the legislature, for example, electoral Commission, audit chamber of the Russian Federation, etc.

The purpose of this article is to define the conditions and limits of the use of telework in government agencies, to develop possible recommendations on the use of remote labor relations in state bodies.

The review of the regulatory framework in reforming the approaches to public administration and scientific debate that allows one to confirm or refute the thesis about the possibility of teleworking in the government is the main purpose of this article.

Key words: remote work; remote worker; remote labor relations; government; public service



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.1:330.322.013 А.С. ЗУЙКИНА, к.полит.н., доцент кафедры государственного управления и истории
ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», г. Пермь, Комсомольский просп., 29
Электронный адрес: votinova@inbox.ru

А.И. БРАТЧИКОВА, секретарь
ООО «Технология-Сервис», г. Пермь, ул. Гайвинская, 105
Электронный адрес: nastya@bogomolowa.ru

НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

В статье раскрывается государственная политика России в вопросе развития монопрофильных городов в 2010-е гг. Авторы приводят основные критерии отнесения населенных пунктов к моногородам, соотносят их с параметрами, установленными российским правительством, с целью определения моногородов, нуждающихся в поддержке. Посредством сравнительного анализа выявляются основные направления государственной поддержки моногородов Российской Федерации в периоды двух экономических кризисов – 2008–2010 и 2012–2016 гг., а также их эффекты на функционирование монопрофильных городов Пермского края. Согласно результатам исследования направления и формы государственной поддержки развития моногородов в первую и вторую кризисные волны сходны и нацелены в основном на диверсификацию экономики муниципальных образований. Возможности получить федеральный финансовый ресурс имеют, прежде всего, моногорода, попавшие в утвержденный Правительством РФ Перечень монопрофильных городов. Реализовать данные возможности муниципальные власти могут, разработав комплексный инвестиционный план модернизации моногорода. Кроме того, поддержку получают моногорода, территории которых получили статус территорий опережающего развития. В этом смысле большинство моногородов Пермского края пока пребывает в аутсайдерах.

Ключевые слова: моногород; градообразующее предприятие; механизмы государственной поддержки; комплексные инвестиционные планы; территории опережающего развития; экономический кризис

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-32-46

Экономические кризисы 2008–2010 и 2012–2016 гг. отразились практически на всех отраслях экономики Российской Федерации. Особенно остро последствия двух экономических кризисов испытывают моногорода,

жизнеспособность которых зависит от финансового положения одного-двух градообразующих предприятий. В истории России встречается множество примеров гибели городов вследствие упадка промышленности (г. Барыш Ульяновской области, где после закрытия градообразующего предприятия источником дохода для местного населения стала работа на флотах разных государств). Некоторым из них удалось перепрофилироваться (г. Байкальск в Иркутской области, где на месте прекратившего работу целлюлозно-бумажного комбината получает развитие курортно-туристическое направление). Сегодня в монопрофильных населенных пунктах проживает свыше 16 млн человек (24% всего городского населения России). Социальная значимость моногородов определяет их появление в государственной политической повестке и ставит вопросы о разработке управленческих инструментов поддержки данных муниципалитетов. Интересным представляется проанализировать направления государственной поддержки моногородов в условиях двух экономических кризисов. Проведенный авторами кросс-темпоральный сравнительный анализ механизмов государственной поддержки развития моногородов позволяет выявить особенности государственной политики в отношении монопрофильных городов в периоды двух экономических кризисов в 2008–2010 и 2012–2016 гг. Посредством кросс-территориального сравнительного анализа отдельных моногородов Пермского края раскрываются формы и эффекты государственной поддержки моногородов. В целях исследования практики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее – МСУ) моногородов проведено интервью с представителями органов МСУ моногородов. Количественные статистические методы позволяют оценить численность населения моногородов, уровень безработицы, количество и долю работающих на градообразующем предприятии и т.д.

В первой части статьи раскрываются понятие «моногород», критерии отнесения населенных пунктов к монопрофильным, а также основные проблемы, с которыми сталкиваются данные муниципальные образования в современной России. Вторая часть работы посвящена сравнению направлений государственной поддержки монопрофильных городов в условиях двух экономических кризисов, а также их эффектов на моногорода Пермского края. По результатам исследования авторами предлагается проект реализации управленческого проекта, направленного на диверсификацию экономики одного из моногородов Прикамья.

Моногород в России: характеристики и проблемы развития

Результатом экономических реформ в Советском Союзе стала монопрофильность многих российских городов. Сущность феномена монопрофильности состоит в жесткой зависимости между развитием всех сфер жизнедеятельности города и финансовым положением градообразующего предприятия.

Монопрофильный город (моногород) – промышленный город с монопрофильным производством. Греческая приставка «моно» (от греч. *monos* – один) – первая часть сложных слов со значением «состоящий из одного, единого, относящийся к одному; одиночный».

При определении моногорода необходимо остановиться на понятии градообразующего предприятия. Этот термин впервые появился в советское время. Моногород создавался по плану развития градообразующих и градообслуживающих предприятий. Градообразующее предприятие – производственное предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть трудоспособных жителей города, поселка, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения. Градообслуживающие предприятия работают на внутренние нужды города – коммунально-бытовое и социально-культурное обслуживание (пассажирский транспорт, электро-, тепло- и водоснабжение, канализация, вывоз мусора, строительство, торговля, пищевая промышленность и др.) [5].

В настоящее время отсутствует единая трактовка понятия «моногород». Пермские политологи Т.Б. Витковская и О.А. Рябова в монографии «Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы» определяют моногород как «город, который возник “вокруг” производства, то есть именно производственные структуры обусловили формирование городской инфраструктуры...» [3, с. 10]. Представитель технических наук М.А. Гуреева в своем определении акцентирует взаимосвязь между предприятием города и функционированием городского поселения: «Моногород (монопрофильное поселение) – поселение (город, поселок), где существует настолько тесная связь между функционированием крупного (градообразующего) предприятия и экономико-социальными аспектами жизни самого поселения, что рыночные перспективы предприятия существенно влияют на судьбу этого поселения, это город-завод» [4, с. 37]. Российский социолог А.Н. Маслова отталкивается от местного сообщества и определяет моногород как «относительно обособленную общность компактно проживающих людей, являющихся частью макросистемы, представляющую собой особый тип социальной организации, который характеризуется системным единством города и градообразующего предприятия и моноцентричным характером экономики, связанным с выполнением определенной общественно значимой функции в макросистеме» [5].

Министерством регионального развития РФ в свое время были определены две группы критериев, в соответствии с которыми населенные пункты относятся к моногородам: качественные и количественные. К качественным критериям относятся: наличие градообразующего предприятия (или нескольких одной отрасли), от деятельности которого существенно зависит доходная часть местного бюджета; низкая степень диверсификации сфер занятости населения; удаленность города от других крупных населенных пунктов; отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром; неспособность местного сообщества самостоятельно компенсировать риски внешней среды. Количественные критерии представлены числовой долей ряда параметров: не менее 30% объектов социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры обслуживаются одним предприятием; доля одной отрасли составляет 50% общего производства; более 25% занятых и свыше 20% доходов местного бюджета приходится на крупнейшее предприятие (или несколько одной и той же отрасли).

Понятие градообразующих предприятий уточняется в постановлении Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенности продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими». Так, к градообразующим относятся предприятия, на которых заняты не менее 30% общего числа работающих на предприятиях города либо имеющие на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте.

Подытоживая, выделим следующие признаки монопрофильных городов:

- 1) наличие в городе одного крупного предприятия или несколько однотипных (или технологически связанных) предприятий, обслуживающих отраслевой сегмент рынка;
- 2) доходная часть бюджета города в значительной степени зависит от деятельности одного (или нескольких) предприятий города;
- 3) низкая диверсификация отраслей занятости;
- 4) существенная территориальная отдаленность от других более крупных населенных пунктов.

Основные проблемы функционирования и развития моногородов современной России связаны, во-первых, с моноотраслевым характером экономики. К таковым можно отнести:

- 1) отсутствие альтернативной возможности трудоустройства, отсутствие интереса населения в участии в создании малого и среднего бизнеса;
- 2) высокую зависимость муниципальных бюджетов и, как следствие, предоставление муниципальных услуг населению от налоговых платежей градообразующих предприятий.

Вторая группа проблем связана с процессами, протекающими на самом градообразующем предприятии:

- 1) неконкурентоспособность продукции промышленных предприятий моногородов как на внешних, так и на внутренних рынках. Ситуацию усугубляет то, что производственный процесс (соответственно и качество продукции) на промышленных предприятиях не соответствует современным техническим требованиям;
- 2) низкая производительность труда и проблема кадров в связи с устаревшими технологиями;
- 3) частая смена собственников предприятий, что негативно сказывается на актуализации вопросов модернизации производства и сбыта;
- 4) под влиянием кризисных процессов многим моногородам был фактически закрыт доступ к инвестициям и инновациям [7].

Особенности государственной поддержки моногородов в Российской Федерации в 2010 г.

Начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис обострил проблемы развития моногородов. Занимавший на тот момент пост Президента РФ Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. обратил внимание на вопрос нормализации состояния моногородов: «Особое и очень важное направление – нормализация ситуации в моногородах.

Их в России несколько сотен. В ближайшие месяцы нам необходимо принять оперативные меры, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни в моногородах. Это задача органов власти всех уровней и руководства предприятий» [8]. В этот же период Минрегионом был сформирован перечень моногородов России, в который вошли 335 муниципальных образований.

Проблемы моногородов вновь актуализировались в 2014 г., когда мировой и европейский экономический кризис снова дали о себе знать. «Экономический кризис – тяжелое переходное состояние на пути к определенной цели, а при отсутствии таковой – более уместно квалифицировать происходящее как тенденции устойчивого упадка хозяйства» [1, с. 441–446].

По поручению Президента РФ Министерством экономического развития подготовлен обновленный перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). В его основу легло постановление Правительства РФ № 709 от 29 июля 2014 г. «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» (далее – Постановление № 709). Так, в 2014 г. Перечень моногородов включал 313 муниципальных образований. С учетом изменений, внесенных в распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» в 2016 г., общее количество моногородов увеличилось до 319. Наибольшее количество моногородов в России сосредоточены в Уральском (Свердловская и Челябинская области) и Приволжском (Самарская, Нижегородская области, Пермский край) федеральных округах [9, с. 208].

Все города в перечне в зависимости от социально-экономического положения разделены на 3 категории.

- Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций) – 94 моногорода (ранее – 75 моногородов).
- Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения – 154 моногорода (ранее – 149 моногородов);
- Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования РФ (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией – 71 моногород (ранее – 89 моногородов).

Устойчивое развитие моногородов невозможно без тесного взаимодействия, с одной стороны, местного сообщества – в лице органов муниципальной власти, общественных организаций, горожан, бизнес-структур, с другой стороны, – государства в лице федеральной и региональной власти. Государственная политика по отношению к моногородам в России формируется, прежде всего, на федеральном уровне.

Авторами выделяются два основных механизма государственной поддержки развития моногородов:

- 1) нормативно-правовое регулирование: разработка законов и подзаконных актов;
- 2) экономический механизм государственной поддержки моногородов: предоставление бюджетных субсидий, льготное налогообложение и кредитование, государственная инновационная политика.

Прежде всего, можно выделить общие направления государственной поддержки муниципальных образований, в том числе распространяющиеся на монопрофильные города. К ним относятся, во-первых, различные налоговые льготы для предприятий. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной Правительством РФ 01 октября 2008 г., налоговые льготы отдельно выделены как перспективный инструмент для стимулирования развития инновационной активности хозяйствующих субъектов. Четыре специальных налоговых режима представляют, по сути, налоговые льготы: единый сельскохозяйственный налог; упрощенная система налогообложения; патентная система налогообложения; единый налог на вмененный доход; система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Введение в России нескольких специальных налоговых режимов в качестве льготного регулирования дает возможность учесть не только тип организации (малые и микропредприятия – при упрощенной и патентной системе налогообложения), но и отраслевую специфику и проблемы вида экономической деятельности (сельское хозяйство, обслуживающие сферы – торговля, общественное питание и т. п., добывающая промышленность).

Другое направление государственной поддержки касается предоставления субсидий из федерального бюджета на развитие малого и среднего бизнеса, в том числе на территориях моногородов (в настоящий момент программа реализуется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 1605 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» и ежегодно издаваемыми приказами Минэкономразвития России).

В 2010 году Правительством РФ была создана Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, посредством которого осуществляется софинансирование региональных адресных программ на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

В качестве антикризисных мер федеральными властями также предложены мероприятия по снижению напряженности на рынке труда, в целях реализации которого в бюджеты субъектов РФ направлены межбюджетные трансферты (постановление Правительства РФ от 15 декабря 2012 г. № 1307 «О предоставлении и распределении в 2013 г. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»).

Другая часть мероприятий федерального центра в период первого и второго экономических кризисов адресована исключительно моногородам. Так,

согласно постановлению Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 380 «О дополнительной поддержке субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся монопрофильные муниципальные образования» в 2010 г. на развитие моногородов выделено 10 млрд руб. в виде субсидий и еще 10 млрд руб. в виде кредитов. При этом основной акцент сделан не на поддержке занятости на градообразующих предприятиях, а на реструктуризации этих предприятий, создании альтернативных рабочих мест, диверсификации экономики моногородов, в том числе создании технопарков и бизнес-инкубаторов (на эти цели выделено до 2 млрд руб. из общей суммы субсидий, предусмотренных на цели поддержки моногородов). Федеральный финансовый ресурс поступал в территории тех субъектов РФ, где, во-первых, располагались моногорода, находящиеся в зоне повышенной степени риска согласно вышеупомянутому Перечню Правительства РФ; а, во-вторых, имеющие утвержденный на заседании Правительства РФ комплексный инвестиционный план по модернизации моногорода (далее – КИП). КИП – это продукт диагностики моногорода, включающий перечень приоритетных направлений развития территории, формулировку базовых целей и мер по их достижению [2]. К концу 2010 г. КИПы смогли разработать 200 моногородов, причем часть проектов не раз возвращалась на доработку. Деньги из федерального бюджета получили только 35 муниципалитетов. Основными проблемами, сдерживающими реализацию инвестиций в развитие моногородов, являются как отсутствие методологии формирования комплексных планов развития инвестиционных объектов, так и кадровый голод на местах. По этим причинам многие города отказывались от государственной поддержки в виде комплексных инвестиций.

В 2014 году Президентом РФ В.В. Путиным была продекларирована задача – обеспечить развитие российских моногородов, в первую очередь, через диверсификацию их экономики, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций. Для реализации данной задачи в октябре 2014 г. создается некоммерческая организация «Фонд развития моногородов». Учредителем фонда выступил Внешэкономбанк. Посредством фонда предполагается создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций. В целом на финансирование деятельности фонда из федерального бюджета за 2016–2018 гг. планируется выделить 29,6 млрд руб. Средства будут направлены на реализацию инвестпроектов в 50 городах с самой тяжелой социально-экономической ситуацией (по числу безработных, положению градообразующих заводов и фабрик, которые остановлены или находятся в предбанкротном состоянии). На данный момент поддержку из Фонда получили такие города как Канаш (Чувашия), Краснотурьинск (Свердловская область), Юрга (Кемеровская область), Надвоица (Карелия) и Чегдомын (Хабаровский край).

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – закон о ТОР) положил начало реализации другой формы государственной поддержки моногородов. Создание ТОР предусматривается только в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, что, по мнению инициаторов, будет способствовать диверсификации экономики таких городов [6]. Закон определяет ТОР как

часть территории субъекта РФ, на которой решением Правительства РФ устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Источники финансирования по созданию инфраструктуры в ТОР – бюджеты федерального, регионального и местного уровней, а также внебюджетные источники.

Таким образом, в качестве основного способа «спасения» моногородов государство определило финансирование диверсификации экономики за счет развития инфраструктуры, малого и среднего предпринимательства и ЖКХ. Антикризисная политика государства направлена на повышение инвестиционного потенциала моногородов (КИП, ТОР) и создание институциональных форм их поддержки (Фонд развития моногородов).

Моногорода Пермского края: нереализованные возможности

Согласно Перечню монопрофильных муниципальных образований на сегодня в Пермском крае насчитывается 10 моногородов. К ним относятся: г. Александровск, г. Горнозаводск, поселок городского типа (далее – пгт) Пашия, п. Юго-Камский, пгт Теплая Гора, г. Красновишерск, г. Нытва, г. Очер, г. Чусовой, пгт Уральский.

Все моногорода Пермского края отнесены: либо к категории 1-го Перечня, как моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (пгт Теплая Гора, г. Красновишерск, г. Нытва, г. Очер, г. Чусовой, пгт Уральский); либо к категории 2-го Перечня, как моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (г. Горнозаводск, г. Александровск, пгт Пашия, п. Юго-Камский). В категорию 3-го Перечня – со стабильной социально-экономической ситуацией – моногорода Пермского края не входят.

Таким образом, монопрофильные города Пермского края являются потенциальными получателями государственной поддержки. По замечанию представителей органов МСУ Прикамья, возможности предоставления федеральным центром финансовой помощи различались в периоды первого и второго экономических кризисов. «Чем сильнее кризис, тем слабее выражена господдержка. В первый кризис денег было больше. Сегодня сократилась доходная часть государственных бюджетов, в результате чего происходит сокращение социальных проектов. Кроме того, государство стало меньше выдавать кредитов – ставки по кредиту очень высоки. В результате страдает рынок сбыта, растёт инфляция, исчезает оборотный капитал»¹, – указывает негативные последствия экономического кризиса и государственной политики заместитель главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцехов. Кроме того, различен и потенциал самих моногородов в получении федерального ресурса.

¹ Интервью с заместителем главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцеховым // Из личного архива авторов. 20.04.2016.

Основными направлениями поддержки развития моногородов в Пермском крае, в соответствии с федеральным законодательством, в 2010-е гг. стали:

- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства;
- предоставление средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на решение проблем по переселению и капитальному ремонту многоквартирных домов в моногородах;
- дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда;
- субсидирование развития инфраструктуры моногородов, разработавших комплексные инвестиционные планы модернизации.

Попытку подготовить комплексные инвестиционные планы в 2010–2011 гг. предпринимали органы муниципальной власти г. Нытвы и пгт Теплой Горы. Однако они неоднократно отклонялись краевым правительством. Как замечает С.С. Войцехов, для того чтобы подготовить документы, необходима совместная работа региональных властей, органов МСУ и бизнес-структур (градообразующих предприятий), т.е. «качественное выполнение документально-организационных ролей»². В 2011 году все же был разработан КИП Нытвы на 2012–2017 гг. Кроме того, реализация КИПа запущена в г. Чусовом и г. Красновишерске. К примеру, среди основных мероприятий г. Чусового, согласно КИПу, значатся: создание промышленной площадки «Лямино»; создание бизнес-инкубатора; проведение капитального ремонта домов; организация общественных работ и профессионального переобучения; диверсификация экономики – строительство двух заводов стройматериалов и реконструкция градообразующего металлургического предприятия. В рамках реализации программы в местный бюджет г. Чусового на строительство коммунальной инфраструктуры в п. Лямино из федерального бюджета перечислено 332,5 млн руб. Еще 58,56 млн руб. федеральных средств и аналогичную сумму в виде кредита город получил на капитальный ремонт автодорожного моста через р. Чусовую. Бюджетный кредит в размере 233,79 млн руб. поступил на капитальный ремонт автодороги г. Чусовой-Калино-Верхнечусовские городки.

На софинансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов и на переселение граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ выделено г. Чусовому 75,2 млн руб. и г. Красновишерску – 10 млн руб.

На поддержку малого и среднего предпринимательства г. Чусовой получил 76,5 млн руб., г. Красновишерск – 10,2 млн руб.

Одна из надежд местных элит на стабилизацию ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях была связана с созданием в 2014 г. Фонда развития моногородов. Гендиректором Фонда до весны 2015 г. был депутат Законодательного собрания Пермского края второго созыва Д.С. Скриванов. Однако, по словам Д.С. Скриванова, в тот период каких-либо заявок от моногородов Пермского края не поступало, поэтому и решений по выделению средств в территории Пермского края в первые годы функционирования Фонда не принималось [10].

² Там же.

Только весной 2016 г. губернатор Пермского края и новый генеральный директор Фонда И.В. Кривоногов подписали соглашения о сотрудничестве по развитию моногородов Красновишерска и Теплой Горы, согласно которым в данных моногородах предполагается реализация инвестиционных проектов, создание более 350 новых рабочих мест. В конце года должно быть подписано следующее соглашение о выделении средств Фонда в бюджеты данных муниципалитетов. Региональные власти оценивают федеральные вливания в 700 млн руб.

Также готовятся заявки на предоставление помощи в реализации инвест-проектов в г. Чусовом [11]. По правилам получения средств Фонда, территории могут рассчитывать на поддержку до 1 млн руб. на каждое созданное рабочее место. На долю Фонда в общем объеме финансирования приходится 95% средств, остальные 5% – средства регионального бюджета.

В Прикамье в 2015 г. разработана программа по созданию ТОР, на территории которых предусматривается введение льгот по налогу на прибыль, имущество и землю. В конце прошлого года в Минэкономразвития России была направлена первая заявка на создание ТОР в г. Чусовом, где до 2025 г. планируется открыть почти 3 тыс. рабочих мест [6]. Представители местных органов власти положительно воспринимают данную инициативу. «Замечательная идея, если она будет реализована. Это даст огромный толчок развитию территории. Как раз тут должны пойти инвесторы, – считает заместитель главы Чусовского муниципального района по правовым вопросам С.С. Войцехов. – Однако нужно обратить внимание на то, что данный проект освобождает инвесторов от налогов. Налоговых поступлений в бюджет будет идти меньше. Государство должно как-то компенсировать потери»³.

В перспективе еще пять муниципальных образований Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития и ориентироваться на получение средств государственных бюджетов (г. Нытва, г. Красновишерск, г. Очер, а также пгт Теплая Гора и пгт Уральский).

Таким образом, в основе предоставления государством помощи моногородам лежит отнюдь не поддержка градообразующего предприятия, а создание на территории моногородов благоприятных условий для развития иных сфер бизнеса. С данных позиций авторами разработан управленческий проект по укреплению туристического направления в одном из моногородов Прикамья – Нытве. Нытвенское городское поселение входит в категорию 1-го Перечня монопрофильных муниципальных образований РФ, имеющих наиболее сложное социально-экономическое положение. Свыше 28% общей численности населения в городе трудоустроены на градообразующем предприятии ОАО «Нытва» (Нытвенский металлургический завод). Доля налогов и сборов, поступающих в местный бюджет от предприятия, составляет около 40%. На данный момент предприятие находится в процедуре банкротства, в отношении него введено внешнее управление. В связи с этим авторами предлагается реализация проекта по созданию Национального парка на территории Нытвенского пруда. В данный момент он получил одобрение админи-

³ Там же.

страции Нытвенского городского поселения, предполагается его включение в план мероприятий на следующий год.

Согласно результатам опроса жителей, проведенного авторами (в голосовании в соцсетях приняло участие 1181 человек), подавляющее большинство (93,3%) положительно оценили проект по созданию Национального парка. Негативно отреагировало 2,8% опрошенных. Остальные затруднились с ответом. Кроме того, авторами проведено анкетирование среди сотрудников завода с целью выявления их мнения о возможном месте будущего трудоустройства в случае закрытия предприятия и оценке проекта создания Национального парка. Согласно результатам анкетирования только у 30% работников есть понимание возможного места трудоустройства (в основном это люди до 40 лет с техническим образованием). При этом только 30% связывают будущее моногорода с модернизацией производства градообразующего предприятия. Остальные респонденты в качестве ответа назвали развитие малого бизнеса и конкретно реализацию авторского проекта по созданию Национального парка. 95% респондентов отметили, что парк может стать местом их трудоустройства.

Нытвенский пруд, на территории которого авторами предлагается создание Национального парка, является самым большим искусственным водоемом Европы: его площадь составляет 910 га. Пруд был создан по указу Марии Артемьевны Строгановой в 1756 г. для нужд основанного ею Нытвенского медеплавильного завода. Жители г. Нытвы считают пруд главной достопримечательностью города с более чем 250-летней историей. Таким образом, предполагаемое место расположения парка уже является «точкой притяжения» для местных жителей. Перспективы развития туризма в г. Нытве характеризуются близостью к административному центру Пермского края (г. Пермь); наличием культурных объектов и туристического маршрута на территории города (Нытвенский историко-краеведческий музей, Музей ложки). Туристический поток на территории проектируемого национального парка оценивается в 40 тыс. чел. в год.

Среди основных направлений взаимодействия руководства парка с образовательными учреждениями, учреждениями культуры и искусства, общественными организациями и средствами массовой информации можно назвать: проведение культурно-досуговых акций и праздников; музейная деятельность; экскурсионная деятельность; выставочная деятельность; рекламно-издательская деятельность; разработка и создание экологических троп и туристических маршрутов.

Инфраструктура Национального парка согласно проекту будет включать спортивно-оздоровительный комплекс, малые гостиницы, базу отдыха, туристские стоянки, пляж на берегу пруда, катание на катамаранах, площадки для активных игр на природе (футбол, волейбол, баскетбол, бадминтон), снеговые тропы.

Общий объем инвестиций в реализацию проекта составляет 221,49 млн руб.; среднегодовые текущие эксплуатационные расходы на старте реализации проекта составляют 6 млн руб. В качестве источника финансирования проекта предполагается использование средств Фонда развития моногородов.

Отметим, аналогичный предлагаемому авторами Национальный парк с 1993 г. функционирует на территории Тугулымского и Талицкого административных районов, в юго-восточной части Свердловской области – Национальный парк «Припышминские боры», который ежегодно посещают 34 млн чел. Доход парка составляет около 234 млн руб. в год, при затратах 187 млн руб. в год, что указывает на рентабельность проекта.

Заключение

Проблемы функционирования монопрофильных городов непосредственным образом связаны с деятельностью градообразующего предприятия. Именно поэтому в периоды экономических кризисов наблюдается их обострение: снижаются объемы сбыта продукции градообразующих предприятий, уменьшается производительность труда, растет безработица, поднимаются вопросы о расселении жителей и закрытии моногородов. В этом случае закономерным представляется обращение муниципальной власти к государственной поддержке. В качестве ключевой задачи государственной политики по развитию моногородов федеральный центр определил диверсификацию экономики данных муниципальных образований.

В первую волну кризиса в 2009 г. Правительством РФ сформирован Перечень монопрофильных городов, нуждающихся в финансовой помощи. Подвергнутый корректировке в 2014–2015 гг. Перечень стал включать 319 моногородов, являющихся потенциальными получателями средств федерального бюджета. В данный Перечень в том числе входят десять моногородов Пермского края как города с наиболее сложным социально-экономическим положением и города, имеющие риски ухудшения ситуации.

Основой получения федерального ресурса является наличие у моногорода утвержденного Правительством РФ КИПа. Три города Пермского края в соответствии с данным условием могут рассчитывать на государственную поддержку – Чусовой, Красновишерск и Нытва.

В периоды первой и второй кризисных волн 2008–2010 и 2014–2016 гг. отмечается сходство основных направлений государственной поддержки, среди которых: предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства; перечисление средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на решение проблем по переселению и капитальному ремонту многоквартирных домов; субсидирование развития инфраструктуры моногородов; снижение напряженности на рынке труда. Сами руководители органов МСУ в числе приоритетных направлений государственной поддержки называют развитие инфраструктуры моногорода и привлечение на территорию квалифицированных кадров.

В период второго экономического кризиса в 2014 г. был создан специализированный центр по вопросам участия государства в развитии моногородов – Фонд развития моногородов, однако соглашения о сотрудничестве по развитию моногородов Красновишерска и Теплой Горы были подписаны лишь весной 2016 г.

Кроме того, во вторую волну экономического кризиса федеральные власти инициировали создание в монопрофильных городах «точек роста» – т.н. ТОР, в кото-

рых устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития, улучшения жизнедеятельности населения. Шесть моногородов Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития, такие как г. Чусовой, г. Нытва, г. Красновишерск, г. Очер, а также пгт Теплая Гора и пгт Уральский.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день эффекты от реализации различных направлений государственной поддержки затрагивают далеко не все монопрофильные города Пермского края. Финансовый ресурс Федерации распределяется неравномерно. Причины этого в большинстве случаев кроются в нежелании и неумении представителей власти моногородов и руководства градообразующих предприятий организовывать процесс разработки и утверждения КИПов, низкой квалификации муниципальных служащих, недостатке опыта, а также их неосведомленности о существующих государственных программах по поддержке моногородов.

Авторами статьи на примере одного из моногородов Прикамья – Нытвы – предлагается сделать акцент на диверсификации городской экономики за счет реализации управленческого проекта по развитию индустриального направления городской политики, а именно создание Национального парка на территории Нытвенского пруда. Посредством реализации проекта предполагается решить несколько задач: формирование новых рабочих мест, повышение предпринимательской активности населения и увеличение субъектов малого и среднего предпринимательства, привлечение инвестиций, развитие инфраструктуры.

Список литературы

1. Абушахманова Ю.В. Экономический кризис: эволюция, действительность, прогнозы // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 441–446.
2. Антонов Г.Д., Иванова О.П. Стратегическое управление развитием социально-производственного комплекса моногорода // Междунар. журн. приклад. и фундамент. исслед. 2015. № 3–1. С. 45–49.
3. Витковская Т.Б., Рябова О.А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы: монография. Екатеринбург: УрО РАН, 2011. 259 с.
4. Гуреева М.А. Экономические проблемы моногородов в условиях мирового финансового кризиса // Вестн. рос. нового ун-та. 2012. № 2. С. 37–44.
5. Маслова А.Н. История социально-экономического развития моногородов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.allrus.info/main.php?ID=645725> (дата обращения: 05.01.2016).
6. Медведев определил порядок создания ТОР в моногородах [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tpp-inform.ru/news/21464.html> (дата обращения: 10.11.2015).
7. Павленко А.С. Моногорода: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rae.ru/forum2012/277/1811> (дата обращения: 05.12.2015).

8. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (дата обращения: 14.09.2016).

9. *Титов Б.М., Яшина С.Б.* Развитие моногородов России // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экон. науки. 2011. № 5 (2). С. 207–210.

10. *Что* такое моногорода и почему в Пермском крае про них постоянно забывают? [Электронный ресурс]. URL: <http://zvzda.ru/articles/84d1e4b6fdd9> (дата обращения: 25.11.2015).

11. *Шесть* моногородов Прикамья могут получить статус территорий опережающего развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2918929> (дата обращения: 27.02.2016).

Статья получена 05.10.2016

References

1. Abushakhmanova, Yu.V. (2014), “Economic crisis: evolution, reality and forecasts, *Molodoj uchenyj*, no. 4., pp. 441–446.

2. Antonov, G.D. and Ivanova, O.P. (2015), “The Strategic management of development of social-industrial complex single-industry city”, *Mezhdunardnyj zhurnal prikladnyx i fundamental'nyx issledovanij*, no. 3–1, pp. 45–49.

3. Vitkovskaya, T.B. and Ryabova, O.A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye e'lity i politicheskie processy* [Single-industry cities of the Middle Urals: local elites and political processes], UrO RAN, Ekaterinburg, Russia.

4. Gureeva, M.A. (2012), “Economic problems of single-industry cities in the conditions of world financial crisis”, *Vestnik Rossijskogo novogo universiteta*, no. 2. pp. 37–44.

5. Maslova, A.N. (2012), “History of socio-economic development of single-industry cities in Russia”, [Online], available at: <http://www.allrus.info/main.php?ID=645725> (Accessed 5 January 2016).

6. Information Agency “TPP-INFORM” (2015), “Medvedev has defined the procedure for the creation of TPD in single-industry cities”, available at: <http://www.tpp-inform.ru/news/21464.html> (Accessed 10 November 2015).

7. Pavlenko, A.S. (2012), “Single-industry cities: problems and prospects”, [Online], available at: <http://www.rae.ru/forum2012/277/1811> (Accessed 5 December 2015).

8. Official Internet resources of the President of Russia (2009), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (Accessed 14 September 2016).

9. Titov, B.M. and Yashina, S.B. (2011), “Development of single-industry cities in Russia”, *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: E'konomicheskie nauki*, no. 5 (2), pp. 207–210.

10. Zvezda (2015), “What are single-industry cities and why always forget about them in the Perm krai?”, available at: <http://zvzda.ru/articles/84d1e4b6fdd9> (Accessed 25 November 2015).

11. Kommersant (2016), "Six towns of Prikamye can receive the status of territories of priority development", available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2918929> (Accessed 27 February 2016).

Received 5 October 2016

DIRECTIONS OF STATE SUPPORT OF THE SINGLE-INDUSTRY CITIES IN RUSSIA IN ECONOMIC CRISES (CASE-STUDY OF PERM KRAI)

Anna S. Zuikina

*Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky ave., Perm, 614990, Russia
E-mail: votinova@inbox.ru*

Anastasiya I. Bratchikova

*LLC "Technology-Service",
105 Gayvinskaya str., Perm, 614030, Russia
E-mail: nastya@bogomolowa.ru*

The article reveals the Russian state policy in the development of single-industry cities in the 2010s. The authors adduce the criteria to refer to the settlements as the single-industry cities, correlate them with the parameters established by the Russian government in order to identify single-industry cities in need of support. Comparative analysis helps to identify the areas of state support for the single-industry cities for two periods of economic crisis 2008-2010 and 2012-2016, as well its effects on the functioning of the single-industry cities in Perm Krai. According to the study areas and forms of state support of the single-industry cities in the first and second crisis waves are similar and are aimed at diversifying the economy. The single-industry cities have the capacity to obtain federal financial resources, if they are included in the Government List of single-industry cities and create complex investment plan of modernization. In addition, towns receive state support, provided they have the status of priority development territory. In this sense, the majority of single-industry cities of the Perm Krai are still an outsider.

Key words: single-industry city; city-forming enterprise; government support mechanisms; complex investment plans; territory of priority development; economic crisis

ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НА ОТРАСЛЕВОМ РЕГИОНАЛЬНОМ РЫНКЕ

Необходимость формирования эффективной конкурентной политики региона и развития на ее основе территориальных отраслевых рынков обнаруживает актуальность решаемой в статье проблемы экономико-математического моделирования результатов конкуренции. Цель статьи – развитие теоретических основ математического моделирования региональных отраслевых рынков на основе создания механизмов взаимосвязи параметров управленческих решений предприятий по направлениям стратегического поведения с инструментами регионального стимулирования конкуренции.

Моделирование конкуренции предусматривает построение взаимосвязанных регрессионных моделей индивидуального спроса конкурентов в виде зависимости объема их продаж от стратегических переменных, влияющих на него, и модели зависимости средней рыночной цены от предложения каждого предприятия. Сформирована новая экономико-математическая модель анализа конкурентных процессов и прогнозирования развития региональных отраслевых рынков под влиянием авторского инструментария развития конкуренции. В статье дано экономико-математическое обоснование модели стратегического поведения предприятий, порядка применения регионального инструментария развития конкуренции и результатов ее апробации на рынке стеновых материалов Пермского края. Разработанная модель позволила анализировать изменение конкуренции и параметров отраслевого рынка с учетом региональной специфики.

Ключевые слова: региональная экономика; экономико-математическое моделирование; управление; прогнозирование

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-47-68

Как известно, условия деятельности предприятий в Российской Федерации дифференцированы в силу различия социально-экономического и природно-климатического состояния регионов [6; 4, с. 58]. Это приводит к усилению межрегиональных различий в структуре промышленности, уровне цен на товары, доходности деятельности, инвестиционных потоках, процентных ставках банков, объемах кредитования и скорости деловой активности [5; 10]. Поэтому для региональных властей актуальна задача формирования такой конкурентной промышленной политики, которая бы учитывала эту специфику и стратегическое поведение предприятий отраслевых рынков по основным его направлениям: дифференциация продукта рекламная, про-странственная и по уровню качества, создание резерва производственных мощностей и информационное воздействие на конкурентов. Для решения данной задачи предлагается использовать модель стратегического поведения предприятий, основанную на двухуровневом регрессионном моделирова-

нии. Первый уровень – это модель зависимости средневзвешенной рыночной цены P_n от предложения конкурентов (1), а второй – модели индивидуального спроса каждого из них, в которых объем реализации товаров выражается как зависимость от стратегических переменных представляющих собой факторы влияющие на продажи [2] (2).

$$P_n = b_0 + b_1 Q_1 + b_2 Q_2 + \dots + b_i Q_i + \dots + b_n Q_n \quad (1)$$

$$Q_i = d_{i0} + d_{i1} x_{i1} + d_{i2} x_{i2} + d_{i3} x_{i3} + \dots + d_{im} x_{im} + d_{it} t, \quad (2)$$

где P_n – средневзвешенная рыночная цена; Q_i – объем продаж товара i -го конкурента, в нат. ед.; b_p, d_{ij} – регрессионные параметры моделей; x_{ij} – стратегические переменные предприятий по которым принимаются решения; t – значение временного ряда, характеризующего временную тенденцию спроса; n – количество конкурентов на рынке; m – количество стратегических переменных.

Стратегические переменные x_{ij} определяются на основе разработанных механизмов взаимосвязи микроэкономических параметров предприятий, характеризующих их конкурентное поведение, и региональных регуляторов, воздействующих на него:

1. Механизм взаимосвязи между пространственной конкуренцией и региональным инструментом, регулирующим ее уровень:

$$t_{cp} = \sum_{j=1}^M (t_j (1 - t_o) \rho_j / \rho_0), \quad (3)$$

где t_{cp} – средние затраты потребителя на доставку продукции, руб.; M – количество муниципальных территорий в регионе; ρ_j и ρ_0 – численность платежеспособного населения на муниципальных территориях и в регионе в целом, чел.; t_j – затраты потребителя на доставку продукции от предприятия, до центра района потребления, руб.; t_o – региональный регулятор транспортных затрат потребителей, коэф.

Регулировать пространственную конкуренцию фирм предлагается по критерию минимальных средних транспортных затрат потребителя, что означает определение оптимального места расположения фирм с наибольшей конкуренцией [11, с. 106–108]. Для нахождения данного места предложено выделять границы районов потребления с платежеспособными потребителями. Границы определяются тарифами на перевозку грузов. После установления оптимального места расположения фирм определяется ставка регионального регулятора t_o :

$$t_o = (S_\phi - S_o) / S_\phi, \quad (4)$$

где S_ϕ – фактическое расстояние от предприятия до центра района потребления, км; S_o – оптимальное расстояние от предприятия до центра района потребления, км.

Региональные власти по итогам отчетного периода могут предоставить дотации предприятиям по транспортным затратам потребителей в данном районе на величину, соответствующую ставке t_0 для продукции, реализованной в пределах региона. Для этого могут быть использованы данные счетов-фактур. Дотация устранит неоправданные конкурентные преимущества предприятий, связанные с их близостью к потребителям.

2. Механизм взаимосвязи показателей информационной (рекламной) дифференциации в виде количества рекламных сообщений предприятия для потенциального потребителя [8, с. 151–154; 9, с. 184–215] и регионального регулятора рекламных расходов:

$$R = \sum_{j=1}^M \sum_{l=1}^K (L_{lj} \cdot (RZ_l + \Delta RZ_l) / RU_l) / \rho_j, \quad (5)$$

где RZ_l – общие расходы предприятия на рекламу в средстве массовой информации вида l , руб.; ΔRZ_l – льгота по налогу на прибыль в размере дополнительных рекламных затрат, руб.; RU_l – тариф за рекламу, руб.; L_{lj} – рекламный охват населения в муниципальной территории j в зоне рынка, чел.; ρ_j – общая численность населения муниципальной территории, чел.; K и M – количество каналов рекламы и муниципальных территорий в регионе.

Показатель R учитывает только районы распространения рекламы. В целях стимулирования региональными властями рекламной конкуренции предприятий предлагается использовать в качестве экономического регулятора льготу по налогу на прибыль в размере дополнительных рекламных затрат (ΔRZ).

3. Механизм взаимосвязи качества продукции предприятия и регионального экономического инструмента, регулирующего его уровень:

$$\theta_n = \sum_{i=1}^R (r(Z_i; q) \cdot \theta_i / \theta \max_i); \quad \theta_i = a_0 \cdot (ZK_i + \Delta ZK_i)^{a_1}, \quad (6)$$

где θ_n – оценка качества товара, коэф.; θ_i – i -й параметр качества товара предприятия; $\theta \max_i$ – максимальное значение параметра качества i , ед. изм.; ZK_i – затраты предприятия на рост качества по параметру i , руб.; ΔZK_i – региональная льгота по налогу на прибыль, руб.; $r(Z_i; q)$ – коэффициент корреляции, отражающий тесноту взаимосвязи между объемами продаж предприятий - q и соответствующими значениями i -го параметра качества их товаров; R – количество параметров качества товаров, a_0, a_1 – регрессионные параметры модели.

В формуле (6) качество товара определяется совокупностью измеримых потребительских характеристик [1, с. 85]. Поскольку о потребительских предпочтениях можно судить по объемам продаж конкурентов, то для измерения тесноты взаимосвязи между этими объемами и значениями параметров качества их товаров используется коэффициент корреляции. При этом к расчету принимаются только положительные коэффициенты, характеризующие

способность параметра качества положительно воздействовать на спрос и конкуренцию. Для оценки конкурентоспособности товара по параметру качества его значение соотносится с максимальной величиной этого же параметра на рынке. Произведение полученного результата и указанного коэффициента даст оценку способности товара удовлетворять потребительский спрос по i -му параметру качества. Подобные расчеты по всем параметрам суммарно дадут общую оценку качества товара. Поскольку уровень качества зависит от затрат, востребованных технологией производства, то его величину можно представить в виде регрессионной зависимости от затрат, связанных с его повышением. Это позволит использовать предлагаемый региональный инструмент ΔZK_i – льготу по налогу на прибыль, стимулирующую конкуренцию по качеству товара.

4. Механизм взаимосвязи между избыточными производственными мощностями и региональным регулятором, предотвращающим их использование в качестве барьера для входа на рынок новых конкурентов или вытеснения старых:

$$Q_m = -\varepsilon \cdot Q_k \cdot N / C_k + Q_k, \quad (7)$$

где N – налог на избыточную мощность, руб.; Q_k и Q_m – наибольший объем продаж в натуральном выражении до и после введения налога – N соответственно, ед. прод.; C_k – себестоимость единицы продукции до использования резерва мощности, руб.; ε – эластичность спроса по цене на рынке.

Избыточные производственные мощности позволяют предприятию, при угрозе входа на рынок нового конкурента, быстро увеличивать объем продаж за счет снижения цены и тем самым воспрепятствовать его входу на рынок [1, с. 225]. Исходя из этого, для устранения возможного барьера, предлагается создать региональный экономический регулятор в виде налога на избыточную мощность N , который должен учитываться в составе себестоимости единицы продукции, выпущенной с использованием избыточных мощностей.

5. Механизм оценки барьера на «мобильность», характеризующий взаимосвязь между параметрами, отражающими решение предприятия о сохранении или расширении рыночной деятельности, и экономическими инструментами региона, влияющими на него:

$$\Psi = r_1(\rho; q) \cdot \rho_{\text{мек}} / \rho_{\text{мах}} + r_2(\Phi; q) \cdot \Phi_{\text{мек}} / \Phi_L + r_3(TK; q) \cdot TK_{\text{п}} / TK_L, \quad (8)$$

где $\rho_{\text{тек}}$ и $\rho_{\text{мах}}$ – показатель рентабельности деятельности предприятия и ее максимальная величина наблюдаемая на рынке, коэф.; $\Phi_{\text{тек}}$ и Φ_L – возможные убытки предприятия от распродажи его оборудования и наибольшее значение этого показателя, наблюдаемое на рынке, руб.; $TK_{\text{п}}$ и TK_L – оставшийся срок эксплуатации оборудования предприятия и максимальная величина этого показателя, наблюдаемая на рынке, годы.

Это решение тем сильнее, чем больше финансовые потери предприятия от ухода с рынка [8, с. 232]. В модели учтены три основных параметра, отражаю-

щих его намерения к развитию рыночной деятельности: прибыльность деятельности (9); возможные убытки от распродажи оборудования (10); остаток срока эксплуатации оборудования, большая продолжительность которого свидетельствует конкурентам о долгосрочных планах предприятия по пребыванию на рынке (11). Воздействовать на них предлагается путем использования ставки налога на прибыль и коэффициента корректирующего норму амортизации оборудования.

$$\rho_{тек} = \pi \cdot (1 - t_{\pi}) / C, \quad (9)$$

где π и C – прибыль и себестоимость товара предприятия, руб.; t_{π} – ставка налога на прибыль, коэф.

$$\Phi_{тек} = OS \cdot (1 - Na \cdot k) - VS, \quad (10)$$

где OS – остаточная стоимость оборудования предприятия, руб.; VS – выручка от реализации аналогичного оборудования на вторичном рынке, руб.; Na – норма амортизации оборудования, коэф.; k – корректирующий коэффициент к норме амортизации (коэф.).

$$TK_{II} = SO / SA, \quad (11)$$

где SA – сумма месячной амортизации предприятия, руб.; SO – остаточная стоимость оборудования предприятия, руб.

Значение каждого из трех названных параметров для конкуренции можно оценить при помощи коэффициентов корреляции (r_1, r_2, r_3), расчет которых покажет, насколько выраженным является их влияние на изменение объемов продаж предприятий.

Таким образом, после расчета численных параметров разработанных механизмов и регрессионных моделей становится возможным анализировать изменение стратегического поведения конкурентов и стимулировать его развитие на региональном уровне.

Верификация представленной модели была проведена на основе данных за 2008, 2009 и 2010 гг. по 16 предприятиям рынка стеновых материалов Пермского края (далее – предприятия: П1, П2, ..., П16), относящимся согласно отраслевому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД) к производителям стеновых материалов: 26.40 «Производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины»; 26.61 «Производство изделий из бетона для использования в строительстве». Юридические наименования предприятий не могут быть названы в силу действия Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». По этой же причине не могут быть использованы их данные за последние годы. Однако для оценки целесообразности применения предлагаемой модели это не является препятствием.

В целях определения фактических средних затрат потребителя на транспортировку продукции от предприятия до места потребления были

использованы данные Комитета государственной статистики Пермского края об адресах жилой застройки в Пермском крае, поскольку процессы строительства и потребления стройматериалов будут совпадать.

Следующим этапом является анализ плотности расположения застраиваемых участков земли и выделение прямоугольников, заключающих в себе близлежащие пункты строительства. Для этого была разработана методика, состоящая из следующих этапов:

1. На карте региона были выделены «прямоугольники» с границами, охватывающими районы потребления товаров, протяженность которых не превышает 10 км, что обусловлено таким же интервалом изменения базовой тарифной ставки транспортных затрат.

2. Далее были определены центры крайних «прямоугольников» в точке пересечения диагоналей каждой из полученных фигур.

3. На завершающем этапе из найденных центров были проведены исходящие окружности, точка пересечения которых определила оптимальное место размещения каждого предприятия на региональном рынке с максимальной пространственной конкуренцией в силу равной доступности товаров конкурентов для покупателей.

Такой подход позволил рассчитать средние затраты потребителей на доставку стеновых материалов. Для демонстрации примера расчета параметров механизма (3) при допущении, что региональный регулятор t_0 равен 0, могут быть использованы данные по предприятию П1 за декабрь 2010 г.:

$$t_{cp} = \sum_{j=1}^M \left(\frac{\rho_j}{\rho_0} \cdot t_j \right) = \frac{3 \cdot 545,45 + 1 \cdot 87,27 + 6 \cdot 181,53 + 3 \cdot 779,45}{3 + 1 + 6 + 3} = 396,24 \text{ (руб.)},$$

где ρ_j (3; 1; 6; 3) – количество строительных участков; t_j (545,45; 87,27; 181,53; 779,45) – затраты на доставку продукции от предприятия до центров районов потребления: Западного, Северо-Западного, Центрального и Северного, которые рассчитаны на основе данных Регионального центра ценообразования в строительстве Пермского края, руб./тонн-км.

В целях определения параметров механизма эффективности ведения рекламной деятельности предприятий (5) была собрана информация о рекламных расходах указанных предприятий в разрезе трех основных средств массовой информации: газеты, журналы, телевидение, а также данные об их информационном охвате населения районов и городов Пермского края и о тарифах на их рекламные услуги. Источниками информации о рекламных расходах предприятий послужили: данные формы № 2 «Отчет о прибылях и убытках» по строке «Коммерческие расходы» и опрос служащих маркетинговых отделов предприятий о структуре коммерческих расходов по каналам рекламирования. Следует отметить, что региональные власти для развития рекламной конкуренции могут использовать реестр налогового учета «Расходы на рекламу», который заполняется предприятиями и содержит статьи расходов по каждому рекламному каналу.

Опрос служащих предприятий, занимающихся рекламной деятельностью, показал, что чаще всего реклама делается в газетах «Ва-банк» и «Почто-ринг», на телепередачах «Ветга» и «Рифей», на радиоканалах «Радио Максимум» и «Мьюзик радио». После определения среднего численного охвата рекламными каналами населения в Пермском крае (см. табл. 1) были вычислены средние тарифы на рекламные услуги (для радио и телевидения исходя из средней продолжительности рекламы – 15 секунд).

Таблица 1

Охват средствами массовой информации городов и районов Пермского края

№ п/п	Населенный пункт	Численность охвата, чел.	№ п/п	Населенный пункт	Численность охвата, чел.
1	г. Пермь	1009200	6	Кунгурский район	46400
2	г. Добрянка	49800	7	Пермский район	91500
3	г. Чусовой	51500	8	Нытвенский район	47700
4	г. Лысьва	71200	9	Ильинский район	10900
5	Березовский район	4625		Всего	1382825

Продемонстрировать расчет количества рекламных сообщений (механизм (5)) без учета регулятора ΔRZ_i также можно на примере данных предприятия П1 за декабрь 2010 г.:

$$R = \sum_{j=1}^M \sum_{i=1}^K (L_{ij} \cdot (RZ_i + \Delta RZ_i) / RU_i) / \rho_j$$

$$= \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{16999 \cdot 209000}{766,81} + \frac{14095 \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{1249 \cdot 285000}{271,28} \right) = 15 \text{ (сообщ./чел.)},$$

где RZ_i (16999; 14095; 1249) – рекламные расходы предприятия на радио, телевидении и газеты, руб.; L_i (209000; 1300000; 285000) – средний рекламный охват населения Пермского края информационными сообщениями радио, телевидения и газетами, чел.; RU_i (766,81; 1226,27; 271,28) – тарифы за рекламу на радио, телевидении и в газетах, руб.; ρ_o (1382825) – численность населения охваченного всей рекламой.

Применительно к механизму (6) следует заметить, что выбор при покупке конкретного вида стеновых материалов определяется покупателем исходя из его потребительских характеристик: прочности, теплопроводности и долговечности. Перечисленные параметры качества продукции каждого из 16 предприятий – производителей стеновых материалов Пермского края представлены в табл. 2.

**Характеристики качества продукции предприятий,
реализуемой на рынке стеновых материалов Пермского края**

Пред- приятие	Вид изделия	Предел проч- ности, кгс/см ²	Теплопро- водность, Вт/м ² С	Морозостой- кость, циклы
П1	Блоки из ячеистого бетона	25	0,145	25
П2	Кирпич керамический	150	0,4	50
П3	Кирпич силикатный	150	0,685	25
П4	Кирпич керамический	150	0,4	50
П5	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П6	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П7	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П8	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П9	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П10	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П11	Кирпич керамический	150	0,4	50
П12	Кирпич керамический	150	0,4	50
П13	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П14	Кирпич керамический	150	0,4	50
П15	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200
П16	Блоки крупные стеновые	150	1,51	200

В целях определения значимости каждого параметра продукции для потребителя, учитываемой в механизме (6) были рассчитаны коэффициенты корреляции $r(Z_i; q)$, определяющие тесноту связи между объемами продаж предприятий и значениями параметра качества, по каждому виду продукции. При этом вместо показателя теплопроводности была использована его обратная величина (1/теплопроводность), так как по мере его уменьшения повышается потребительское качество стеновых материалов. Исходные данные и результат расчета данных коэффициентов за декабрь 2010 г. представлены в табл. 3.

Из табл. 3 видно, что коэффициенты корреляции для параметров качества имеют отрицательное значение, за исключением коэффициента, отражающего взаимосвязь между объемом реализации и теплопроводностью. Следовательно, для потребителя при покупке стеновых материалов имеет значение только теплопроводность. Дальнейший расчет механизма оценки качества (6) можно представить также на примере предприятия П1 за декабрь 2010 г. Максимальный параметр теплопроводности, который наблюдался на рынке 0,145(Вт/м²С). Следовательно, комплексный показатель качества будет равен

$$\theta_n = \sum_{i=1}^R \left(r(Z_i; q) \cdot \frac{\theta_i}{\theta_{\max_i}} \right) = 0,79 \cdot \frac{6,897}{6,897} = 0,79$$

Для того чтобы региональные власти могли стимулировать рост уровня качества товара, применяя макроэкономический регулятор ΔZK , необходимо, чтобы предприятия предоставляли информацию о затратах на развитие производства, так как без этой информации нельзя построить уравнение регрессии, отражающее зависимость каждого параметра качества от расходов на его повышение.

Таблица 3

Исходные данные по рынку стеновых материалов Пермского края для оценки тесноты взаимосвязи между объемами продаж и параметрами качества продукции предприятий

Пред- приятие	Определение тесноты взаимосвязи продаж с прочностью материала		Определение тесноты взаимосвязи продаж с теплопроводностью ма- териала		Определение тесноты взаимосвязи продаж с морозостойкостью ма- териала	
	Объем про- даж, шт.	Предел прочности	Объем про- даж, шт.	Теплопро- водность	Объем про- даж, шт.	Морозо- стойкость
П1	2208000	25	2208000	6,897	2208000	25
П2	276000	150	276000	2,5	276000	50
П3	1564000	150	1564000	1,46	1564000	25
П4	368000	150	368000	2,5	368000	50
П5	184000	150	184000	0,662	184000	200
П6	92000	150	92000	0,662	92000	200
П7	92000	150	92000	0,662	92000	200
П8	276000	150	276000	0,662	276000	200
П9	92000	150	92000	0,662	92000	200
П11	92000	150	92000	2,5	92000	50
П12	920000	150	920000	2,5	920000	50
П13	644000	150	644000	0,662	644000	200
П14	92000	150	92000	2,5	92000	50
П15	1380000	150	1380000	0,662	1380000	200
$r(Z;q)$		-0,69		0,58		-0,38

Расчет механизма (7) – резерва производственных мощностей $KП$, блокирующего вход на рынок для новых конкурентов возможен на основе данных формы статистического учета:

- № БМ или «Баланс производственных мощностей», отражающей изменение максимальных производственных возможностей предприятия по выпуску товара и коэффициент использования среднегодовой мощности;

- № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг», содержащей информацию о ежемесячных объемах производства товаров в разрезе их номенклатуры.

Наиболее трудоемким является расчет последнего механизма (8) – барьера на «мобильность», для которого необходимы данные формы бухгалтерского учета № 2 «Отчет о прибылях и убытках» по строкам «Себестоимость реа-

лизации товаров, продукции, работ, услуг», «Прибыль от реализации» или «Выручка от реализации товаров, продукции, работ и услуг». При определении коэффициентов корреляции, отражающих тесноту взаимосвязи объемов реализации стеновых материалов предприятий отдельно с каждым из трех составляющих показателей (ρ_n , ϕ , TK_n), была использована та же методика, что и при определении тесноты взаимосвязи параметров качества и объемов реализации.

Применительно к предприятию П1 показатель привлекательности хозяйственной деятельности по уровню рентабельности составил в декабре 2010 г.:

$$\frac{\rho_{\text{тек}}}{\rho_{\text{max}}} = \frac{\pi \cdot 100\%}{C} \cdot \frac{1}{\rho_{\text{max}}} = \frac{1253643,68 \cdot 100\%}{9585503} \cdot \frac{1}{23,89\%} = 0,5474$$

где π (1253643,68) – прибыль предприятия П1 за декабрь 2010 г., руб.; C (9585503) – общая себестоимость продукции предприятия П1 за декабрь 2010 г., руб.; ρ_{max} (23,89) – максимальный уровень рентабельности на рынке стеновых материалов в декабре 2010 г., %.

Определить сумму потерь от распродажи оборудования – $\phi_{\text{тек}}$ можно на основе информации формы статистического учета № 11 «Сведения о наличии и движении основных фондов и других нефинансовых активов», содержащей все необходимые данные: остаточную стоимость активной части основных средств – OS ; стоимость оборудования на вторичном рынке VS . Однако, поскольку эти данные заполняются по желанию предприятий, они носят фрагментарный характер и проанализировать эти показатели не представляется возможным.

В целях определения количества лет до конца срока эксплуатации оборудования – TK_n необходимо воспользоваться данными формы бухгалтерского учета № 5 «Приложение к бухгалтерскому балансу». В строках 363 «Машины и оборудование» и 364 «Транспортные средства» содержится информация о первоначальной стоимости активной части основных средств предприятия. В строке 396 «Амортизация машин, оборудования, транспортных средств» содержится информация о накопленном за год амортизационном фонде с начала эксплуатации оборудования. Зная эти данные, а также среднюю норму амортизации, можно определить прирост амортизационного фонда и остаточную стоимость оборудования, необходимые и достаточные для расчета TK_n . На примере предприятия П1 его величина в декабре 2010 г. составила:

$$TK_n = \frac{SO}{SA} = \frac{36799000}{8679009} = 4,24 \text{ года}$$

где SO (36799000) – остаточная стоимость оборудования предприятия П1, руб.; SA (8679009) – сумма годового амортизационного фонда по оборудованию предприятия, руб.

При этом численная интерпретация стимула данного предприятия к долгосрочному пребыванию на рынке равна

$$T = \frac{TK_{II}}{TK_L} = \frac{4,24}{7,89} = 0,54,$$

где TK_{II} (4,24) – число лет до конца срока эксплуатации оборудования предприятия П1, годы; TK_L (7,89) – число лет до конца срока эксплуатации оборудования конкурента–лидера, годы.

Отсюда механизм (8) для предприятия П1 будет равен

$$\Psi = r_1 \cdot \rho_{тек} / \rho_{max} + r_2 \cdot \varphi_{тек} / \varphi_L + r_3 \cdot TK_{II} / TK_L = 0,292 \cdot 0,5474 + 0,235 \cdot 0,54 = 0,2859,$$

где r_1 (0,292) и r_2 (0,235) – коэффициент корреляции, отражающий степень взаимосвязи объемов продаж стеновых материалов с уровнем рентабельности и остатком срока эксплуатации оборудования соответственно.

На основе оценки выше указанных механизмов (3) – (9) становится возможным построить регрессионные модели индивидуального и совокупного спроса (1) и (2), параметры которых, а также коэффициенты детерминации, подтверждающие их статистическую значимость, представлены в табл. 4 и 5. Следует заметить, что сведения о средневзвешенных ценах на стеновые материалы были получены из формы статистического учета № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг». Пробелы, указанные в табл. 5, обусловлены отсутствием части необходимых исходных статданных по некоторым предприятиям, в силу чего из их моделей была исключена часть стратегических переменных.

Таблица 4

Параметры модели совокупного спроса для соответствующих предприятий

Предприятие	Значение параметра регрессии в модели	Предприятие	Значение параметра регрессии в модели
П1	-0,0000000628	П9	0,0000034428
П2	0,0000047460	П10	-0,0000059643
П3	0,0000011225	П11	0,0000018473
П4	-0,0000002445	П12	-0,0000001224
П5	-0,0000094323	П13	0,0000010621
П6	0,0000035711	П14	0,0000005175
П7	0,0000054383	П15	0,0000028046
П8	0,0000033506	П16	-0,0000084918
Коэффициент детерминации модели			0,95

Анализ полученных моделей позволил сделать ряд выводов о возможности применения разработанных макрорегуляторов в зависимости от знака регрессионного параметра.

Так отрицательный регрессионный параметр стратегической переменной «барьер на мобильность» означает, что для предприятия повышается кон-

Таблица 5

Параметры моделей индивидуального спроса предприятий

Пред-приятие	Параметры уравнения регрессии d_{ij} при стратегических переменных										R^2
	$x_{i,1}$	$x_{i,2}$	$x_{i,3}$	$x_{i,4}$	$x_{i,5}$	$x_{i,6}$	t_i	$d_{i,0}$			
П1	-469685,6	20178,8	-7599	4763254,83	-5609891,51	-237726,55	-79965,01	3275166,28	0,95		
П2	-8423,27	-	-219,4	-90154,49	-13661375,47	15699,99	5195,47	607441,55	0,95		
П3	-23938,9	-	-1058,8	256479,22	-12492463,6	-	5212,17	4409707,67	0,95		
П4	-5371,5	2986,2	1410,9	-219107,08	-11227706,12	-615363,17	-43595,41	796159,39	0,79		
П5	-5953,9	590,2	-241,6	-54814,51	-7463683,61	95306,95	-4206,73	214532,68	0,82		
П6	-193,1	-	68,7	23941,82	-7363551,78	-	-2530,02	172308,83	0,76		
П7	2167,7	-537,2	37,8	105220,58	-2563600,43	-38967,32	-703,21	48710,25	0,93		
П8	1624,3	7810,9	-	630825,70	-4605854,39	-138189,87	-2040,39	157873,87	0,75		
П9	10448,4	-3777,9	-	235874,49	-14409578,51	91981,88	999,89	614357,59	0,90		
П10	9957,9	-	-	84604,54	107774,05	39001,19	-1186,77	11706,55	0,87		
П11	-65848,7	-	-	-80555,91	-8302149,84	-453517,32	3097,01	1852424,95	0,72		
П12	-24561,9	-	-	-840338,59	-9745844,33	-	-9957,57	1934515,80	0,73		
П13	-1005,2	4562,1	-	383277,29	-5355539,32	-56456,64	-3699,44	261860,46	0,83		
П14	-9257,4	-	-	3095438,05	-11397237,28	-700874,52	-13683,85	2360237,93	0,87		
П15	3796,1	-	-	578160,52	-5039979,98	103437,29	-4602,26	275901,02	0,62		
П16	4174,5	5779,2	-	338113,56	-3271578,78	-328040,11	-4952,82	264478,07	0,66		

Обозначения: $x_{i,1}$ – цена товара; $x_{i,2}$ – рекламный охват; $x_{i,3}$ – транспортные затраты; $x_{i,4}$ – качество товара; $x_{i,5}$ – резерв производительных мощностей; $x_{i,6}$ – барьер на мобильность; $x_{i,6}$ – переменная временной тенденции; t_i – перемноженный член уравнения регрессии; R^2 – коэффициент детерминации уравнения регрессии.

курентное давление, поскольку с ростом продаж снижается уровень рентабельности, т.е. ее значение для удержания рыночных позиций предприятия пренебрежимо мало. Аналогичным образом может быть рассмотрена вторая составляющая барьера, отражающая влияние остатка срока эксплуатации оборудования на конкурента как сдерживающей силы, которая также оказалась не существенной. Следовательно, регулированию должны подлежать только те стратегические переменные барьера на мобильность, у которых положительный параметр регрессии.

Подобная логика будет наблюдаться также и в случае стратегической переменной «избыточные мощности» предприятия. При отрицательном значении ее регрессионного параметра рост продаж осуществляется за счет равномерной загрузки всех мощностей. Положительное же значение свидетельствует о создании их резерва для ограничения конкуренции. Следовательно, избыточные мощности должны регулироваться только при их положительном параметре.

Применительно к регрессионному параметру стратегической переменной качества продукции, следует заметить, что при его отрицательном значении качество не является фактором, способным увеличить продажи. Поэтому его региональное регулирование целесообразно только при положительном значении данного параметра.

Анализ параметров при переменной количества рекламных сообщений свидетельствует о том, что его отрицательное значение образуется в результате нерегулярной рекламной деятельности предприятий, сопровождающейся по этой причине снижением спроса.

Отрицательное значение параметра при стратегической переменной среднего уровня транспортных затрат обусловлено сокращением транспортных затрат при одновременном увеличении объема потребляемой продукции. Однако имеются предприятия (ПЗ, Пб, П7), у которых данный параметр имеет положительное значение, в силу того, что транспортные затраты не имеют существенного значения для потребителя. Следовательно, регулированию должны подлежать стратегические переменные только тех предприятий, параметры которых имеют отрицательное значение.

При отрицательном значении параметра переменной «цена товара» прирост цены снижает объемы продаж предприятия, а при положительном приводит к росту, что объясняется недостаточным конкурентным давлением.

Критерием необходимости мер по развитию конкуренции является превышение темпа роста цены над темпом роста объема продаж. Соотношение этих темпов, умноженное на 100%, покажет на сколько процентов рыночная цена превышает ее конкурентный уровень [3, с. 291–298]. При этом рентабельность деятельности предприятий после принятия данных мер не должна оказаться ниже среднетраслевого уровня по региону, чтобы не стимулировать их переход в другие сферы деятельности. Регулирование предлагается делать с периодичностью подачи статистической отчетности предприятиями – поквартально.

По отрицательным параметрам регрессионной модели средней рыночной цены (2), представленным в табл. 4, следует выделить предприятия, товарное предложение которых способствует снижению этой цены. К таким относятся

предприятия П1, П4, П5, П10, П12 и П16. Следовательно, их конкурентную активность необходимо простимулировать на основе доступных данных по ним (табл. 6).

Таблица 6

Микроэкономические параметры предприятия за IV квартал 2010 г.

Предприятие	П 1	П 4	П 5	П 10	П 12	П 16	
$r(\rho;q)$	0,29						
$r(Z;q)$	0,82						
Прибыль от продажи, руб.	5002602	2524338	153036	0	-	-18971,9	
Рентабельность деятельности, %	13,08	23,89	6,96	0	-	-3,09	
Валовая себестоимость проданной продукции, руб.	38250472	10566186	2198156	-	-	614163,8	
Рекламные расходы за квартал, руб.	Радио	29612	46853	21357	-	-	-
	ТВ	20676	32714	14912	-	-	-
	Газеты	17029	26943	12281	-	-	-
Себестоимость единицы продукции, руб./ шт. усл. кирпича	4,34	9,02	3,79	-	-	6,68	
Избыточные производственные мощности, шт. усл. кирпича	5478000	1340000	182000	1464000	644000	850001	

В целях стимулирования продаж выделенных предприятий за счет рекламной деятельности региональные власти могут предоставить льготу по налогу на прибыль, рассчитанную в размере 5% от фактических затрат на рекламу. До предоставления льготы количество рекламных сообщений предприятия П1 составляло:

$$R = \sum_{j=1}^M \sum_{l=1}^K (L_{lj} \cdot (RZ_l + \Delta RZ_l) / RU_l) / \rho_j$$

$$= \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(29612 + 0) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(20676 + 0) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(17028 + 0) \cdot 285000}{271,28} \right) = 34 (\text{сообщ.})$$

где 29612; 20676; 17028 – квартальные рекламные затраты предприятия П1 на радио, телевидении и в газетах соответственно, руб.

После предоставления льготы количество рекламных сообщений составит

$$= \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(29612 + 1481) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(20676 + 1034) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(17028 + 851) \cdot 285000}{271,28} \right) = 37 (\text{сообщ.})$$

где 1481; 1034; 851 – региональные льготы за квартал по налогу на прибыль для усиления рекламной активности предприятия на радио, телевидении и в газетах соответственно, руб.

Результатом предоставления этой льготы послужит рост объема продаж предприятия П1 пропорционально соответствующему регрессионному параметру в модели индивидуального спроса на 60536 штук условного кирпича:

$$\Delta Q_{П1} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = 20178,78 \cdot (37 - 34) = 60536 \text{ (шт. усл. кирп.)}$$

где 20178,78 – параметр модели индивидуального спроса при стратегической переменной количества рекламных сообщений предприятия (см табл. 4); 34 и 37 – число рекламных объявлений на душу населения до и после предоставления льготы соответственно.

Аналогичным образом может быть рассчитан прирост объема продаж для предприятия П4, фактический объем рекламных сообщений которого составлял

$$R_{П4} = \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(46853+0) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(32714+0) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(26943+0) \cdot 285000}{271,28} \right) = 55 \text{ (сообщ.)}$$

После предоставления льготы в размере 5% количество рекламных сообщений возросло до

$$R_{П4} = \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(46853+2343) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(32714+1636) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(26943+1347) \cdot 285000}{271,28} \right) = 57 \text{ (сообщ.)}$$

Прирост продаж за счет увеличения рекламной активности равен:

$$\Delta Q_{П4} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = 2986,16 \cdot (57 - 55) = 5972 \text{ шт. усл. кирп.}$$

Для предприятия П5 подобные расчеты привели к следующим результатам: Фактический объем рекламных сообщений составил

$$R_{П5} = \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(21357+0) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(14912+0) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(12281+0) \cdot 285000}{271,28} \right) = 25 \text{ (сообщ.)}$$

После предоставления льготы в размере 5% количество рекламных сообщений возросло до:

$$R_{П5} = \frac{1}{1382825} \cdot \left(\frac{(21357+1068) \cdot 209000}{766,81} + \frac{(14912+746) \cdot 1300000}{1226,27} + \frac{(12281+614) \cdot 285000}{271,28} \right) = 26 \text{ (кол.)}$$

Прирост продаж за счет увеличения рекламной активности равен

$$\Delta Q_{П5} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = 590,17 \cdot (26 - 25) = 590 \text{ шт. усл. кирп.}$$

Как видно, предоставление налоговой льготы увеличит рекламную активность и общий объем продаж предприятий П1, П4 и П5 на 67098 штук условного кирпича.

После нахождения оптимального места расположения предприятий следует определить макрорегулятор t_o для каждого предприятия и района потребления. Поскольку только у предприятий П1 и П5 параметры при стратегической переменной средних транспортных расходов t_{cp} в модели индивидуального спроса отрицательны, то их деятельность подлежит регулируемому воздействию. В табл. 7 представлены исходные данные для расчета ставки t_o за декабрь 2010 г., а также расстояния от оптимального места расположения предприятия до центра районов потребления были определены по карте города Перми, так как именно в нем было в основном сосредоточено краевое строительство жилья. Как видно из табл. 7, фактическое расстояние от П1 до центра Северного района превосходит оптимальное.

Таблица 7

Длительность расстояния и величина ставки макроэкономического регулятора транспортных расходов потребителя по выделенным районам потребления

Предприятие	Принадлежность к району							
	Центральный		Северный		Западный		Северо-Западный	
	Км	$t_o, \%$	Км	$t_o, \%$	км	$t_o, \%$	км	$t_o, \%$
П1	6,24	-109	14,49	9,9	10,14	-28,7	3	-335
П2	4,95	-16,6	16,17	19,3	18,87	30,8	13,89	6,1
П3	15,69	16,8	25,56	48,9	1,44	-806	9,3	-40,3
П4	20,4	36,0	18	27,5	34,05	61,7	27,03	51,7
П5	13,89	6,1	2,7	-383	21,21	38,5	14,4	9,4
П6	8,76	-49	23,1	43,5	11,94	-9,3	12,03	-8,5
П7	22,37	41,7	28,52	54,2	9,08	-43,7	14,23	8,3
Оптимальное место расположения	7,95		13,05		13,05		5,25	

Удаленность этого предприятия от центров других районов потребления не превышает ее оптимальной величины. Поэтому определим t_o при поставках его продукции в Северный район по формуле (4):

$$t_o = (S_\phi - S_o) / S_\phi = (14,49 - 13,05) / 14,49 = 9,9\%$$

где S_ϕ (14,49) и S_o (13,05) – фактическое и оптимальное расстояние от предприятия до центра Северного района потребления соответственно, км.

Следовательно, П1 должно удешевить транспортные услуги для потребителей при поставке продукции в Северный район, на 9,9%. В том случае, если t_o имеет отрицательный знак, в регулировании по данному направлению транспортировки нет необходимости, так как предприятие находится ближе к центру потребления, чем следует. Поэтому регулятор t_o сократит транспортные затраты потребителя товара предприятия П1 до уровня:

$$t_{cp} = \sum_{j=1}^M (t_j(1-t_o) \rho_j / \rho_0) = \frac{3 \cdot 545,45 + 1 \cdot 87,27 + 6 \cdot 181,53 + 3 \cdot 779,45 \cdot (1-0,099)}{3+1+6+3} = 378,44 \text{ (руб.)}$$

где t_j (545,45; 87,27; 181,53; 779,45) – транспортные тарифы на доставку груза от П1 до центров Западного, Северо-Западного, Центрального и Северного районов соответственно, в руб.; t_o (0,099) – размер дотируемого сокращения транспортных затрат, руб.

Зная параметр рассматриваемой стратегической переменной (см. табл.4) и фактический размер средних затрат на доставку товара от предприятия П1 до потребителей (396,24), можно определить прирост спроса для предприятия П1:

$$\Delta Q_{П1} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = -7599,04 \cdot (378,44 - 396,24) = 135262,9 \text{ (шт. усл. кирп.)}$$

Аналогичные расчеты величины средних транспортных затрат для предприятия П5 до предоставления региональной дотации t_o :

$$t_{cp} = \frac{3 \cdot 1542,58 + 1 \cdot 774,61 + 6 \cdot 747,17 + 3 \cdot 78,55}{3+1+6+3} = 778,54 \text{ (руб.)}$$

и после:

$$t_{cp} = \frac{3 \cdot 1542,58 \cdot (1-0,385) + 1 \cdot 774,61 \cdot (1-0,094) + 6 \cdot 747,17 \cdot (1-0,061) + 3 \cdot 78,55 \cdot (1-0)}{3+1+6+3} = 614,85 \text{ (руб.)}$$

свидетельствуют о возможности увеличения продаж предприятия П5 в размере:

$$\Delta Q_{П5} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = -241,60 \cdot (614,85 - 778,54) = 39547,5 \text{ (шт. усл. кирп.)}$$

Поскольку у предприятия П4 регрессионный параметр при стратегической переменной средних транспортных затрат положительный, то необходимости в их регулировании нет. Отсюда, стимулирование развития пространственной конкуренции позволило бы увеличить объем продаж стеновых материалов на 174810,4 шт. условного кирпича.

Относительно стратегической переменной избыточных производственных мощностей необходимо заметить, что среди выбранных предприятий выделяется только одно с положительным значением соответствующего регрессионного параметра в модели индивидуального спроса (табл. 5) – предприятие П10. Чтобы воспрепятствовать ему в возведении барьера входа региональным органам власти можно предложить рассчитать ставку налога

на избыточную мощность – N , которая будет введена в действие при моментальном задействовании всего резерва мощностей данного предприятия. Для этого определим эластичность изменения себестоимости его продукции по объему производства:

$$C_{П10} = a_0 + a_1 Q_{П10} + a_2 Q_{П10}^2; \quad (12)$$

где C_1 и C_2 – себестоимость единицы продукции за первый и второй последовательные периоды соответственно, руб.; Q_1 и Q_2 – объемы производства продукции за первый и второй последовательные периоды соответственно, шт. усл. кирп.

После определения эластичности рассчитаем ставку налога на избыточную мощность – N по состоянию на декабрь 2010 г. путем преобразования формулы (7):

$$N = \frac{(Q_m - Q_k) \cdot C_k}{\varepsilon \cdot Q_k} = \frac{\Delta Q \cdot C_k}{\varepsilon \cdot Q_k} = \frac{1372000 \cdot 10,79}{(-22,75) \cdot 92000} = 7,07 \text{ (руб.)},$$

где ΔQ – размер потенциально возможного прироста объема производства за счет использования резервных производственных мощностей, шт. усл. кирп.; C и Q – себестоимость единицы продукции и объем ее производства.

Расчет сокращения продаж предприятия П10 подтверждает, что меры по введению налога будут действенными и не позволят блокировать вход на рынок:

$$\Delta Q_{П10} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = 107774,05 \cdot \left(\frac{0 - 1372000}{17018000} \right) = -8689 \text{ (шт. усл. кирп.)},$$

где 107774,05 – регрессионный параметр при стратегической переменной избыточных производственных мощностей в модели индивидуального спроса (см. табл.4); 17018000 – суммарные резервы производственной мощности по рынку стеновых материалов Пермского края в целом, шт. усл. кирп.

Поскольку в расчете стратегической переменной барьера на мобильность использовались только показатели рентабельности, то региональное регулирование должно воздействовать только на него. Как видно из табл. 4, из всех предприятий, развитие деятельности которых способно снизить рыночную цену, только у предприятий П5 и П10 наблюдается положительный регрессионный параметр при стратегической переменной барьера на мобильность в модели индивидуального спроса (см. табл. 5). Следовательно, регулирующие меры должны увеличить их рентабельность как стимул к удержанию рыночных позиций. Значение барьера на мобильность для предприятия П5 до вмешательства регионального регулирования составило

$$\Psi = r_1(\rho_m; q) \cdot \frac{\pi(1-t_\pi)}{c \cdot \rho_{\max}} + r_3(TK; q) \cdot \frac{TK_{П}}{TK_L} = 0,294 \cdot \frac{153036(1-0)}{2198156 \cdot 0,2389} + 0,226 \cdot \frac{6,581}{7,887} = 0,257,$$

а после:

$$\Psi = r_1(\rho_m; q) \cdot \frac{\pi(1-t_\pi)}{c \cdot \rho_{\max}} + r_3(TK; q) \cdot \frac{TK_{II}}{TK_L} = 0,294 \cdot \frac{153036(1-0,155)}{2198156 \cdot 0,2389} + 0,226 \cdot \frac{6,581}{7,887} = 0,261.$$

Размер льготы по налогу на прибыль был принят на том же уровне – 4,5%, который был утвержден в Пермском крае в 2010 г. Исходя из полученных результатов и регрессионного параметра стратегической переменной барьера на мобильность в модели индивидуального спроса предприятия П5 определим прирост его продаж:

$$\Delta Q_{П5} = d_{ij} \cdot \Delta X_{ij} = 950306,95 \cdot (0,261 - 0,257) = 381 \text{ (шт. усл. кирп.)}.$$

Аналогичным образом мог быть рассчитан и прирост объема реализации П10, однако данное предприятие по результатам финансово-хозяйственной деятельности за четвертый квартал 2010 г. получило убытки, в связи с чем регулирующее воздействие по данной стратегической переменной не представляется возможным.

Общий результат применения разработанных региональных макроэкономических регуляторов стратегического поведения тех предприятий, чьи объемы продаж сокращают среднерыночную цену, предлагается спрогнозировать на основе использования регрессионных параметров модели совокупного спроса для данных предприятий (табл. 6):

$$\Delta P_n = \sum_{i=1}^a ((-b)_i \Delta Q_i) = (-0,0000000628) \cdot (60536 + 135263) + (-0,0000002445) \cdot 5972 + (-0,0000094323) \cdot (590 + 39547,5 + 381) + (-0000059643) \cdot (-8689) = -0,34 \text{ (руб.)},$$

где a – число предприятий с отрицательным параметром b в модели совокупного спроса.

В результате применения всего комплекса региональных мер по стимулированию конкуренции было бы возможным увеличить рыночный объем продаж на 233600 шт. усл. кирпича и сократить рыночную цену на 0,34 руб. за одну штуку.

Таким образом, разработанный инструментарий регулирования стратегического поведения предприятий на рынке может существенно повысить эффективность реализации конкурентной политики в регионе. При этом разработанная модель основана на принципе децентрализации при распределении налоговых доходов и разграничении налоговых полномочий, что имеет перспективное значение с точки зрения обеспечения пропорционального социально-экономического развития территорий РФ [7, с. 56].

Список литературы

1. Ворус А., Розанова Н. Экономика отраслевых рынков. М.: ТЕИС, 2000. 253 с.
2. Гальперин В.М., Игнатъев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика: учеб. для вузов в 2 т. / под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экон. шк. 1999. Т. 2. 503 с.
3. Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М.: Наука, 2006. 396 с.
4. Регион в новой парадигме пространственной организации России / под ред. А.И. Татаркина. М.: ЗАО «Изд-во Экономика», 2007. 751 с.
5. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки в 2 т. / под общ. ред. А.И. Татаркина. М.: Экономика, 2011. Т. 1. 308 с.
6. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Управление финансовыми потоками саморазвивающихся территорий: воспроизводственный подход. Екатеринбург: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2010. 122 с.
7. Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н., Анимица П.Е., Котляров М.А. Налоговый федерализм: новые взгляды в условиях формирования саморазвивающихся территорий. Екатеринбург: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2010. 89 с.
8. Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности в 2 т. СПб.: Экон. шк., 2000. Т. 2. 450 с.
9. Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности в 2 т. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1999. Т. 1. 381 с.
10. Чернова С.А., Алиева М.Ю. Принципы и факторы конкурентоспособности региональных коммерческих банков // Междунар. бухгалт. учет. 2014. № 3. С. 45–54.
11. Юсупова А.Т. Теория отраслевых рынков: учеб. пособие для вузов / под ред. Г.М. Мкртчяна. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. 209 с.

Статья получена 05.10.2016

References

1. Vorus, A. and Rozanova, N. (2000), *Ekonomika otraslevykh rynkov* [Economic of industry markets], TEIS, Moscow, Russia.
2. Galperin, V.M., Ignat'ev, S.M. and Morgunov, V.I. (1999), *Mikroekonomika: uchebnyk dlya vuzov. Tom 2* [Microeconomics: a textbook for high schools. Vol. 1], in Galperin, V.M. (ed.), *E'konomicheskaya shkola*, S.Petersburg, Russia.
3. Golichenko, O.G. (2006), *Natsional'naya innovatsionnaya sistema Rossii: sostoyanie i puti razvitiya* [National Innovation System of Russia: state and development trends], Nauka, Moscow, Russia.
4. Tatarkin, A.I. (ed.) (2007), *Region v novoi paradigme prostranstvennoi organizatsii Rossii* [The region as a new paradigm of the spatial organization of Russia], ZAO "Izdatel'stvo E'konomika", Moscow, Russia.
5. Tatarkin, A.I. (ed.) (2011), *Samorazvivayushchiesya sotsial'no-ekonomicheskie sistemy: teoriya, metodologiya, prognoзные otsenki. Tom 1* [The self-developing

socio-economic systems: theory, methodology, forward-looking statements. Vol. 1], *E'konomika*, Moscow, Russia.

6. Sidorova, E.N. and Tatarkin, D.A. (2010), *Upravlenie finansovymi potokami samorazvivayyu-shchikhysya territorii: vosproizvodstvennyi podkhod* [Financial flows of self-developing areas: reproductive approach], Izdatel'stvo IE' UrO RAN, Ekaterinburg, Russia.

7. Tatarkin, D.A., Sidorova, E.N., Animitsa, P.E. and Kotlyarov, M.A. (2010), *Nalogovyi federalizm: novye vzglyady v usloviyakh formirovaniya samorazvivayushchikhysya territorii* [Tax federalism: new insights in the formation of self-developing areas], Izdatel'stvo IE' UrO RAN, Ekaterinburg, Russia.

8. Tirol, Zh. (2000), *Rynki i rynochnaya vlast': teoriya organizatsii promyshlennosti. Tom 2* [Markets and market power of the theory of industrial organization. Vol. 2], *E'konomicheskaya shkola*, S.Petersburg, Russia.

9. Khei, D. and Morris, D. (1999), *Teoriya organizatsii promyshlennosti. Tom 1* [The theory of industrial organization. Vol. 1], Izdatel'stvo SPbGUE'F, S.Petersburg, Russia.

10. Chernova, S.A. and Alieva, M.Yu. (2014), "Principles and factors of competitiveness of the regional commercial banks", *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet*, no. 3, pp. 45–54.

11. Yusupova, A.T. (2005), *Teoriya otraslevykh rynkov: uchebnoe posobie dlya vuzov* [Theory of industrial markets: the textbook for high schools] in Mkrtychyan, G.M. (ed.), Izdatel'stvo SO RAN, Novosibirsk, Russia.

Received 5 October 2016

ECONOMIC-MATHEMATICAL MODELLING OF STRATEGIC BEHAVIOR OF INDUSTRIAL ENTERPRISES AT REGIONAL MARKET

Evgeniy E. Zhulanov

*Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky ave., Perm, 614990, Russia
E-mail: zeepestu@yandex.ru*

The necessity to develop the effective competition policy in the region with further development of territorial industrial markets gives greater urgency to the problem of economic mathematical modeling of the competition's results to be solved in the article. The purpose of the article is the development of the theoretical foundations in mathematical modeling of regional industrial markets through identifying the mechanisms for the management decision parameters for the enterprises in strategic behavior to correlate with the tools of the regional incentive competition.

Enterprises competition is simulated with constructing the interrelated regression models of individual demand for the products, the models showing the dependence of their sales volume from their strategic variables, and the dependence model of average market price from the offers of each enterprise. A new economic mathematical model to analyze the competitive processes and to forecast the development of regional sectoral markets is developed under the influence of

competition regulation tools. The article provides the economic mathematical grounds for the enterprises' strategic behavior model, procedure to apply regional tools for the competition development and the results of its approbation in the market of wall materials in Perm krai. The developed model allowed one to analyze the change of competition and parameters of the industry market with due regard of regional peculiarities.

Key words: regional economy; economic mathematical modeling; management; forecasting



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352/353 (570.4):332.02

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

О.Б. ГАНИН, к.экон.н., доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела

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

И.О. ГАНИН, старший преподаватель кафедры предпринимательства и экономической безопасности

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: ganinio@bk.ru

А.П. СИБИРЯКОВ, генеральный директор

ООО «Кама-Глобал», г. Пермь, ул. Барамзиной Татьяны, 42/2
Электронный адрес: asibiryakov@yandex.ru

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

В статье излагаются методологические принципы разработки стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края до 2030 г., основу которых составляет методология Института географии РАН по определению критериев агломерационного развития территорий на основе анализа основных показателей социально-экономического развития муниципалитета с учетом влияния факторов «первой» и «второй» природы. В статье обобщены суждения российских ученых по определению понятия «агломерация» и предложены авторские критерии агломерационности, которые были использованы при анализе особенностей Пермского муниципального района и учтены при разработке документов его стратегического развития. Для определения перспективных «точек роста» была проведена типологизация сельских поселений и населенных пунктов Пермского муниципального района. В результате была проведена группировка населенных пунктов с учетом потенциала их развития как территорий экономического роста, селитебных и рекреационных территорий. В качестве дополнительного фактора роста авторами рассматривается агломерационный эффект, оказывающий влияние на изменение схемы расселения Пермского муниципального района за счет формирования ареалов проживания более высокого уровня. Развитие кустовых систем расселения определено как перспективное направление пространственного развития территории. Экспертным пу-

тем авторами рассчитаны показатели и индикаторы социально-экономического развития Пермского муниципального района до 2030 г., определены ключевые инвестиционные проекты в инфраструктурной, экономической и социальной сферах, сформирован прогноз роста численности населения и налогового потенциала территории. Результаты исследования могут быть использованы для разработки документов стратегического планирования муниципалитетов, для разработки методических и аналитических материалов агломерационного развития.

Ключевые слова: муниципалитет; социально-экономическое развитие; стратегия; агломерация; кустовая система расселения; типология населенных пунктов; ключевые показатели и индексы развития

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-69-103

Недавно принятый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», дающий муниципальным образованиям возможность разрабатывать документы стратегического планирования на долгосрочный период, заставил по-новому взглянуть на проблему обеспечения долгосрочного развития территорий [9]. На стандартный, формально организованный процесс «типового» муниципального планирования начал оказывать существенное влияние пространственный аспект территориального развития, а также необходимость учета агломерационных трендов во взаимодействии муниципалитетов и населенных пунктов, входящих в их состав.

При этом следует учитывать, что само по себе стратегическое планирование до сих пор остается еще не столь глубоко отработанным инструментом для органов местного самоуправления, а уж тем более с учетом пространственной организации и агломерационных эффектов. В этом плане любой опыт стратегического планирования может внести весомый вклад в копилку аналитических материалов, которые можно успешно использовать в качестве методологической основы при организации планирования развития отдельных муниципалитетов или их объединений.

Классическим стало представление о том, что «импульсы к развитию (интеллектуальные, производственные, социальные и т.п.) всегда шли из мест наивысшей концентрации людских ресурсов» [10, с. 7], т.е. крупных городов, являющихся центрами агломераций. В то же время, будучи неуправляемым, этот процесс приводит к разрушению сложившейся «ткани» населенных пунктов, к стихийному, неконтролируемому высасыванию ресурсов из периферии, к снижению людности территорий, их вымиранию. Кроме этого, «современные городские агломерации выходят за рамки существующих административных образований, тем самым порой обесмысливая существующую сетку административно-территориального деления» [10, с. 7], сложившуюся систему управления.

В рамках работы над стратегией развития Пермского муниципального района [12] перед экспертами был поставлен ряд задач:

- выявить и оценить роль агломерационных эффектов в развитии Пермского муниципального района в целом и отдельных населенных пунктов района, являющихся «точками экономического и социального роста»;

- сформировать «ареалы» населенных пунктов, фактически объединенных или имеющих потенциал объединения в рамках развития агломерационных процессов;

- выявить тренды развития на уровне населенных пунктов, муниципальных поселений и муниципального района в целом с учетом влияния агломерационных эффектов как локальных (в рамках ареала), так и глобальных (в рамках всей Пермской агломерации);

- выработать рекомендации по развитию территории Пермского муниципального района с учетом локальных и глобальных факторов агломерирования в целях получения положительного социально-экономического эффекта.

Такая постановка задач потребовала предварительного анализа имеющегося теоретического, методологического и эмпирического материала, накопленного российской наукой и практикой и имеющего позитивный потенциал для последующего применения. Критерием результативности для нашего исследования было максимально полное сохранение сложившейся системы расселения с созданием условий для обеспечения занятости и экономического роста в существующих центрах проживания.

В этом плане разработчикам стратегии развития Пермского муниципального района важно было выявить хоть какие-то предпосылки для относительно равномерного развития территорий и населенных пунктов, независимо от их размеров и довлеющего всепоглощающего влияния «ядра агломерации». Подобный подход поддерживался в свое время и Министерством регионального развития РФ. Как отмечал В.В. Гаевский, заместитель министра регионального развития Российской Федерации, «мы ставим вопрос не о развитии определенного числа агломераций на территории России, а о поддержке всего многообразия агломерационных процессов как таковых» [10, с. 9]. При этом он подчеркивал, что агломерации – это не только крупные города-«миллионники», а это проект любого масштаба от Москвы до сельских поселений.

В современных условиях, когда сталкиваются противоположные точки зрения, поддерживающие, с одной стороны, политику выравнивания уровня развития населенных пунктов агломерации, а с другой – оптимизацию пространственного развития за счет укрупнения, слияния, централизации, переселения и тому подобных мероприятий, рабочая группа по разработке стратегии развития Пермского муниципального района взяла за основу следующий тезис:

экономическая интеграция, включенность в территориальное (местное, региональное) разделение труда, кооперацию – основа сохранения самобытности территории и ее населенных пунктов.

В этом плане были интересны разработки, выносимые на открытое обсуждение научного сообщества в рамках открытых дискуссий и научных семинаров. В рамках одной из таких научных дискуссий Н.В. Зубаревич [2], в частности, отметила, что в современных условиях больших пространственных сдвигов происходит продолжение урбанизации при сверхцентрализованном управлении, что приводит к деградации системы расселения индустриальной эпохи (1/3 городов возникли при заводах) и

трансформации функций сельской местности под влиянием рыночных факторов: земля (плодородие) и труд (сильная депопуляция). Иллюстрацией к этому выводу стали данные о процессах «перелива» сельского населения из малонаселенных пунктов в сельские населенные пункты с численностью более 3 000 человек.

В целом, отмечает Н.В. Зубаревич, города с населением свыше 250 тыс. чел. развиваются гарантированно устойчиво, даже если это моногорода. В сельской же местности 13% населенных пунктов не имеют постоянного населения, в 24% живет до 10 человек. В населенных пунктах с населением менее 300 чел. население продолжает сокращаться, с населением выше 3 000 – растет. Между двумя этими отметками – зона риска [11].

Выводы из представленной информации эксперт суммировала как следующий тренд: в России идет сжатие обитаемого и экономического пространства на фоне депопуляции и усиления неравномерности расселения. Этот тренд связан с объективными факторами и никакая политика переменить этот тренд не может. В то же время, по мнению специалиста, политика должна вырабатываться с учетом данного тренда. Одним из приоритетов должна стать поддержка территорий с конкурентными преимуществами. Другим приоритетом является смягчение социального неравенства в регионах.

При этом региональная политика поддержки периферии должна включать как стимулирование мобильности населения, так и поддержку локальных центров с помощью инвестиций в инфраструктуру, развитие малого и среднего бизнеса. В свою очередь, считает Н.В. Зубаревич, социальная политика на периферии предполагает решение ряда специфических задач:

- воспроизводство человеческого капитала с оптимизацией системы образования и здравоохранения в условиях депопуляции (укрупнение учреждений, дистанционные, мобильные формы);
- реформирование региональной сети социальных услуг с учетом условий расселения;
- обеспечение адресной социальной защиты уязвимых групп населения.

На аналогичные тренды указывает и Т.Г. Нефедова, отметив, что в России насчитывается 153 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 55 тыс. не населены либо имеют менее 10 постоянных жителей. В 47 тыс. населенных пунктов проживает от 10 до 100 чел. При этом костяком структуры сельского расселения являются, по мнению автора, населенные пункты с числом проживающих более 100 чел. – таких в стране 51 тыс. Это, прежде всего, южные, пригородные и этнически нерусские районы.

При этом происходит поляризация аграрного пространства России, когда рост сельского хозяйства в отдельных ареалах сопровождается нарастанием депрессии на остальной территории. Объективность этого процесса обусловлена, в том числе, усилением влияния городов на сельскую местность в рамках дихотомии «город-периферия», приводящим при редкой сети больших городов в России к усилению очаговости освоения территорий. Однако, как подчеркивает, Т.Г. Нефедова, нельзя говорить об упадке сельской местности и сельского хозяйства в России в целом. В современных условиях они раз-

виваются там, где есть подходящие природные условия и трудовые ресурсы. На смену землеемкому экстенсивному освоению приходит ареальное, очаговое и даже точечное освоение, к которому власти совершенно не готовы. В результате происходящих процессов территориального развития Россия превращается в архипелаг больших островов на Юге и малых островов в Нечерноземье и Сибири вокруг городов. Опорный каркас развития территорий, исходя из природных и социально-демографических предпосылок и ограничений, составляет:

- в Нечерноземье – 10–20% (наибольшая «пятнистость»);
- вместе с югом – более трети имеющихся сельскохозяйственных угодий

России.

Тем не менее сложившийся тренд не является критичным для обеспечения устойчивого развития сельских территорий. При идущем территориальном разделении труда и модернизации агропроизводства не надо вовлекать все заброшенные колхозные поля снова в оборот, необходима разработка и широкое применение моделей экономики хозяйственного сжатия [11].

В общеметодологическом плане важным является замечание Т.Г. Нефедовой о том, что пульсация освоенного пространства страны – явление нормальное, связанное с цикличностью экономического развития, волнами освоения новых территорий, миграциями, войнами, экономическими кризисами. В этом плане идущее в настоящее время сжатие освоенного пространства является естественным процессом, обусловленным двумя основными факторами: незавершенной урбанизацией на фоне сокращения населения страны и поляризацией сельской местности. Их действие заметно в большинстве районов России, но особенно масштабно проявляется в ее «коренной» европейской части [6].

«Пространственное сжатие» при этом сопровождается рядом процессов, характерных для Нечерноземья:

- концентрацией всего населения в крупных населенных пунктах и вокруг больших городов;
- заполнением остальной территории городскими дачниками и дикой природой;
- массовым отходом на заработки сельских жителей в города;
- избирательным приходом городских капиталов в село и малые города [5].

При этом следует обратить внимание на еще один, важный для прикладных исследований, нюанс. Как отмечает Т.Г. Нефедова, «есть еще один очень важный фактор частичного сохранения пустующих территорий. На самом деле давно идет их вторичное освоение, но оно особое – это дачники. Об этом мало пишут. Тем более, ни в каких федеральных и региональных стратегиях развития села о дачниках нет речи. Но это очень важный фактор... В удаленной нечерноземной глубинке их роль особенно важна» [7].

Отмеченные тенденции и тренды были учтены при определении стратегических перспектив развития Пермского муниципального района как составной части Пермской агломерации и одной из сторон взаимодействия в системе «город–периферия (пригород)».

В ходе разработки документов стратегического планирования развития Пермского муниципального района с учетом агломерационных эффектов пришлось столкнуться с проблемой отсутствия единой терминологии в определении содержания понятия «агломерация». Как отмечают исследователи этого вопроса, критерии агломераций / метрополитенских ареалов и способ делимитации их границ заметно отличаются в разных странах, что зачастую делает не корректным международные сопоставления. В Российской Федерации нормативные критерии агломерационности не выработаны, официальный статистический учет агломераций не ведется, а все научные определения агломерации являются авторскими и сильно разнятся.

Тем не менее практически всегда при определении агломерации исходят из того, что последняя включает в себя урбанизированный ареал, являющийся, по сути, центральным городом, и пригородной зоной, связанной с центральным городом ежедневными трудовыми миграциями [10, с. 11]. Это достаточно узкое определение агломерации может быть дополнено пониманием агломерации как системы комплексного развития сопряженных, связанных друг с другом территорий, как формы организации взаимодействия соседних муниципалитетов [10, с. 13] и населенных пунктов.

Данные подходы были взяты за исходную точку нашего исследования для последующей конкретизации понятия «агломерация» с учетом результатов научной разработки документов стратегического развития конкретного муниципального образования.

В «новейшей истории»¹ понятие агломерационности появилось в документах стратегического развития Пермского края в 2009 г. с принятием Схемы территориального планирования Пермского края [14]. Но уже на стадии принятия этого документа были очевидны основные недостатки существующей практики разработки стратегий и планов социально-экономического развития территорий. Так, Е.С. Чугуевская, в тот период времени занимавшая должность заместителя министра градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, начальника управления территориального планирования и строительства – главного архитектора Пермского края, к таким недостаткам и проблемам относил:

- схематизм нормативно-численного представления о действительности;
- отсутствие пространственно-временного моделирования;
- отраслевой подход к потенциалу и потребности территорий;
- формализованный подход к развитию территорий;
- отсутствие экономической основы принимаемых проектных решений (учет бюджетной возможности);
- отсутствие учета тенденций развития государственной и региональной экономики.

¹ Наиболее раннее использование термина «агломерация» можно отнести к периоду разработки Схемы развития и размещения производительных сил Пермской области (на период до 2000 г.), участие в формировании которой в 1993–1994 гг. приняли специалисты главного управления сводного социально-экономического планирования и ресурсов администрации Пермской области совместно с учеными Пермского филиала ИЭ УрО РАН.

Для преодоления указанных недостатков на уровне Пермского края была предложена иная, чем сложившаяся на тот момент, технология подготовки документов территориального планирования, предусматривающая:

- проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства в части выбора сценариев устойчивого развития территории с учетом экономических, социальных и маркетинговых рисков (мастер-планирование);
- подготовку развернутого задания на проектирование документов территориального планирования и стратегии социально-экономического развития на основе предложений мастер-плана;
- совместную разработку документов территориального планирования и стратегии социально-экономического развития;
- разработку планов (программ) на основе мероприятий по территориальному планированию и этапов реализации документов территориального планирования [17].

Такой подход – разработка документов стратегического планирования с учетом перспектив пространственного развития и агломерационных эффектов – и был положен в основу разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016-2030 гг. (далее – Стратегия).

Также при разработке Стратегии были учтены и другие критерии и оценки уровня развития агломерационных процессов. Так, в соответствии с методикой Института географии РАН [3], в качестве главных критериев выделения городских агломераций были взяты следующие показатели: наличие ядра с населением не менее 250 тыс. чел., наличие около ядра не менее 2 городских населенных пунктов, маятниковая миграция, транспортная доступность 3-го (внешнего) пояса 1,5 часа, а также коэффициент развитости городской агломерации ($K_{\text{разв.}}$) > 1.

Как отмечают ряд исследователей [8], в своем развитии агломерации проходят 4 этапа. **На первом этапе** агломерация представляет собой конгломерат достаточно близко расположенных урбанизированных территорий, объединенных преимущественно производственными связями. В таких так называемых «индустриальных агломерациях» отсутствует единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет ее классифицировать как сформировавшуюся агломерацию. **На втором этапе** усиливаются устремленные к центру агломерации потоки маятниковой миграции, происходит формирование единого рынка труда агломерации. **Третий этап** – этап развитой агломерации – характеризуется появлением единого функционально связанного пространства, осуществление ряда функций (производство, развлечение, потребление) ядра агломерации переносится на периферию, в города-спутники, получают развитие пригороды, образуется единый рынок агломерации, агломерация становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. **Четвертый этап** постиндустриальной агломерации отличается встраиванием агломерации в глобальные экономические процессы, развитием интеллектуальной городской инфраструктуры, появляется новая концепция общественного пространства (т.н. «третьего места»), наибольшее развитие получает человеческий

капитал, технологические и управленческие инновации, постиндустриальная экономика технологий, емкие и динамичные рынки.

Сегодня, когда города конкурируют между собой за привлечение центров прибыли, креативных «точек роста» и, в конечном счете, платежеспособного населения, огромное значение приобретает формирование агломераций, характеризующихся не отношениями конкуренции с территориально близко расположенными населенными пунктами, а отношениями сотрудничества в рамках территориального разделения труда с учетом специализации каждой территории и населенного пункта в наиболее эффективных для них направлениях деятельности. При этом наряду с пониманием того, что городские агломерации – это естественный продукт урбанизации, формируется понимание того, что это сложный и противоречивый процесс, который требует управления. Развитие же агломерации связывается с развитием всех видов коммуникаций, и прежде всего транспортных, обеспечивающих единство и связанность населенных пунктов одной территории.

В этом плане **Пермская агломерация** (рис. 1) стала закономерным результатом пространственного развития и экономической деятельности на территории Пермского края, центром которой является город Пермь. Территория Пермской агломерации составляет 15 426,73 км² и охватывает городской округ Пермь, ЗАТО, 10 городских поселений и 696 сельских населенных пунктов. По данным Пермьстата на 1 января 2015 г. здесь проживают 1 324 657 чел., или 50% населения Пермского края.

В центре агломерации – г. Перми на 1 января 2015 г. проживают 1 036 476 чел. Транспортная доступность от центра до границ ядра агломерации – 30 мин., до границ эколого-компенсационного пояса агломерации – 60 мин., до границ внешнего пояса агломерации – 90 мин. Коэффициент развитости Пермской агломерации – 5,38.

Пермская агломерация по своему уровню развития и получаемым эффектам находится **в переходном периоде от второго этапа к третьему**, что делает актуальным упорядочение процесса агломерирования и обеспечение эффективного управления устойчивым развитием территории.

Наиболее высокие показатели, характеризующие сельское расселение Пермской агломерации, наблюдаются в Пермском муниципальном районе: средняя людность сельских населенных пунктов – 476 чел., плотность сельского населения – 29 чел./км². В Пермском муниципальном районе проживает 70% жителей данной категории населения агломерации. Большая часть территории Пермского муниципального района входит в ядро и эколого-компенсационный пояс Пермской агломерации.

Административно-территориальная структура Пермской агломерации отражена в табл. 1.

Каждый второй житель города Перми вовлечен в процесс использования территории, окружающей город, в рекреационных целях. Исследование рынка земли и жилищного строительства показало, что в последние годы в Пермском крае наблюдается интенсификация стихийных процессов развития Пермской агломерации, затрагивающая, в первую очередь, Пермский, Добрянский и Краснокамский муниципальные районы. Объемы продаж земельных участ-

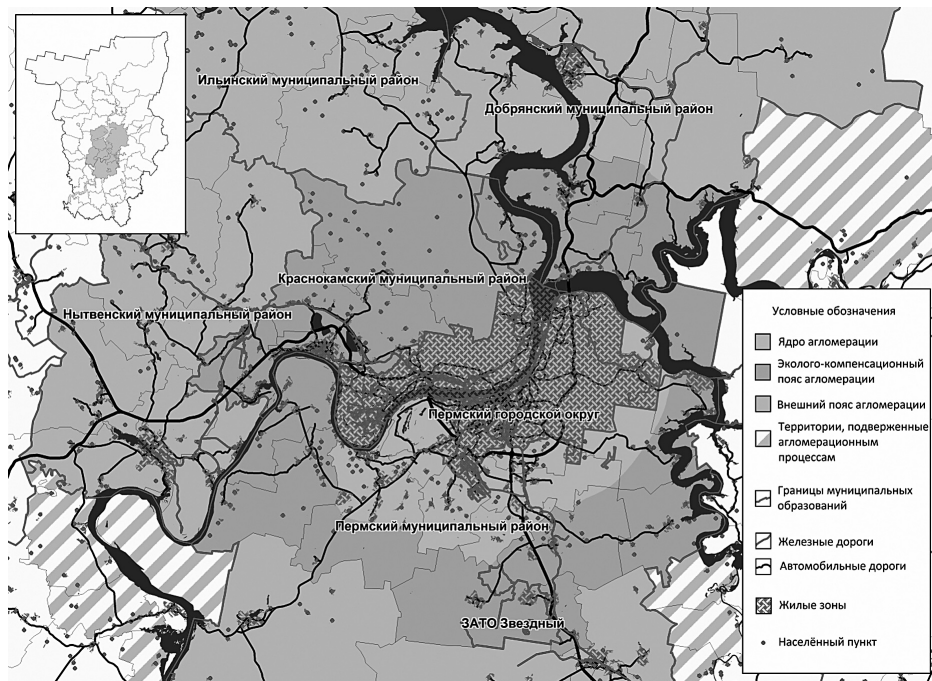


Рис. 1. Пермская агломерация

ков в муниципальных районах Пермской агломерации увеличились в 30 раз. При этом динамика роста продаж земельных участков обусловлена, среди прочего, увеличением продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения. При исследовании социальной интеграции следует учитывать, что в муниципальных районах Пермской агломерации значительную долю населения составляют жители сельской местности. Однако, в силу процессов включения сельскохозяйственных земель в земельный рынок, обслуживающий коммерческие и рекреационные потребности горожан, именно сельские жители наиболее подвержены негативному влиянию процессов агломерации.

Одновременно набирает силу процесс отторжения земель под различного рода объекты, не связанные со специализацией сельских территорий: жилье и дачи для горожан, промышленные, складские и торговые предприятия. Интересы сельского населения и вопросы модернизации социальной и инженерной инфраструктуры, которые ложатся дополнительным бременем на сельские поселения, как правило, игнорируются.

Эти общие для всех агломерационных территорий тенденции дополняются критериями, отражающими особенности развития Пермской агломерации (табл. 2).

Следует учитывать, что в процессе «стихийного» освоения земельных ресурсов сельских территорий Пермской агломерации в целях жилищного строительства и рекреации формируются тенденции, которые в будущем могут привести к снижению капитализации земли и качества застройки на территории агломерации, повышению социальной напряженности, снижению

Таблица 1

Состав Пермской агломерации на 01.01.2015 г.

№ п/п	Муниципальное образование	Площадь территории, км ²	Численность населения, чел.	Доля городского населения, %	Кол-во городских поселений	Доля сельского населения, %	Кол-во сельских населенных пунктов
1.	Городской округ, г. Пермь	799,68	1 036 476	100	1	0,0	0
2.	Городской округ, ЗАТО Звездный	90,83	9049	100	1	0,0	0
3.	Пермский муниципальный район	3 753,05	106 103	0,0	0	100,0	223
4.	Нытвенский муниципальный район	1 656,0	42 476	71,06	3	28,94	118
5.	Краснокамский муниципальный район	957,0	73 319	80,56	2	19,44	72
6.	Добрянский муниципальный район	5 192,0	56 553	81,41	2	18,59	110
7.	Ильинский муниципальный район	3 069,0	19 166	51,29	2	48,71	173
	Итого	15 517,56	1 343 142	88,4	11	11,6	696

Таблица 2

Критерии Пермской агломерации

Критерии агломерации	Характеристика ситуации в Пермской агломерации
1	2
Единая нормативно-правовая база	Отсутствует. В Градостроительном кодексе отсутствует понятие «агломерация». Взаимодействие осуществляется в рамках соглашений муниципальных образований с министерствами Правительства Пермского края
Наличие единой системы инженерной и коммунальной инфраструктуры	Отсутствует. Нет программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов в рамках агломерации, привязанной к Схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации
Компактность расположения населенных пунктов вокруг центрального ядра агломерации, обеспечивающая транспортную доступность в пределах 1– 1,5 часов	Присутствует. Сформировалась в результате естественного процесса пространственного развития территории
Наличие комплексных социально-экономических проектов, затрагивающие интересы нескольких территорий	Отсутствует. Отсутствие координации при реализации инвестиционных проектов
Наличие четкой специализации территорий муниципальных образований агломерации с учетом наиболее эффективного направления использования	Отсутствует. Стихийный перевод земель из одного вида пользования в другой
Общий потребительский рынок	Присутствует. Имеет моноцентричный характер
Наличие маятниковой миграции: - суточной, обеспечивающей единство рынка труда (места работы и проживания); - сезонной, обеспечивающей использование рекреационных возможностей пригорода (отдых выходного дня, отпускной период, летний сезон)	Присутствует. Тенденция к усилению по мере роста объектов загородной недвижимости.
Сопоставимые стандарты качества и уровня жизни населения	Отсутствует. Качество жизни сельского населения в большинстве населенных пунктах существенно ниже, чем городского

1	2
Общий рынок земли	Присутствует. Стихийно сформировался
Координация системы территориального развития и использования земель	Отсутствует. Планы строительства коттежных поселков предусматривают увеличение населения в 2–3 раза, а социальная инфраструктура не планируется
Рекреационные связи с центром агломерации	Присутствуют. Носят ярко выраженный характер с отрицательным антропогенным воздействием на окружающую среду
Согласованная экологическая политика	Отсутствует
Развитое социокультурное пространство	Отсутствует. Исключения несут разовые фестивали и туристические мероприятия
Выравнивание уровня коммунальных и бытовых услуг	Отсутствует. Тенденция к выравниванию обозначена в документах развития сельских территорий краевого уровня
Централизация деятельности по строительству, эксплуатации и развитию сетевой инфраструктуры и инженерных сооружений	Отсутствует. Возможны отдельные проекты
Межмуниципальные инвестиционные проекты	Отсутствует
Межмуниципальные объекты общественной (социальной) инфраструктуры	Присутствуют
Установление прямых межпоселенческих связей, дополняющих связи с ядром агломерации (зрелая агломерация)	Отсутствуют

инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности Пермского края в целом. Рост числа жителей загородных домов, не имеющих постоянной регистрации, приводит к тому, что снижается обоснованность планирования социальной инфраструктуры. При этом происходит социальная, экономическая и институциональная реструктуризация сельской местности, что сопровождается изменением функций сельских поселений, транспортных потоков, условий экономической деятельности в сельской местности и моделей поведения жителей. Появляется необходимость и создаются предпосылки для преобразования отдельных сельских населенных пунктов в экономически интегрированные ареалы в составе Пермской агломерации.

Среди территорий, формирующих состав Пермской агломерации, Пермский муниципальный район играет особую роль. Особенностью района является формальное отсутствие в составе его населенных пунктов городов и поселков городского типа. Традиционно Пермский муниципальный район занимает лидирующее место в сельскохозяйственном производстве: растениеводстве, производстве и переработке продукции животноводства и птицеводства, подтверждая свой статус аграрно-индустриального района.

Во всех территориях района агроприродные условия оцениваются как благоприятные для развития сельского хозяйства: агроприродный потенциал (АПП) составляет 75–80 баллов при максимальном значении в Пермском крае 90 баллов.

В последние годы к этому статусу добавилась и отрасль жилищного строительства.

Природно-ресурсный потенциал Пермского муниципального района включает минерально-сырьевые ресурсы (песок строительный, песчано-гравийную смесь, глины кирпичные, нефть и газ, торф), земельные, в т.ч. аграрные, лесные и водные ресурсы. Наибольшее значение для развития экономики не только района, но и города Перми и Пермской агломерации, имеют запасы строительных материалов, а также земельные ресурсы.

В соответствии со Схемой территориального планирования Пермского края, Пермский муниципальный район находится в границах Пермской городской агломерации и входит в состав зоны опережающего развития – Пермско-Краснокамского промышленного узла. Сельские поселения Пермского муниципального района занимают часть ядра Пермской агломерации (Пермская локальная система), эколого-компенсационного пояса (территории на расстоянии 20–25 километров от ядра агломерации) и внешнего пояса агломерации [15]. Выгодность экономико-географического положения района обусловлена прохождением через его территорию большинства основных транспортных магистралей, связывающих город Пермь с другими районами Пермского края и территориями России. На значительном протяжении район граничит с судоходной частью реки Кама, входящей в Единую глубоководную систему европейской части России. В районе также расположен международный аэропорт «Большое Савино».

Наряду с местоположением и особенностями природно-климатических характеристик района, ключевым моментом формирования Стратегии развития стал достигнутый уровень его социально-экономического развития с учетом динамики ключевых показателей.

В методологическом плане для определения основных трендов развития Пермского муниципального района была сформирована статистическая база данных за период 2008–2014 гг. включительно. Все данные были сгруппированы по блокам, отражающим основные сферы деятельности и ее результаты:

- I. Человеческий потенциал.
- II. Инфраструктурная сфера.
- III. Экономическая сфера.
- IV. Социальная сфера.
- V. Муниципальное управление.

Человеческий потенциал рассматривался авторами разработки как интегральный показатель качества жизни и деятельности на данной территории и измерялся численностью населения Пермского муниципального района. Как показали дальнейшие исследования, для повышения степени обоснованности прогнозирования и долгосрочного планирования значение имеет учет как постоянно проживающего на территории населения, так и циклически мигрирующего (сезонные миграции, «выходного дня» и т.п.).

Инфраструктурная сфера была выделена как материальная основа развития экономической и социальной деятельности, обуславливающая привлекательность территории для бизнеса и постоянного проживания. В структуру инфраструктурного блока были включены следующие элементы:

- дорожная инфраструктура;
- инженерная инфраструктура, обеспечивающая функционирование экономических субъектов, в том числе и коммуникационная;
- коммунальная инфраструктура, обеспечивающая функционирование жилищной и социальной сфер;
- инфраструктура благоустройства (сбор-сортировка-переработка-утилизация отходов, сети наружного освещения и видеонаблюдения, ливневая канализация, кладбища).

Экономика анализировалась как сфера деятельности по эффективному использованию ресурсного потенциала территории для обеспечения ее устойчивого развития. Основная решаемая задача – обеспечение занятости и достойного уровня доходов домохозяйств. Второй по значимости была обозначена задача роста налогового потенциала территории². Структурно экономика Пермского района включает в себя «традиционные» отрасли (сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, добыча природных ископаемых) и потенциал новых «точек роста» (логистика, рекреация и туризм, жилищное и промышленное строительство, формирование инвестиционных площадок).

Социальная сфера учитывалась как ключевой фактор, оказывающий влияние на качество жизни населения на территории и рассматривалась в двух аспектах:

² Вопрос роста налогового потенциала территории требует отдельного внимательного анализа в связи со сложившейся незаинтересованностью муниципалитетов в его увеличении в рамках существующей системы бюджетного финансирования, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности.

- сфера государственных и муниципальных социальных услуг³, оказываемых в соответствии с установленным стандартом;
- сфера сервисных, бытовых, досуговых и прочих услуг, оказываемых на коммерческой основе.

В сферу государственно-муниципальных социальных услуг были включены:

- здравоохранение;
- образование;
- культура и досуг;
- физическая культура и спорт;
- молодежная политика;
- социальная защита;
- жилищное строительство;
- общественная безопасность;
- экология и охрана окружающей среды.

Муниципальное управление рассматривалось как инструмент реализации программных мероприятий стратегического развития, от качества которого зависит конечный результат и эффективность реализации Стратегии. В сфере муниципального управления было выделено три основных направления деятельности, связанных с полномочиями муниципального района и сельских поселений, входящих в его состав:

- социальная сфера – обеспечение выполнения государственных стандартов оказания социальных услуг населению муниципальных образований;
- поддержка развития субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования;
- эффективное управление муниципальной собственностью.

С учетом влияния агломерационных эффектов, динамичного изменения сфер полномочий и источников финансирования мероприятий на территории конкретного муниципального образования, в систему управления развитием территории закладывалась необходимость тесного взаимодействия органов управления сельских поселений, муниципального района и органов государственной власти с целью состыковки программных документов стратегического развития территорий Пермского края, консолидации кадровых и финансовых ресурсов для их реализации.

На основании анализа динамики показателей социально-экономического развития Пермского муниципального района в целях определения перспективных точек территориального развития была разработана типология муниципальных образований и населенных пунктов, входящих в их состав.

Так, в соответствии с положениями Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 г. [13], Пермский муниципальный район был отнесен авторами разработки ко **второму типу** муниципальных образований субъектов Российской Федерации с различным характером

³ Включает в себя совокупность муниципальных и государственных социальных услуг, оказываемых жителям Пермского муниципального района по установленному перечню, в соответствии со стандартом социальной услуги по объему, периодичности и качеству ее предоставления.

освоения и сельскохозяйственного использования – **территории с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности.**

Этот тип сельских территорий характеризуется наиболее тесным взаимопроникновением городов и сельской местности, бурным развитием сферы услуг и пригородного дачного и коттеджного строительства. Приоритетными с точки зрения перспектив развития для данных территорий являются следующие направления:

- поддержка высокопродуктивного сельского хозяйства, ориентированного на производство высококачественного сырья и продовольствия для обеспечения жителей крупных городов России продуктами отечественного производства;

- создание условий для развития сельскохозяйственных рынков, в том числе кооперативных;

- сохранение и восстановление природных и аграрных ландшафтов, развитие экологически ориентированного сельского хозяйства, повышающего устойчивость экосистем и обеспечивающего жизнь и деятельность людей, проживающих в сельской местности, а также рекреацию городского населения;

- совершенствование земельных отношений и прекращение нерационального перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, поддержка промышленной и инфраструктурной субурбанизации, способствующей диверсификации сельской экономики и появлению новых рабочих мест для селян;

- содействие диверсификации сельской экономики на территориях пригородного типа, поддержка развития малого предпринимательства, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов, для создания новых рабочих мест в сельской местности;

- содействие миграции населения в сельскую местность, поощрение строительства частных домов, поддержка сельских инфраструктурных проектов (благодаря увеличению миграционных потоков в сельскую местность, в том числе рекреационного характера, расширение сферы обслуживания приведет к созданию новых рабочих мест и развитию мелкого предпринимательства).

Данные направления развития сельских территорий были положены в основу разработки Стратегии развития Пермского муниципального района.

Следующим шагом в типологизации территорий стала классификация сельских поселений Пермского муниципального района. В соответствии с исторически сложившимся расположением сельских поселений Пермского муниципального района относительно краевой столицы города Перми, крупнейших водных объектов Пермского края и основных транспортных коридоров сельские поселения были разделены по следующим категориям:

- по возможностям транспортных коммуникаций:

- 1) «пригородные» сельские поселения - среднее время доезда от которых до города Перми менее 60 мин., в том числе с учетом расстояния до 30 км и близости к федеральным и/или региональным дорогам;

- 2) «удаленные» сельские поселения – среднее время доезда от которых до города Перми более 60 мин., в том числе с учетом расстояния более 30 км и

наличием в транспортном коридоре до Перми дорог местного значения (в том числе в ненормативном состоянии);

- по наличию потенциала роста и развития территории:

1) «территории экономического роста» – зоны деловой активности с имеющейся экономической деятельностью или потенциалом экономического роста, в том числе по новым видам деятельности;

2) «селитебные территории» – зоны жилищной застройки многоквартирными и/или индивидуальными жилыми домами, предполагающие прирост местного населения за счет миграционных потоков;

3) «природно-рекреационные территории» – зоны природных ландшафтов и рекреации, объекты культуры и туризма, сезонного дачного и круглогодичного организованного детского и семейного отдыха при наличии водных акваторий и природно-экологического потенциала;

4) «депрессивные территории» – территории, не имеющие соответствующих потенциалов роста.

Следует отметить, что территория любого сельского поселения, в свою очередь, распадается на территории населенных пунктов с соответствующим зонированием.

Результаты типологизации сельских поселений Пермского района представлены в табл. 3.

Таблица 3

Типология сельских поселений Пермского муниципального района

№ п/п	Наименование сельского поселения	Экономический рост	Жилищное строительство	Рекреация
Пригородные сельские поселения				
1	Гамовское	+	+	
2	Двуреченское	+	+	+
3	Кондратовское	+	+	+
4	Култаевское	+	+	+
5	Лобановское	+	+	
6	Савинское	+		
7	Фроловское	+	+	+
Удаленные сельские поселения				
8	Бершетское	+		
9	Заболотское		+	+
10	Кукуштанское	+		
11	Пальниковское	+		
12	Платошинское	+		
13	Сылвенское	+	+	+
14	Усть-Качкинское		+	+
15	Хохловское		+	+
16	Юговское	+		
17	Юго-Камское	+		+

Завершающей стадией типологизации территорий стало выявление уровня людности конкретных населенных пунктов, входящих в состав соответствующих сельских поселений. В качестве основного критерия для классификации населенных пунктов был взят размер (диапазон) численности населения, с которым связаны существенные качественные особенности населенных пунктов Пермского муниципального района. В рамках разрабатываемой Стратегии развития населенные пункты были типологизированы следующим образом (табл. 4):

Особый тип – **одnodворки**, одиночное обособленное жилье с населением **менее 10 чел.** На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе таких населенных пунктов было 48, в которых проживали 158 чел., или 0,15% населения района.

Малые населенные пункты, имеющие **от 10 до 1 000 жителей**, как и одnodворки, в наибольшей степени зависят от ближайших более крупных населенных пунктов. Лишь выборочно (в одном малом населенном пункте для целой территориальной группы) в них могут быть созданы некоторые элементы общественной (социальной) инфраструктуры (начальная школа, медицинский пункт, отделение связи, библиотека, сельский магазин – все самых малых размеров), предоставляющих населению сравнительно ограниченные возможности образовательного, медицинского и культурно-бытового обслуживания. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе малых населенных пунктов – 151, в которых проживали 20 911 чел., или 19,55% населения района.

Таблица 4

Типология сельских населенных пунктов Пермского муниципального района

Тип населенного пункта	Численность, чел.	Количество, ед.	Проживают, чел.	Средняя людность, чел.	Доля, %
Одnodворки	до 10	48	158	3	0,15
Малые	10–1 000	151	20 711	137	19,58
Средние	1 001–3 000	14	25 361	1 812	23,94
Крупные	3 001–5000	4	15 816	3 954	15,00
Крупнейшие	более 5 000	6	44 057	7 343	41,33
Итого		223	106 103	479	100

Средние населенные пункты, имеющие **от 1 001 до 3 000 жителей**, где возникают возможности заметного расширения круга общественной (социальной) инфраструктуры и обслуживающих учреждений, увеличения их размеров и технической оснащенности. При одновременном обслуживании населения ближайших малых населенных пунктов (транспортная доступность – до 30 мин. или 5 км) создается возможность постройки средней школы, участковой больницы и дальнейшего увеличения размеров большинства учреждений общественной (социальной) инфраструктуры. Обязателен центральный водопровод и газификация. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном

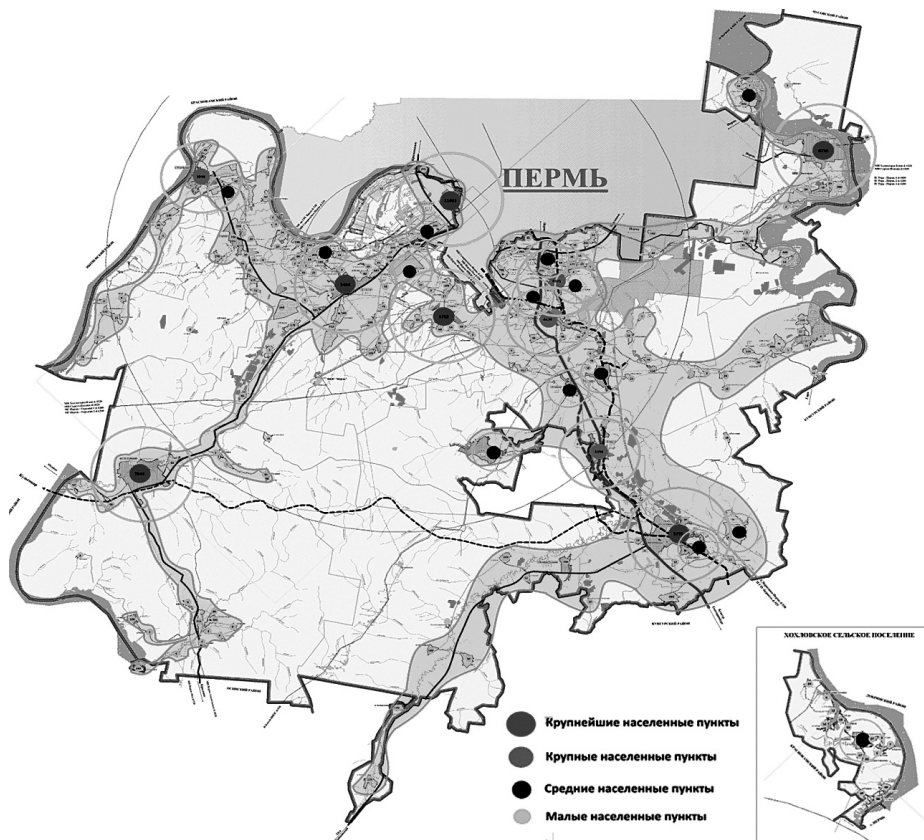


Рис. 2. Система расселения Пермского муниципального района (по состоянию на 01.01.2015 г.)

районе средних населенных пунктов – 14, в которых проживали 25 561 чел., или 24% населения района.

Крупные населенные пункты, имеющие от 3 001 до 5 000 жителей, где создаются наиболее благоприятные возможности для обеспечения городского уровня благоустройства и культурно-бытового обслуживания с постройкой крупных типовых школ, домов культуры, спортивных сооружений, медицинских учреждений, объектов специализированной торговой сети и т.д. Обязательны центральный водопровод, канализация, теплоснабжение и газификация. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе крупных населенных пунктов – 4, в которых проживали 16 016 чел., или 15% населения района.

Крупнейшие населенные пункты, имеющие более 5 000 жителей, в которых уровень и возможности общественной (социальной) инфраструктуры ни чем не отличаются от условий близлежащих городов, а при наличии развитой транспортной инфраструктуры и сети общественного транспорта могут превосходить их. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе крупнейших населенных пунктов – 6, в которых проживали 44 126 чел., или 41,3% населения района.

Таким образом, если подходить к перспективам развития этих населенных пунктов через призму критериев, отмеченных Н.В. Зубаревич, то в зоне риска оказываются 213 населенных пунктов, планированию будущего которых должно быть уделено самое пристальное внимание. В первую очередь, это связано с обеспечением оптимальной схемы расселения, которая должна способствовать сохранению уровня заселенности территории за счет населенных пунктов, имеющих потенциал роста, а также достижению положительных темпов экономического и социального развития муниципальных образований, в состав которых они входят.

При этом отметим, что более 140 населенных пунктов Пермского муниципального района, имеющих менее 100 жителей, «выпадают», согласно критериям Т.Г. Нефедовой, из состава населенных пунктов, являющихся «костяком структуры сельского расселения».

В то же время, исходя из агломерационных принципов развития, была проанализирована сложившаяся на текущий момент система расселения и выявлены миниагломерации или ареалы населенных пунктов, имеющих тяготение друг к другу. Центрами таких ареалов выступали населенные пункты более высокого ранга, т.е. с большей численностью жителей (рис. 2).

На схему расселения Пермского муниципального района была «наложена» сеть социальных учреждений, обслуживающих определенные территории. В результате такого наложения сформировались ареалы более высокого уровня, охватывающие большее число жителей территории, «привязанных» к конкретному социальному учреждению, расположенному в определенном центральном для данного ареала населенном пункте (рис. 3).

В результате такой визуализации стали наглядными сформировавшиеся тенденции в территориальном расселении – «привязка» к транспортным магистралям краевого и федерального уровней, концентрация вокруг населенных пунктов с потенциалом развития («точки роста»), четкое тяготение к ядру агломерации по критерию транспортной доступности. Сложившаяся система расселения Пермского муниципального района может быть охарактеризована как «кустовая». Исторически такие «кусты» населенных пунктов Пермского муниципального района расположены в черте ядра Пермской агломерации (Сылвенский, Фроловско-Двуреченский, Савинский и Гамовский), а также вдоль основных транспортных коридоров (Лобановский, Култаевский, Кукуштанский и Юго-Камский).

Кустовая система расселения – это совокупность сельских поселений и входящих в них сельских населенных пунктов различной величины и народнохозяйственного профиля, объединенных развитыми территориально-производственными связями, общей инженерной инфраструктурой, единой сетью центров социально-культурного обслуживания и мест отдыха населения. Радиус транспортной доступности до центрального населенного пункта в местных кустовых системах расселения составляет 20–40 мин.

С учетом полученных данных, в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района была поставлена задача такой реконструкции сложившейся схемы сельского расселения,

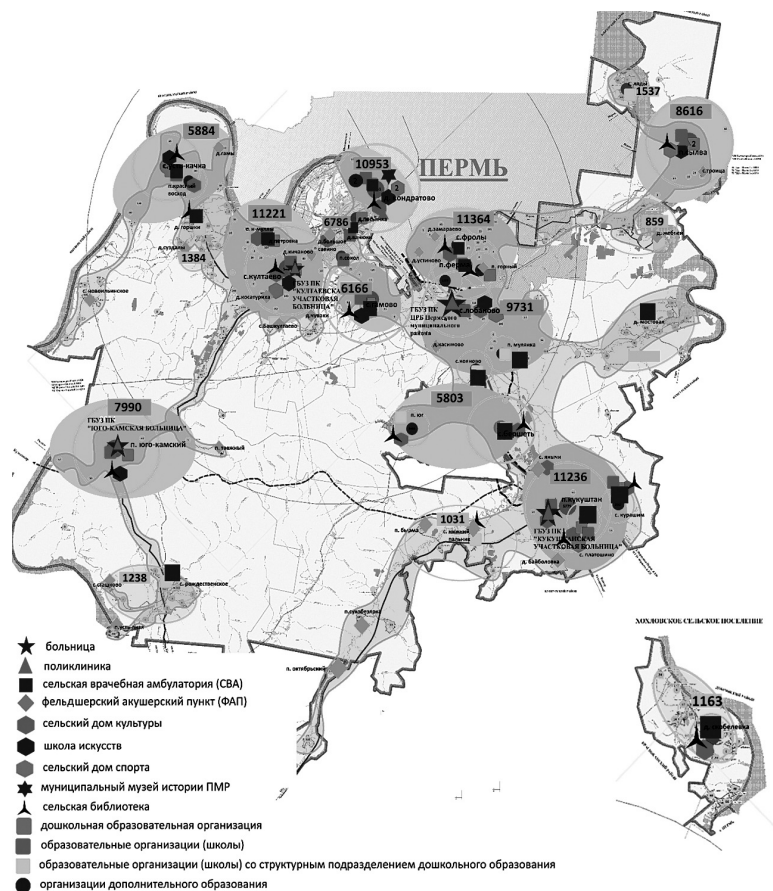


Рис. 3. Пространственная организация социальной инфраструктуры Пермского муниципального района (на 01.01.2015 г.)

которая позволила бы оптимизировать число и размеры сельских поселений (а возможно и административно-территориальных границ муниципальных образований), необходимых для построения пространственной организации, обеспечивающей для населенных пунктов одного «куста» минимизацию транспортных издержек, издержек на поддержание инфраструктуры, эффективное использование ресурсов, доступ населения к различным социальным услугам с сохранением единства и уровня заселенности территории. Такая оптимизация пространственной организации территории с учетом числа и размеров исторически сложившихся населенных пунктов муниципального образования, с учетом динамики и потенциала их развития позволит сократить издержки на развитие их социальной и инженерной инфраструктуры, консолидировать разрозненные ресурсы, повысить эффективность их использования.

Исходя из этого был сделан вывод о том, что в расчетный период Стратегии развития кустовые системы населенных пунктов должны охватить всю хозяйственно-освоенную территорию Пермского муниципального района.

Ориентация на развитие кустовых систем расселения обусловлена их перспективами роста по сравнению с рассредоточенным размещением населенных пунктов.

Прогноз пространственного развития населенных пунктов Пермского муниципального района с учетом агломерационных эффектов и их типологизации по «точкам роста» был положен в основу стратегического планирования социально-экономического развития как отдельных поселений, так и Пермского района в целом. При этом были учтены ключевые факторы, определяющие основные тренды социально-экономического развития Пермского муниципального района.

Перспективы развития любой территории в первую очередь обусловлены базовыми факторами, которые формируют преимущества или барьеры ее пространственного развития. В «новой экономической географии» П. Кругман и другие исследователи выделяют две группы таких факторов [4, с. 86].

К факторам «первой природы» относятся преимущества, существующие вне зависимости от деятельности людей:

1) природно-сырьевые:

- обеспеченность природными ресурсами, которые востребованы рынком (минеральными, земельными, лесными, водными и др.);

2) геоэкономические:

- выгодное географическое положение, в том числе приграничное положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки и облегчающее трансляцию инноваций.

К факторам «второй природы» относятся преимущества, созданные деятельностью человека и общества. К группе этих факторов разработчики Стратегии отнесли следующие:

1) инфраструктурные:

- развитие инженерной и транспортной инфраструктуры;

- доступность и стоимость коммунальных и коммуникационных услуг;

2) экономические:

- особенности экономической специализации Пермского муниципального района (II тип);

- ресурсный (производственный) потенциал;

- финансовый потенциал;

- трудовые ресурсы (человеческий капитал);

- предпринимательская активность и другие экономические факторы;

- платежеспособность населения;

3) социальные:

- развитость сферы общественных (социальных) услуг;

- общественная безопасность;

- социальная дифференциация и другие социальные факторы;

4) управленческие:

- качество муниципального управления;

- система государственного регулирования;

- нормативно-правовое обеспечение;

- институциональная инфраструктура поддержки предпринимательства;
- бюрократические барьеры и другие административные факторы.

Дополнительным импульсом развития и более эффективного использования ресурсов Пермского муниципального района должен стать положительный потенциал агломерационного эффекта⁴.

Все эти факторы воздействуют на развитие территорий в разных сочетаниях и в разной степени. Особенностью территориального развития Пермского муниципального района является повышенная роль факторов «второй природы». При этом следует отметить, что факторы «второй природы», как и факторы географического положения, могут работать как стимулы развития, так и барьеры развития.

На текущий момент Пермский муниципальный район отличается:

- низким агломерационным эффектом, а порой и его отрицательным значением;
- неразвитой с точки зрения потребностей перспектив развития транспортной инфраструктурой;
- снижением качества человеческого потенциала и депопуляцией;
- рецессией в экономической сфере и, в первую очередь, в сельском хозяйстве;
- недостаточностью мотивации субъектов малого предпринимательства для организации и развития собственного дела в связи с трудностями выхода на новые и существующие рынки;
- отсутствием экономических стимулов к созданию условий для роста налогового потенциала территории.

Основной задачей документов стратегического развития в этом свете становится создание условий для минимизации отрицательных эффектов и увеличения положительных эффектов от агломерирования за счет организации управления этим процессом. В целом, к основным конкурентным преимуществам Пермского муниципального района разработчиками Стратегии были отнесены:

- выгодное геоэкономическое положение;
- потенциал и возможности развития инженерной инфраструктуры (газо-, электро-, тепло- и водоснабжение, водоотведение, утилизация отходов);
- развивающаяся дорожная и транспортная сеть;
- земельные ресурсы, обеспечивающие потребности развития сельского хозяйства, переработки сельхозпродукции, строительства логистических и торговых центров, промышленных производств;
- агроприродные условия, благоприятные для ведения сельского хозяйства на большей части территории;
- научный потенциал территории;
- значительный туристско-рекреационный потенциал, имеющий хорошо выраженную территориальную дифференциацию;
- широкие возможности для многоквартирного и индивидуального жилищного строительства.

⁴ На момент формирования Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района можно было отметить преобладание негативных эффектов от стихийных процессов агломерирования.

В ходе разработки перспективных направлений социально-экономического развития Пермского муниципального района была проведена их экспертная оценка с использованием методологии SWOT-анализа (рис. 4, 5).

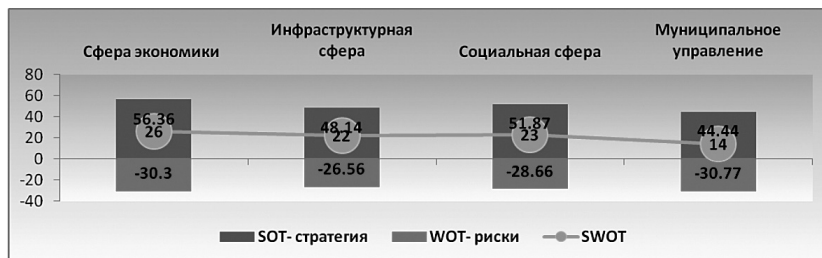


Рис. 4. SWOT-анализ основных сфер СЭР Пермского муниципального района

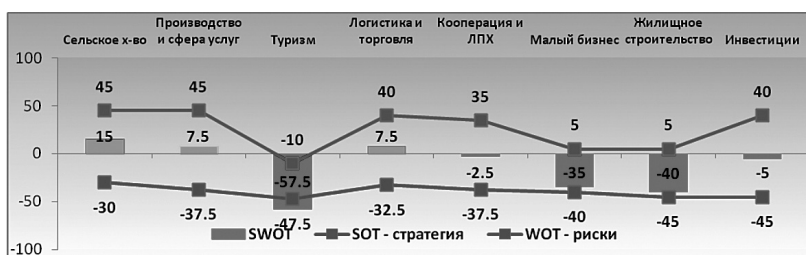


Рис. 5. SWOT-анализ ключевых направлений СЭР Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. в экономической сфере

Проведенный SWOT-анализ позволил на экспертном уровне определить потенциальные «точки роста» и «точки провалов» для последующей корректировки планируемых управленческих воздействий, в том числе на стадии разработки муниципальных программ социально-экономического развития муниципалитетов сельских поселений и Пермского муниципального района в целом. В результате все оценки экспертов приводятся к единой 100-бальной шкале и становятся легко сравнимыми.

Результатом проведенного исследования стала выработка предложений по развитию Пермского муниципального района как конкурентоспособного муниципального образования Пермского края. В качестве основного способа повышения конкурентоспособности территории рассматривается **уникальная возможность включения Пермского муниципального района в агломерационные связи с городом Пермь и другими муниципальными образованиями, интегрируемыми в агломерацию.**

В качестве основных показателей – показателей первого уровня, характеризующих успешность и устойчивость развития территории Пермского муниципального района, были определены:

- численность населения территории;
- численность экономически активного населения;
- численность занятого населения;
- количество функционирующих хозяйственных субъектов;

- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг крупными и средними предприятиями и организациями;
- размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников крупных и средних предприятий и организаций;
- общая площадь жилых помещений в расчете на одного жителя;
- размер и доля собственных доходов бюджета района и сельских поселений в консолидированном бюджете Пермского муниципального района.

При этом следует подчеркнуть, что в современных условиях, когда неизмеримо возрастает значение производительности труда как ключевого показателя эффективности общественного производства, «особо следует выделять рост производительности административно-управленческого труда. Он проявляется не в увеличении количества написанных и принятых документов, а в эффективности использования имеющихся ресурсов, что выражается в росте бюджетной наполняемости» [16, с. 145].

В качестве основных направлений роста, с учетом складывающихся трендов в динамике основных показателей социально-экономического развития территории района, а также «пригородного» характера ряда населенных пунктов, были определены **жилищное и дачное строительство**.

Наряду с традиционными отраслями экономики⁵ в качестве «локомотивов» роста были определены новые направления деятельности: **торговля и логистика, рекреация и туризм, формирование инвестиционных площадок** под новые виды бизнеса.

Развитие транспортной логистики диктуется сформировавшимися геоэкономическими преимуществами расположения Пермского муниципального района: центральное расположение в Пермской агломерации, соседское положение к городу Перми, а по отношению к другим территориям края и другим регионам – «транзитность» регионального и федерального масштаба.

В рамках Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района были обозначены следующие направления развития транспортной логистики и торговли:

- создание в пригородной зоне круглогодичных постоянно действующих торговых рынков сельскохозяйственной и пищевой продукции с неограниченным доступом на них пермских производителей (3–4 объекта);
- выделение земельных участков для формирования логистических центров по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции, организации грузовых перевозок;
- формирование маршрутной сети пассажирских перевозок, создающей приоритет общественному транспорту для маятниковых миграций в город Пермь.

В качестве отдельных проектов развития транспортной логистики Пермского муниципального района в расчетном периоде Стратегии были заложены проекты развития грузопассажирского логистического центра на базе международного аэропорта «Большое Савино», а также строительства речного порта в районе д. Берг Камы.

⁵ «Традиционными» отраслями экономики Пермского муниципального района являются сельское хозяйство, добыча топливно-энергетических полезных ископаемых и стройматериалов, обрабатывающие производства, в том числе производство пищевых продуктов, строительство, транспорт и связь.

По своему туристическо-рекреационному потенциалу Пермский муниципальный район входит в первую десятку территорий Пермского края и укрупненно это направление экономического развития района было разделено на два относительно самостоятельных вида бизнеса:

- санаторно-курортное лечение и организованный семейный и детский отдых;

- туризм во всем многообразии его видов.

Перспективными проектами по развитию развлекательного туризма и познавательного досуга, а также спорта являются проекты развития территории аэропорта «Фролово» (Двуреченское сельское поселение) – авиамодельный, планерный, парашютный виды спорта, музей авиационной техники под открытым небом, а также строительство нового ипподрома краевого уровня со всей разветвленной инфраструктурой в п. Ферма (Двуреченское сельское поселение).

Особое внимание было предложено уделить созданию рекреационных зон в форме культурно-развлекательных ландшафтных парков на территориях 20–25 га для привлечения жителей Перми и Пермского края для отдыха и развлечений в зеленой зоне города Перми (эколого-компенсационный пояс агломерации).

В рамках разработки Стратегии конкретные инвестиционные проекты были увязаны с территориями реализации на основе специализации последних. Исходя из имеющейся информации о планируемых к реализации проектах, в качестве приоритетных инвестиционных площадок были определены следующие:

1) под растениеводство защищенного грунта (тепличные хозяйства):

- территории Юго-Камского, Двуреченского, Савинского и Кондратовского сельских поселений;

2) под агробизнестехнопарк на базе ФГОУП УОХ «Липовая гора»:

- территория Фроловского сельского поселения;

3) под логистические центры:

- территории Гамовского, Савинского, Кукуштанского сельских поселений;

4) под торгово-развлекательные центры:

- территории Кондратовского, Фроловского сельских поселений;

5) под постоянно действующие сельскохозяйственные ярмарки на 4 основных транспортных направлениях к городу Перми:

- территории Кондратовского, Фроловского, Хохловского и Сылвенского сельских поселений;

6) под крупные животноводческие комплексы:

- территории Лобановского, Култаевского, Гамовского сельских поселений;

7) под мусоросортировочные комплексы, мусороперерабатывающие заводы и места захоронения отходов (полигоны) территория Фроловского сельского поселения и других сельских поселений, включенных в региональную систему переработки и утилизации отходов (Култаевское сельское поселение).

Инвестиционная привлекательность территории Пермского муниципального района как существенный элемент ее конкурентоспособности создается за счет формирования инвестиционных площадок, представляющих интерес

как для хозяйственной деятельности, для жилищного строительства, так и для отдыха и рекреации.

Потенциал экономического роста, в свою очередь, требует опережающего развития дорожной и инженерной инфраструктуры для обеспечения деятельности хозяйствующих субъектов, инфраструктуры благоустройства и коммунальной инфраструктуры для повышения качества жизни на территории.

Отдельным проектом в условиях агломерационного развития становится повышение связанности территорий Пермского муниципального района с центром Пермской агломерации, которая может быть обеспечена за счет развития и интеграции с сетью городского общественного транспорта. В первую очередь, сюда можно отнести проекты развития сети легкорельсового и/или троллейбусного электротранспорта в направлениях Пермь–п. 5-я Ферма, д. Большая Мось (Фроловское сельское поселение), Пермь–д. Кондратово (Кондратовское сельское поселение), а также за счет реконструкции магистралей при въезде в город Пермь.

Планирование процессов экономического развития с учетом предполагаемых объемов жилищного строительства обусловило необходимость прогнозирования роста потребности в объектах социальной инфраструктуры в разрезе конкретных населенных пунктов и их кустовых ареалов. При расчете прогнозной численности населения конкретных населенных пунктов Пермского муниципального района учитывалась как динамика естественного прироста населения, так и миграционный прирост, обусловленный ведущимся жилищным строительством или подготовкой земельных участков под застройку, а также данные о планируемом целевом использовании земель, отраженных в схеме территориального планирования Пермского муниципального района и генеральных планах сельских поселений.

Прогнозный расчет численности населения Пермского муниципального района отражен на рис. 6 в двух вариантах. По оптимистичному варианту рост численности населения за счет положительного сальдо естественного и миграционного прироста достигнет в 2020 г. 142 500 чел., а к 2030 г. – 160 000 чел. По реалистичному сценарию – до 136 440 чел. к 2020 году и до 151 600 чел. к 2030 г.

На основании этого демографического прогноза был разработан прогноз развития сети учреждений социальной сферы Пермского муниципального района в отраслевом разрезе с учетом динамики численности по каждому населенному пункту и их ареалу.

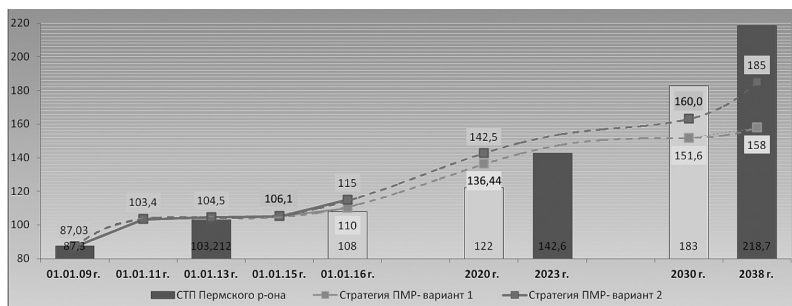


Рис. 6. Прогноз численности населения Пермского муниципального района, тыс. чел.

Такой подход позволил сделать вывод, что наиболее остро проблема развития социальной сферы в ближайшее время встанет на следующих территориях интенсивного жилищного строительства:

- Кондратовское сельское поселение;
- Фроловское сельское поселение;
- Лобановское сельское поселение;
- Двуреченское сельское поселение;
- Култаевское сельское поселение.

По этим сельским поселениям должны быть оперативно скорректированы генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки, разработаны местные нормативы градостроительного проектирования и рассчитана потребность в дополнительных объектах социальной инфраструктуры, в том числе финансируемой за счет местных бюджетов.

Логичным завершением проведенных исследований и разработанных прогнозов стало формирование системы стратегических целей и задач по приоритетным направлениям Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.

Своеобразной «изюминкой» формируемого «дерева целей» стала выработка миссии Пермского муниципального района, которая была сформулирована следующим образом:

Пермский муниципальный район – зеленый пояс Пермской агломерации.

Расширенный вариант предложенной миссии с подробным изложением системы целей и задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского района представлен авторами статьи в ранее опубликованном материале [1].

В свою очередь, стратегическая цель социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. была сформулирована с учетом складывающихся трендов общественного развития и задач социально-экономического развития более высоких уровней, а также уже реализуемых Пермским муниципальным районом программ, следующим образом:

стабильное повышение уровня жизнедеятельности населения Пермского муниципального района, обеспечиваемое устойчивым экономическим ростом, соответствующим развитием социальной сферы и качеством муниципального самоуправления.

Эта стратегическая цель социально-экономического развития, в свою очередь, в расчетном периоде Стратегии была декомпозирована на более локальные цели по четырем ключевым сферам:

- инфраструктурной;
- экономической;
- социальной;
- управленческой.

Достижение этих целей в долгосрочной перспективе позволит улучшить **интегральный показатель** эффективности деятельности муниципальных органов управления – **рост человеческого потенциала территории.**

Итогом работы экспертов стал сценарный прогноз основных показателей социально-экономического развития Пермского муниципального района до 2030 г., которые должны стать ориентирами результативности при разработке Программы комплексного социально-экономического развития Пермского муниципального района.

Для оценки реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района разработчиками был применен метод «индексирование и расчет интегральных индексов». В качестве оценочного показателя был предложен индекс ($I_{с\text{э}р}$) – интегральный показатель, всесторонне характеризующий использование ресурсного потенциала территории, экономическое развитие местного сообщества, уровень материального, медико-биологического благосостояния каждого жителя территории. Оценка эффективности реализации Стратегии предусматривает сравнение значений соответствующих показателей во временном (преимущественно ретроспективном) или в пространственном (межпоселенческом) аспекте. Интегральный индекс оценки реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района ($I_{с\text{э}р}$) характеризует статистическое состояние муниципального образования в определенный момент времени и отражает динамику развития между измерениями. Проведение таких сопоставлений позволяет производить оценку влияния проводимых преобразований на жизнь населения на основе системы частных и комплексных индикаторов, характеризующих уровень развития и качество жизни населения в отдельном сельском поселении и в муниципальном образовании в целом.

Расчет индексов осуществлялся по основным направлениям развития Пермского муниципального района, обозначенных в Стратегии, на основании статистических показателей за 2010–2014 гг.

Для перевода любого показателя в индекс, значение которого заключено между 0 и 1 (это позволило соизмерить и сравнить разновеликие показатели), использовалась следующая формула:

$$x \text{ - индекс} = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}, \quad (1)$$

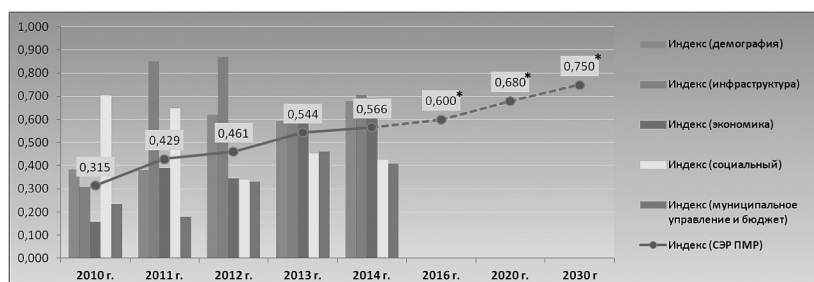
где $\min(x)$ и $\max(x)$ – минимальные и максимальные значения показателя x среди всего ряда исследуемых показателей, уменьшенные и увеличенные, соответственно, на 10%.

С учетом равнозначности выбранных разработчиками Стратегии развития показателей, были рассчитаны интегральные индексы по принятым в Стратегии основным направлениям социально-экономического роста территории и интегральный индекс социально-экономического развития Пермского муниципального района в целом (табл. 5).

**Система интегральных индексов оценки социально-экономического развития
Пермского муниципального района (ретроспектива)**

№ п/п	Показатели	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Индекс (демография)	0,384	0,380	0,622	0,594	0,680
2.	Индекс (инфраструктура)	0,308	0,849	0,869	0,663	0,707
3.	Индекс (экономика)	0,158	0,389	0,346	0,582	0,694
4.	Индекс (социальный)	0,705	0,648	0,338	0,452	0,426
5.	Индекс (муниципальное управление и бюджет)	0,234	0,178	0,331	0,461	0,409
6.	Индекс (СЭР ПМР)	0,315	0,429	0,461	0,544	0,566

На основании выведенной кривой роста за период 2010–2014 гг. был сформирован экспертный прогноз интегрального индекса $I_{\text{СЭР ПМР}}$ до 2030 г. (рис. 7).



* Данные за 2016–2030 гг. – экспертная оценка

Рис. 7. Индекс СЭР Пермского муниципального района

В рамках Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района был заложен плавный рост интегрального индекса $I_{\text{СЭР ПМР}}$ в диапазоне от 0,5–1,0. Ключевым фактором роста является экономика.

В заключение следует подчеркнуть, что разработка Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района и оценка ожидаемых социально-экономических последствий от ее реализации осуществлялась с учетом ограниченности полномочий муниципального образования «Пермский муниципальный район», включая полномочия сельских поселений Пермского муниципального района. Агломерационный подход к разработке Стратегии проявился в том, что ключевые вопросы развития территории по всем основным направлениям – инфраструктура, экономика, социальная сфера, механизмы управления рассматривались во взаимосвязи локальных интересов отдельных муниципальных образований и субъекта федерации – Пермского края в целом.

Такой подход важен для понимания того, что полномочия отдельных муниципалитетов, заинтересованных в комплексном развитии своей терри-

тории проживания, имеют незначительное влияние на решение ключевых вопросов развития территории и требуют консолидации усилий всех уровней власти. Кроме этого, агломерационный подход делает актуальным вопрос о выработке адекватных управленческих форм обеспечения устойчивого развития территорий в комплексе, что является темой отдельного исследования.

Список литературы

1. *Блусь П.И., Ганин О.Б., Ганин И.О., Сибиряков А.П.* Агломерационный подход к обоснованию новой парадигмы стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 годы // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2016. № 1. С. 133–159.
2. *Зубаревич Н.В.* Пятнистая Россия: агломерации и периферия. Поляризация пространства: сопротивляться или адаптироваться? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru/1405868.html> (дата обращения: 13.09.2016).
3. *Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т.* Агломерации России в XXI веке [Электронный ресурс] // *Вестн. фонда регион. развития Иркут. обл.* 2007. № 1. С. 45–52. URL: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf (дата обращения: 02.08.2015).
4. *Манаков А.Г.* «Новая экономическая география» и оценка ее применимости в России // *Вестн. Псков. ун-та.* 2012. № 1. С. 84–90.
5. *Нефедова Т.Г.* Пятнистая Россия: большие города и периферия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.myshared.ru/slide/91205/> (дата обращения: 31.08.2016).
6. *Нефедова Т.Г.* Сжатие внегородского освоенного пространства России – реальность, а не иллюзия // *Сжатие соц.-экон. пространства: новое в теории регион. развития и практике его гос. регулирования* / под ред. С.С. Артоболевского, Л.М. Синцера. М.: Изд-во Ин-та географии РАН, 2010. С. 128–145.
7. *Нефедова Т.Г.* Сжатие и поляризация сельского пространства России [Электронный ресурс] // *Демоскоп Weekly.* 2012. № 507–508. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php> (дата обращения: 31.08.2016).
8. *Нещадин А., Прилепин А.* Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sokolin.viperson.ru/data/201011/Statqqaglomeracii.doc> (дата обращения: 13.09.2016).
9. *О стратегическом планировании в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 01.08.2016).
10. *Развитие городских агломераций* [Электронный ресурс]: аналит. обзор. 2013. Вып. 2. URL: <http://www.giprogor.ru/node/660> (дата обращения: 31.08.2016).
11. *Стадник И.* И пусто, и густо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru/1405868.html> (дата обращения: 18.09.2016).

12. *Стратегия* социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016-2030 годы [Электронный ресурс]: утв. решением Земского собрания Перм. муницип. района от 28 апр. 2015 г. № 80. URL: http://www.permraion.ru/_res/fs/file26331.doc (дата обращения: 01.08.2016).

13. *Стратегия* устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 2 февр. 2015 г. № 151-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/ (дата обращения: 01.08.2016).

14. *Схематерриториального планирования* Пермского края [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Перм. края от 27 окт. 2009 г. № 780-п. URL: <http://www.mintrans.permkrai.ru/strategiya/skhema-territorialnogo-razvitiya-stp/> (дата обращения: 15.07.2016).

15. *Схема* территориального планирования Пермского муниципального района Пермского края [Электронный ресурс]: поясн. записка (обосновывающие материалы). Пермь, 2014. Т. 2. URL: http://permraion.ru/_res/fs/file26036.pdf (дата обращения: 15.07.2016).

16. Татаркин А.И., Бочко В.С. Об антикризисных действиях муниципалитетов // Регион: экономика и социология. 2009. № 2. С.137–155.

17. Чугуевская Е.С. Особенности пространственного развития Пермского края и создание условий для его устойчивого социально экономического развития. Схема территориального планирования Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://dok.opredelim.com/docs/index-13004.html> (дата обращения: 13.09.2016).

Статья получена 04.10.2016

References

1. Blus, P.I., Ganin, O.B., Ganin, I.O. and Sibiryakov, A.P. (2016), "Agglomerative Approach to Justify a New Paradigm of Social Economic Development Strategy in Perm Minucipal District for 2016-2030", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 133–159.
2. Zubarevich, N.V. (2012), "Spotted Russia: agglomerations and the periphery. Polarization of the region: to adapt or resist?", [Online], available at: <http://www.opec.ru/1405868.html> (Accessed 13 September 2016).
3. Lappo, G., Polyán, P. and Selivanova, T. (2007), "Russian Agglomeration in XXI century", *Bulletin of the Irkutsk region's Regional Development Fund*, no. 1, pp. 45–52, available at: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf (Accessed 2 August 2016).
4. Manakov, A.G. (2012), "New economic geography" and evaluation of its applicability in Russia", *Vestnik Pskovskogo universiteta*, no. 1, pp. 84–90.
5. Nefedova, T.G. (2012), "Spotted Russia: big cities and the periphery", [Online], available at: <http://www.myshared.ru/slide/91205/> (Accessed 31 August 2016).

6. Nefedova, T.G. (2010), "Compression of utilized non-urban space of Russia – a reality, not an illusion", in Artobolevskiy, S.S. and Sinsеров, L.M. (ed.), *Szhatie social'no-jekonomicheskogo prostranstva: novoe v teorii regional'nogo razvitiya i praktike ego gosudarstvennogo regulirovaniya* [Compression of socio-economic area: a new theory of regional development and practice of its state regulation], Institute of geography of the Russian Academy of Sciences, Moscow, pp. 128–145.
7. Nefedova, T.G. (2012), "Compression and polarization of rural space in Russia", *Demoscope Weekly*, no. 507–508, available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php> (Accessed 31 August 2016).
8. Neshhadin, A. and Prilepin, A. (2010), "Urban agglomerations as a dynamic tool of socio-economic development of Russian regions", [Online], available at: <http://www.sokolin.viperson.ru/data/201011/Statqqaglomeracii.doc> (Accessed 13 September 2016).
9. ConsultantPlus (2014), *O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii* [On strategic planning in the Russian Federation], Federal Law no. 174-FZ dated 28 June 2014, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (Accessed 1 August 2016).
10. The official website of JSC Russian Institute of Urban Development and Investment Development (2013), "The development of urban agglomerations", vol. 2, available at: <http://www.giprogor.ru/node/660> (Accessed 31 August 2016).
11. Stadnik, I. (2012), "Both dense and unoccupied", [Online], available at: <http://www.opec.ru/1405868.html> (Accessed 18 September 2016).
12. The official website of Perm Municipal District (2015), *Strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya Permskogo municipal'nogo rajona na 2016-2030 gody* [Strategy of Socio-Economic Development for Perm municipal district for the years 2016-2030], approved by decision of the Provincial Assembly of Perm municipal district no. 80 dated 28 April 2015, available at: http://www.permraion.ru/_res/fs/file26331.doc (Accessed 1 August 2016).
13. ConsultantPlus (2015), *Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skih territorij Rossijskoj Federacii do 2030 goda* [The strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation until 2030], approved by the Government Resolution no. 151-r dated 02 February 2015, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/ (Accessed 1 August 2016).
14. The official website of the Ministry of Transport of Perm krai (2009), *Shema territorial'nogo planirovaniya Permskogo kraja* [The scheme of territorial planning of Perm Krai], approved by Government Resolution of Perm Krai no. 780-r dated 27 October 2009, available at: <http://www.mintrans.permkrai.ru/strategiya/skhema-territorialnogo-razvitiya-stp/> (Accessed 15 July 2016).
15. The official website of Perm Municipal District (2014), *Shema territorial'nogo planirovaniya Permskogo municipal'nogo rajona Permskogo kraja: pojasnitel'naja zapiska (obosnovyvajushhie materialy)* [The scheme of territorial planning for Perm municipal district of Perm Krai: explanatory note (supporting materials)], vol. 2, available at: http://permraion.ru/_res/fs/file26036.pdf (Accessed 15 July 2016).
16. Tatarkin, A.I. and Bochko, V.S. (2009), "About anti-crisis actions of municipal governments", *Region: jekonomika i sociologija*, no. 2, pp. 137–155.

17. Chuguevskaya, E.S. (2013), "Spatial development of Perm Krai and the creation of conditions for its sustainable social and economic development. The scheme of territorial planning of Perm Krai", [Online], available at: <http://dok.opredelim.com/docs/index-13004.html> (Accessed 13 September 2016).

Received 4 October 2016

SPATIAL ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING OF MUNICIPAL DEVELOPMENT (THE CASE OF PERM MUNICIPAL DISTRICT)

Pavel I. Blus

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: piblus1962@gmail.com*

Oleg B. Ganin

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: obganin@yandex.ru*

Igor O. Ganin

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: ganinio@bk.ru*

Alexey P. Sibiryakov

*LLC Kama-Global, 42/2 Baramzina str., Perm, 614046, Russia
E-mail: asibiryakov@yandex.ru*

The article presents some results of the developing Socio-Economic Development Strategy for Perm municipal district of Perm Krai until the year 2030. The research is based on the Institute of Geography of the RAS methodology. According to this methodology criteria of agglomeration development of territories are grounded on the analysis of main indicators of the municipality socio-economic development, the influence of "first" and "second" nature factors should also be considered. The generalization of Russian scientists' thoughts on the definition of "agglomeration" and the development of author's criteria of "agglomeration" term have become the starting point of the research. These criteria have been used in the analysis of the characteristics of Perm municipal district and taken into account in preparing its strategic development documents. In particular, such factors as climate characteristics of the region, its resource potential as well as key indicators of socio-economic development for the period of 2008-2014 inclusive have been considered. At the same time all the data have been grouped in blocks reflecting municipality's main fields of activities: human potential, infrastructure, economic and social spheres and municipal management. To identify promising "growing-points" municipal rural settlements and towns of Perm municipal district have been categorized. As a result, the grouping of settlements has been conducted, taking into account their development potential as areas of economic growth, residential and recreational areas. Agglomeration effect of the change in the settlement scheme of Perm municipal area caused by the formation of living areas of higher level has been considered as

an additional growth factor. Development of bush-like settlement system has been defined as a promising area of territory spatial development. Indicators of socio-economic development of Perm municipal district have been expertly calculated for the period until 2030, key infrastructure investment projects in economic and social spheres have been identified and the forecast of population growth and tax potential of the territory have been developed. The research results can be used for preparing the strategic planning documents of municipalities for methodological and analytical materials on agglomeration development.

Key words: municipality; socio-economic development; strategy; agglomeration; bush-like settlement system; typology of municipal settlements; key indicators and development indices

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ (1996–1998 ГГ.)

Статья посвящена сопоставлению основных показателей социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области с результатами изучения общественного мнения в рамках ежегодных мониторинговых социологических опросов администрации Пермской области. В результате исследования определены некоторые особенности развития муниципалитетов Пермской области; выявлены проблемы, волнующие жителей области, а также установлена взаимосвязь между определенными показателями социально-экономического развития и изменением общественного мнения.

Анализ данных мониторинговых социологических отчетов четко показывает, что подавляющее большинство жителей региона волновали проблемы социально-экономического, а не политического характера. Сложный социально-экономический климат в стране влиял на восприятие ситуации и в регионе, и в отдельных муниципалитетах – население не замечало отдельных позитивных тенденций и часто перекадывало ответственность за проблемы, возникающие на федеральном и региональном уровне, на местные администрации, что также затрудняло ход муниципальной реформы.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные образования; социально-экономическое развитие территорий; Пермская область; общественное мнение; социально-экономическая история

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-104-116

В конце XX в. в России произошли события, кардинально изменившие ее политическую, экономическую и социальную сферы. Переход от административно-командной модели экономики к рынку затронул все без исключения аспекты общественной жизни и уровни управления. Одним из важнейших факторов российской политики и экономики становятся отношения между центром и регионами [14]. В эпицентре научных споров и политической борьбы оказываются проблемы регионального развития, распределения полномочий, бюджетирования и многое другое. Наравне с ними обостряется проблема становления системы местного самоуправления и социально-экономического и общественно-политического развития территорий [6; 10]. О нерешенности данной проблемы до сих пор свидетельствуют постоянные и достаточно серьезные изменения в законодательстве о местном самоуправлении [11; 12]. Основы современной модели местного самоуправления закладывались в девяностые годы прошлого века, что подтверждает необходимость тщательного изучения особенностей ее развития в постсоветской России для понимания сложившейся текущей ситуации.

Близость местного самоуправления к проблемам населения, с одной стороны, и тесная взаимосвязь со становлением и развитием регионов и

государства в целом – с другой, делают необходимым изучение социально-экономических и общественно-политические процессов, протекающих в конкретных территориях, а также отношения к ним населения.

Изучение основных показателей социально-экономического развития и отношения населения к проблемам в сфере экономики и социальной сферы позволяют провести комплексный анализ – сочетать как объективную, так и субъективную оценку процессов и явлений, происходящих на региональном и муниципальном уровнях.

Данное исследование представляет собой попытку сопоставить основные показатели социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области с результатами изучения общественного мнения.

Цель работы – определить содержание, тенденции и динамику социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области в период с 1996 по 1998 гг. и изучить особенности его восприятия населением.

Верхние хронологические рамки обусловлены свертыванием «муниципальной революции», ратификацией Европейской хартии местного самоуправления и внесением в Государственную Думу проекта Налогового кодекса РФ, который резко сокращал возможности местного налогообложения и тем самым ставил под вопрос финансовую автономию муниципалитетов [2; 3], а нижние – фактическим началом реализации федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Несмотря на то, что федеральный закон вступил в силу с 1 сентября 1995 г., его фактическая реализация была «заморожена» указом Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951, в котором было рекомендовано перенести срок выборов в органы местного самоуправления до конца 1997 г., а затем, в марте 1996 г., уже новый состав Государственной Думы вынужден был пойти на перенос срока вступления в силу федерального закона до конца 1996 г. [2]

Данный этап характеризуется формированием новых элит на местах и всплеском интереса центра к муниципальному уровню власти [2; 13]. По словам Р. Туrowsкого, ситуация вынудила федеральный центр начать «игру в местное самоуправление» [14].

Основу источниковой базы исследования составляют данные мониторинговых социологических отчетов, которые сектор социологического мониторинга Администрации Пермской области проводил от одного до трех раз в год [4], а также статистические и расчетные данные о социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях региона, представленные в работе В.Н. Лексина и А.Н. Швецова «Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика» [9].

Данные социологического мониторинга, который проводился в том числе и в муниципальных образованиях области позволяют определить не только «среднеобластные» значения, но и отношение к проблемам социально-экономического развития на местах и дают возможность выделить тенденции, характерные как для региона в целом, так и для отдельных его территорий.

Статистические и расчетные данные, сформированные в результате исследования В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, являются уникальным источником,

позволяющим получить объективное выражение социально-экономических процессов на областном и местном уровнях власти.

В работе применяются также количественные методы. Их использование обусловлено характером источниковой базы и позволяет раскрыть качественную сущность социально-экономических процессов [1; 7].

В результате сущностно-количественного анализа данных мониторинговых отчетов были выделены проблемы социально-экономического и общественно-политического развития, которые волновали жителей области в изучаемый период. К социально-экономическим относятся трудности социально-бытового характера, проблемы в сфере образования, здравоохранения, экономического развития, а к общественно-политическим – межнациональные отношения, вопросы функционирования государственных институтов и внутривнутриполитической стабильности, а также ценностные ориентации населения. В данном исследовании обратимся к наиболее актуальным проблемам социально-экономического характера, а именно – росту преступности, цен, угрозе безработицы, кризису в экономике, расслоению в обществе и задержке выплат заработной платы (см. рис. 1).

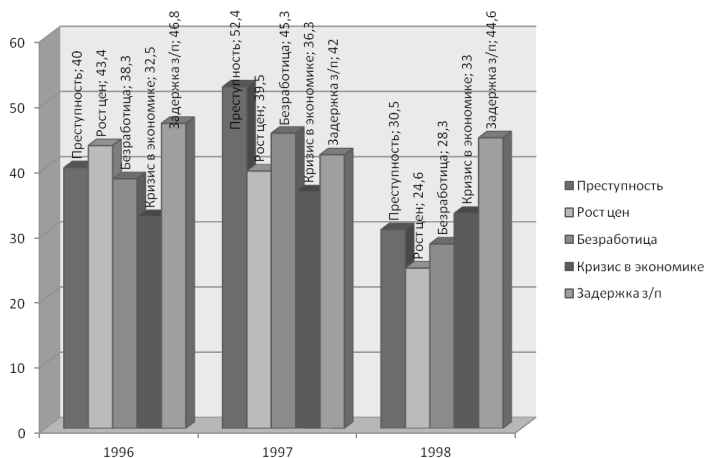


Рис. 1. Проблемы социально-экономического развития в оценках населения Пермской области

Задержка выплат заработной платы является, безусловно, наиболее важной проблемой в середине девяностых годов XX в. Задолженность по выплате заработной платы в номинальном выражении в Российской Федерации увеличилась с 38,6 млрд руб. в 1996 г. до 74,55 млрд руб. в 1998 г.¹

¹ Здесь и далее все стоимостные показатели даны в единицах, характеризующих ситуацию после деноминации денежной единицы России. Так, задолженность по выплате заработной платы в 1996 г. равна 38,6 трлн неденоминированных рублей, а в 1998 – 74,55 млрд деноминированных рублей. Таким образом, при необходимости выразить стоимостные показатели за 1996 и 1997 гг. в масштабе, соответствующем фактической денежной единице указанного периода, необходимо приведенные величины указанных показателей увеличить в одну тысячу раз, т.е. провести действие, обратное деноминации 1998 г.

Задержки и невыплаты заработной платы носили всеобъемлющий характер и были обусловлены общеэкономической ситуацией в стране. Не является здесь исключением и Пермская область. В период с 1996 по 1998 гг. по данным мониторинговых социологических отчетов Администрации Пермской области проблема задержки заработной платы являлась наиболее актуальной для населения Прикамья. Количество жителей, озабоченных данной проблемой, колебалось от 27 до 64,1% в отдельных территориях (см. рис. 2). Наибольшие показатели были зафиксированы в 1996 г. в г. Александровске, г. Краснокамске, г. Лысьве, Нытвенском и Добрянском районах, в 1997 – в Ильинском, Кишертском, Оханском, Усольском, Гайнском и Кудымкарском районах, в 1998 – в Красновишерском и Чердынском районах.

Проблема задержки выплат заработной платы характерна для всех муниципальных образований Пермской области и не зависит от их экономического уклада.

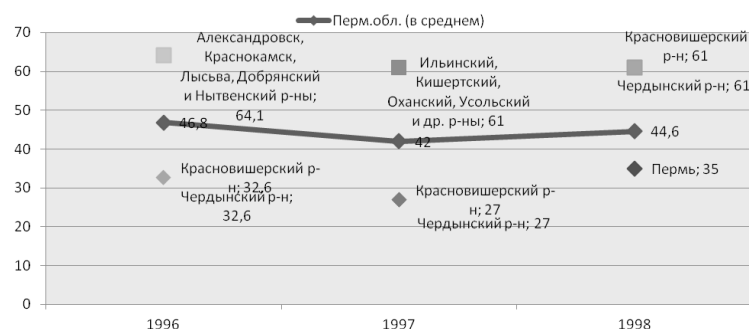


Рис. 2. Количество жителей, обеспокоенных задержками заработной платы. Территориальный аспект

Уровень преступности на протяжении 1996–1998 гг. вызывал серьезное опасение у жителей Прикамья (см. рис. 3). В 1997 году более половины (52,4%) респондентов выражали озабоченность ее ростом. Значимость данной проблемы в региональной повестке обусловлена не только «лихими девяностыми», но и определенным историческим наследием. На территории области еще с советских времен существовала развитая сеть учреждений пенитенциарной системы. Согласно данным отчета, сделанного начальником Управления исполнения наказаний в начале 1999 г., в подведомственных ему учреждениях на 9 декабря 1998 г. в колониях общего и строгого режима, включая больницы, содержалось 20985 чел., в колониях-поселениях – 1098 чел., в воспитательных колониях – 901 чел., в СИЗО – 7275 чел. [5] В Прикамье на 10000 населения было зафиксировано в 1996 г. 2679 преступлений, в 1997 – 2416, в 1998 – 2624 [9].

Наибольшее число граждан, обеспокоенных ростом преступности, проживало либо в крупных городах (Пермь и Березники), либо в депрессивных территориях области (Гремячинск и Кизел).

Наименьшую обеспокоенность ростом преступности в изучаемый период проявляли жители северных (Красновишерский и Чердынский районы) и

сельскохозяйственных территорий области (Ильинский, Оханский, Кишер-сткий и др.). Однако даже в указанных муниципалитетах количество людей, озабоченных данной проблемой, составляло свыше 10%.

Так же, как и проблема задержек заработной платы, проблема роста преступности определена общероссийскими процессами, но имеются и региональные особенности – развитая система учреждений исполнения наказаний. Таким образом, крупные города региона (Пермь, Березники, Соликамск) становились своего рода «перевалочными пунктами» для выходявших на свободу преступников-рецидивистов.

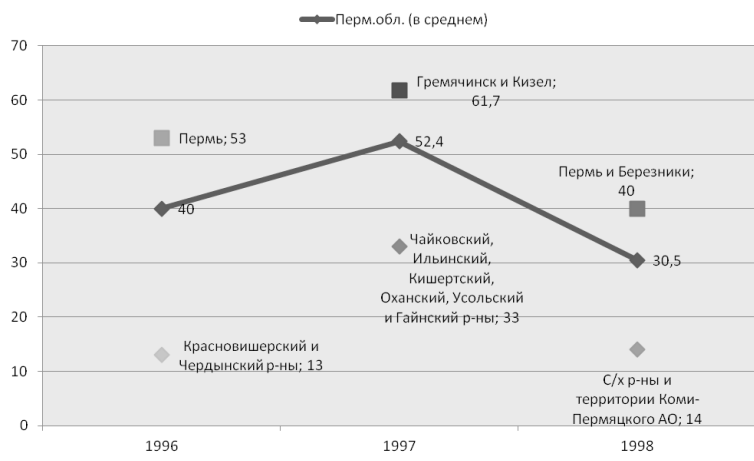


Рис. 3. Количество жителей, обеспокоенных ростом преступности. Территориальный аспект

По результатам анализа данных мониторинговых отчетов, проводимых в 1996–1998 гг., проблему безработицы также можно отнести к числу наиболее волнующих население Пермской области. Количество обеспокоенных угрозой безработицы в Прикамье в изучаемый период колебалось от 28,3 до 45,3% (см. рис. 4).

Наиболее непростая ситуация сложилась в г. Кизеле и г. Гремячинске (эти муниципалитеты были «лидерами» в 1996 и 1998 гг. по количеству обеспокоенных угрозой безработицы). Обострение проблемы связано, прежде всего, с начавшейся в 1997 г. ликвидацией шахт Кизеловского угольного бассейна.

В 1997 году население Александровска, Краснокамска, Лысьвы, Чайковского и Добрянского района также было озабочено угрозой безработицы. В данных муниципалитетах доля такого населения достигала 52% от общего числа жителей.

Менее всего потенциальная потеря работы тревожила население ряда «старопромышленных» территорий области (Оханский и Усольский районы), муниципальных районов Коми-Пермяцкого автономного округа (Гайнский и Кудымкарский районы), Красновишерского и Чердынского районов и Березников.

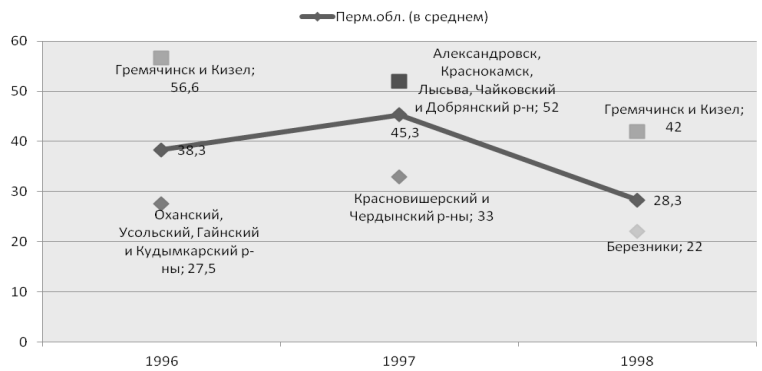


Рис. 4. Количество жителей, обеспокоенных угрозой безработицы. Территориальный аспект

Если обратиться к официальной статистике, то в Пермской области можно наблюдать снижение количества зарегистрированных безработных (см. рис. 5) с 67,6 тыс. чел. в 1996 г. до 19,4 в 1998 г. Тем не менее, общая численность безработных продолжала расти и составила в 1998 г. 188,3 тыс. чел. (в 1996 г. – 126,1 тыс. чел.) [9].

Что касается территориального аспекта, то в большинстве муниципалитетов с высоким уровнем обеспокоенности населения угрозой потерять работу количество безработных действительно превышает среднеобластные значения (г. Кизел, г. Гремязинск, г. Лысьва, г. Чайковский, Добрянский и Нытвенский районы). Однако существуют и исключения – в 1996 г. в некоторых сельскохозяйственных (Еловский) и «старопромышленных» (Усольский) районах, а также в территориях Коми-Пермяцкого автономного округа (Гайнский и Юсьвинский районы) при количестве зарегистрированных безработных, значительно превышающем средние значения, обеспокоенность данной проблемой была отмечена не более, чем у трети населения. А в 1997 году в Краснокамске и Нытвенском районе были зафиксированы одни из самых высоких среди территорий области показатели обеспокоенности угрозой безработицы среди населения (52% и 49% соответственно), хотя количество зарегистрированных безработных было крайне мало. Это может свидетельствовать либо о преувеличении жителями угрозы безработицы в конкретной территории, либо о несовершенстве трудовой статистики.

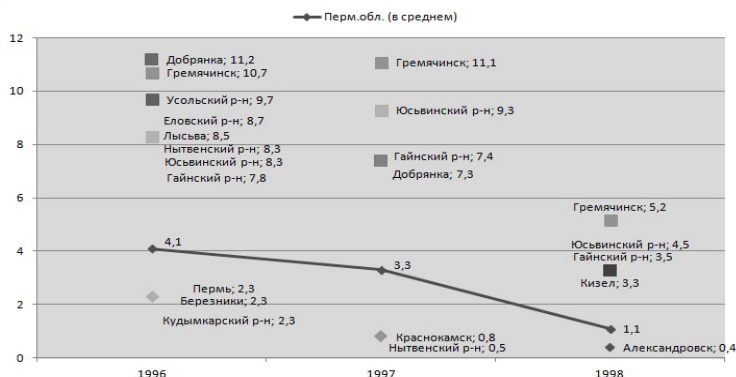


Рис. 5. Количество зарегистрированных безработных, % от численности населения в трудоспособном возрасте

Проблема роста цен в оценках населения Пермской области в 1996 г. занимала по своей значимости второе место (43,4% населения), в 1997 г. – четвертое (39,5%), а в 1998 г. – пятое (24,8%) (см. рис. 6).

В 1996 году в отдельных муниципалитетах число обеспокоенных высокими ценами превышало 70% (г. Гремячинск и г. Кизел), а наименьший показатель (28,2%) был отмечен в северо-восточных территориях Прикамья (Чердынский и Красновишерский районы). Стоит отметить, что уже в 1997 г. доля населения, взволнованная ростом цен, в Чердынском и Красновишерском районах выросла до 56,4%.

В 1998 году рост цен в качестве наиболее угрожающей проблемы отмечают лишь 24,6% населения области. Она не стала менее актуальной, но ушла на второй план, уступив место разразившемуся в августе 1998 г. кризису. Также стоит отметить и меры российского правительства, которое в первое время после дефолта стало сдерживать рост цен на продукцию естественных монополий (электроэнергетика, ж/д транспорт и т.д.). В результате темпы повышения цен на их продукцию почти в два раза отставали от темпов инфляции по экономике в целом [8].

Актуальность данной проблемы для населения в 1996–1998 гг. подтверждается и статистическими данными. Так, в изучаемый период мы видим в Прикамье стремительный рост индекса потребительских цен (в 1996 г. – 12,3%, в 1997 – 110,5%, в 1998 г. – 183,7%). Стоимость 25 основных продуктов питания в 1998 г. увеличилась до 409,6 руб. (в 1996 г. составляла 218,2 руб., в 1997 г. – 226,7 руб.), а величина прожиточного минимума – до 422 руб. (в 1996 г. – 338,6 руб., в 1997 г. – 336,1 руб.). Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума колебалась от 18 до 21%. Стоит отметить, что с 1996 по 1998 гг. происходил рост номинальных доходов населения (с 756,5 руб. в 1996 г. до 1000,9 руб. в 1998 г.). С 1996 по 1997 гг. реальные доходы также росли, а вот в 1998 г. упали и составили всего 83,7% от суммы дохода в 1997 г. [9].

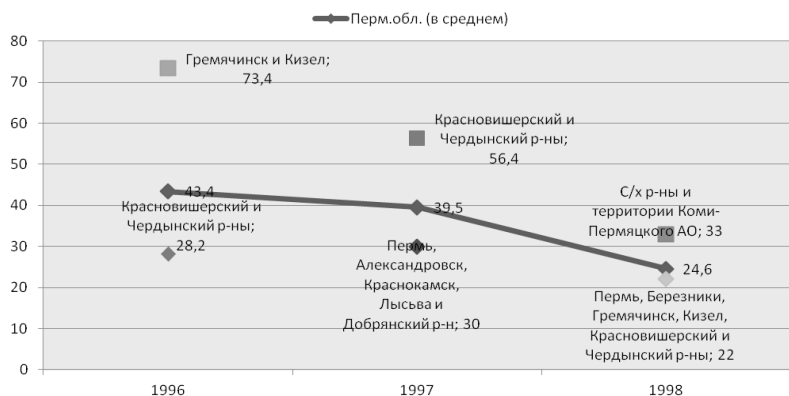


Рис. 6. Количество обеспокоенных ростом цен. Территориальный аспект

Кризисные явления в экономике, упадок в промышленности и сельском хозяйстве также являются достаточно острой проблемой для жителей Пермской области (см. рис. 7). Доля населения, обеспокоенного данной проблемой,

составляла в 1996–1998 гг. в среднем 32–36%, однако в некоторых территориях превышала 40% и 50%.

Экономический кризис беспокоил в большей степени жителей крупных городов и промышленных территорий, в меньшей – сельской местности. В 1996 году данная проблема острее всего ощущалась в Чайковском районе (41,8%) и г. Перми (41,6%). Менее всего на нее обращали внимание жители Ильинского, Кишертского, Оханского, Усольского, Гайнского и Кудымкарского районов.

В 1997 году более половины жителей Красновишерского и Чердынского районов (51%) отметили кризис в экономике, упадок в промышленности и сельском хозяйстве как одну из наиболее угрожающих проблем. Высокий показатель зафиксирован также в г. Александровске, г. Краснокамске, г. Лысьве и Добрянском районе (46%). Менее всего экономический кризис беспокоил жителей г. Перми и г. Чайковского (29%).

Последствия экономического кризиса лета 1998 г. менее всего ощутили жители развитых сельскохозяйственных районов области (Ильинский, Кишертский, Оханский и др.), а также г. Александровска, г. Губахи, Горнозаводского и Добрянского районов. Число жителей в этих муниципальных образованиях, отметивших кризис в качестве значимой проблемы, составило всего 22%. Наиболее явно спад в экономике почувствовали жители г. Березников – данную проблему выделили в 1998 г. 42,5%.

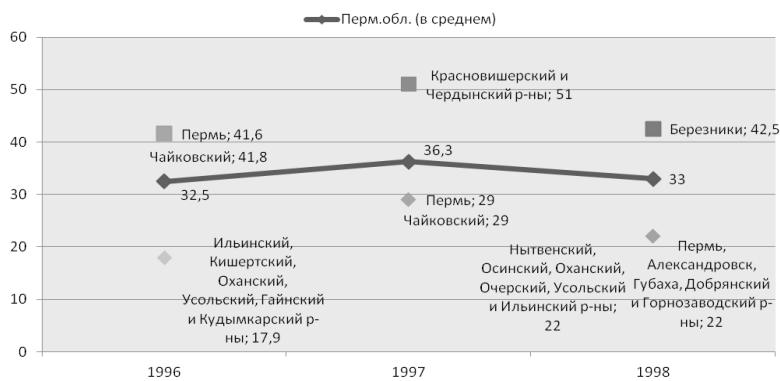


Рис. 7. Количество обеспокоенных кризисом в экономике, упадком промышленности и сельского хозяйства. Территориальный аспект.

Влияние кризиса на экономику Пермской области подтверждают и статистические показатели [9]. Так, после небольшого роста в 1996–1997 гг., в 1998 г. инвестиции в основной капитал уменьшились практически на 1 млрд руб., в т.ч. из федерального бюджета более чем на 400 млн руб. (см. рис. 8).

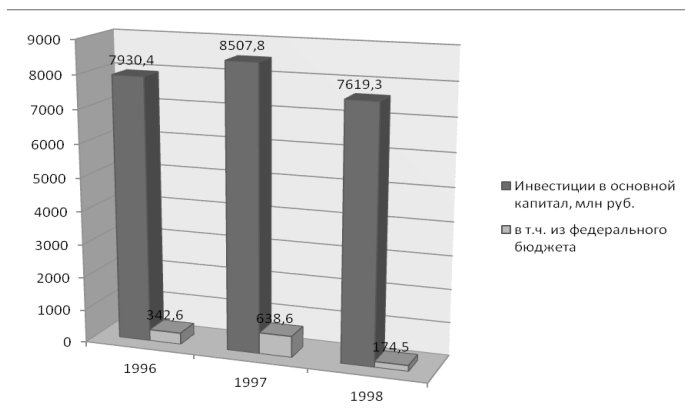


Рис. 8. Инвестиции в основной капитал, млн руб.

Доля убыточных предприятий в Пермской области в период с 1996 по 1998 гг. увеличилась на 7% и оставила 47,8% (см. рис. 9). В некоторых территориях (Карагайский, Косинский, Юрлинский, Юсьвинский районы) процент убыточных предприятий доходил до 100. Стабильно невысокий относительно других территорий процент убыточных предприятий в г. Перми (от 26,1% до 37,4%) и г. Лысьве (от 21,9% до 30%) [9].

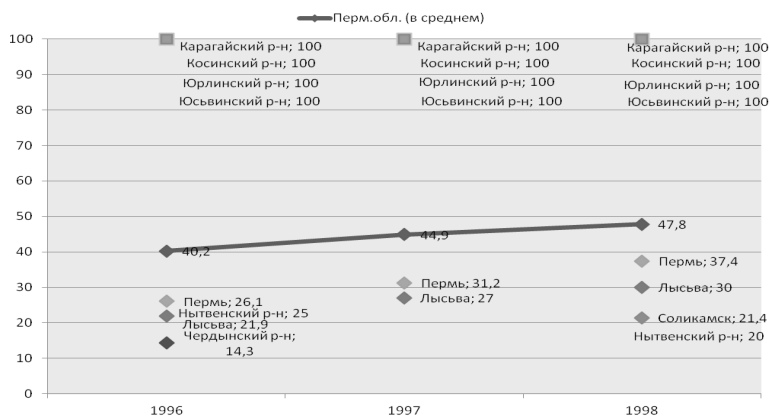


Рис. 9. Доля убыточных предприятий, % от их общей численности

Сочетание в исследовании данных ежегодных мониторинговых опросов Администрации Пермской области со статистическими и расчетными показателями социально-экономического положения Пермской области, в т.ч. муниципальных образований Пермской области позволяет сочетать субъективные и объективные показатели при оценке социально-экономических процессов и явлений.

В ходе исследования было выявлено несколько особенностей социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области и специфика их восприятия населением.

Во-первых, в ходе анализа данных мониторинговых отчетов Администрации Пермской области были раскрыты наиболее угрожающие, по мнению населения, проблемы социально-экономического развития – рост преступности, рост цен, угроза безработицы, кризис в экономике, социальное расслоение и задержка выплат заработной платы.

Во-вторых, наибольшее волнение у жителей области вызывает проблема задержки выплат заработной платы. Эта проблема характерна в той или иной мере для всех муниципальных образований региона.

В-третьих, обеспокоенность ростом преступности обусловлена не только обострением криминогенной ситуации в России в целом, но и наличием на территории области развитой сети учреждений исполнения наказаний. Рост преступности более всего отмечают жители областного центра и других крупных городов Прикамья.

В-четвертых, в большинстве муниципалитетов с высокой долей населения, обеспокоенного угрозой потерять работу, количество безработных действительно превышает среднеобластные значения. Данная проблема наиболее актуальна для территорий Кизеловского угольного бассейна.

В-пятых, проблема роста цен характерна, в первую очередь, для периферийных и депрессивных территорий области, однако эту проблему отмечали большое число жителей всех без исключения муниципальных образований. Ее актуальность подтверждается ростом индекса потребительских цен, увеличением прожиточного минимума и стоимости основных продуктов питания и падением реальных доходов населения в 1998 г.

В-шестых, экономический кризис лета 1998 г. оказал влияние не только на экономику края, но и на общественное мнение. Так, в среднем по области примерно треть населения выделяла кризисные явления в экономике, упадок в промышленности и сельском хозяйстве в качестве наиболее серьезной проблемы. В некоторых территориях этот показатель доходил до 42% (Березники) и 51% (Красновишерский и Чердынский районы).

В целом, население Пермской области волновали, в первую очередь, общероссийские проблемы социально-экономического характера. Сложная ситуация в стране влияла на общественное мнение – граждане часто не замечали позитивных сдвигов в конкретных территориях, федеральная и региональная повестка для них была важнее, чем муниципальная. Ответственность за проблемы федерального и регионального уровня часто перекладывалась на местных руководителей, что и осложняло и без того непростой ход реформы местного самоуправления.

Список литературы

1. *Бородкин Л.И.* Нелинейная динамика социально-политических процессов: междисциплинарный подход к методологии анализа // Октябрь 1917 года: взгляд из XXI века / под. ред. Ю.М. Антоняна. М.: РИПО, 2007. С. 56–73.
2. *Гельман В.Я.* Политические аспекты реформы местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://ru-90.ru/content/гельман-выполитические-аспекты-реформы-местного-самоуправления-0> (дата обращения: 18.04.2016).

3. *Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В.* Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 [Электронный ресурс]. URL: http://www.eu.spb.ru/images/pss_dep/gelman_ref_mest_vl.pdf (дата обращения: 08.02.2016).
4. *Данные* мониторинговых социологических опросов Администрации Пермской области / Фонды гос. архива Перм. края № Р-1809.
5. *Доклад* о соблюдении прав человека в Пермской области в 1998 году, первой половине 1999 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.prgc.ru/doclad98/d_39.shtml (дата обращения: 29.09.2016).
6. *Зубкова О.Г.* История становления и развития местного самоуправления в городах Удмуртской республики в 1994–2003 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.unatlib.org.ru/handle/123456789/12975> (дата обращения: 07.09.2016).
7. *Ковальченко И.Д.* Количественные методы в исторических исследованиях. М.: Высш. шк., 1984. 384 с.
8. *Кувалин Д.Б.* Экономическая политика и поведение предприятий: механизмы взаимного влияния. М.: МАКС Пресс, 2009. 319 с.
9. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика (энциклопедический справочник). Т. 4: Города и районы Урала и Западной Сибири. М., УРСС, 2000. 872 с.
10. *Матвеев М.Н.* Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993–2003 годах [Электронный ресурс]. URL: <http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/461-trud> (дата обращения: 01.09.2016).
11. *О внесении изменений* в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524 (дата обращения: 21.08.2016).
12. *Об общих принципах организации* местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 23.09.2016).
13. *Раевская А.Р.* Развитие местного самоуправления в Москве в 1991–2003 гг. // *Материалы Междунар. молодеж. науч. форума «ЛОМОНОСОВ-2011»* / отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова [Электронный ресурс]. М.: МАКС Пресс, 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM): 12 см. (0,13 п.л.).
14. *Туровский Р.* Отношения «Центр – регионы» в 1997–1998 гг. между конфликтом и консенсусом // *Полития*. 1998. № 1. С. 5–32.

Статья получена 01.10.2016

References

1. Borodkin, L.I. (2007), “Nonlinear dynamics of the unstable socio-political processes: a multidisciplinary approach to the analysis methodology”, in Antonyan, Yu.A. (ed.), *Oktyabr’ 1917 goda: vzglyad iz XXI veka* [October 1917: A View from the XXI century], RIPO, Moscow, Russia, pp. 56–73.

2. Gel'man, V.Ja. (2010), "The political aspects of the reform of local self-government", [Online], available at: <http://ru-90.ru/content/гельман-вя-политические-аспекты-реформы-местного-самоуправления-0> (Accessed 18 April 2016).

3. Gel'man, V.Ja., Ryzhenkov, S.I., Belokurova, E.V and Borisova, N.V. (2008), "The reform of local government in the cities of Russia, 1991–2006", [Online], available at: http://www.eu.spb.ru/images/pss_dep/gelman_ref_mest_vl.pdf (Accessed 8 February 2016).

4. State Archive of Perm Krai (2016), *Data of monitoring polls of Perm Region Administration*, no. R-1809, Perm, Russia.

5. The official site of Perm Regional Human Rights Center Report on Human Rights (1999), "Report on Human Rights in the Perm region in 1998, the first half of 1999", available at: www.prpc.ru/doclad98/d_39.shtml (Accessed 29 September 2016).

6. Zubkova, O.G. (2010), "History of formation and development of local government in the cities of the Udmurt Republic in 1994–2003" [Online], available at: <http://elibrary.unatlib.org.ru/handle/123456789/12975> (Accessed 7 September 2016).

7. Koval'chenko, I.D. (1984), *Kolichestvennye metody v istoricheskix issledovaniyax* [Quantitative methods in historical research], Vysshaya shkola, Moscow, Russia.

8. Kuvalin, D.B. (2009), *E'konomicheskaya politika i povedenie predpriyatij: mexanizmy vzaimnogo vliyaniya* [Economic policy and the behavior of enterprises: mechanisms of mutual influence], MAKS Press, Moscow, Russia.

9. Leksin, V.N. and Shvecov, A.N. (2000), *Municipal'naya Rossiya: Social'no-e'konomicheskaya situaciya, pravo, statistika (e'nciklopedicheskij spravochnik). Tom 4: Goroda i rajony Urala i Zapadnoj Sibiri* [Municipal Russia: Socio-economic situation, law, statistics (encyclopedic reference). Vol. 4: Cities and regions of the Urals and Western Siberia], URSS, Moscow, Russia.

10. Matveev, M.N. (2006), "Government and Society in the Russian system of local government in 1993–2003", [Online], available at: <http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/461-trud> (Accessed 1 September 2016).

11. ConsultantPlus (2014), *O vnesenii izmenenij v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) i ispolnitel'nyx organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov"* [On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects"]: Federal Law no. 136-FZ dated 27 May 2014, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524 (Accessed 21 August 2016).

12. ConsultantPlus (2003), *Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii* [On general principles of local self-government in the Russian Federation]: Federal Law no. 131-FZ dated 6 October 2003, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Accessed 23 September 2016).

13. Raevskaja, A.R. (2011), "The development of local government in Moscow in 1991–2003", in: Andreev, A.I., Andriyanov, A.V., Antipov, E.A. and Chistyakova,

M.V. (ed.), *Materialy Mezhdunarodnogo molodezhnogo nauchnogo formuma "Lomonosov-2011"*, [Proceedings of the International Youth Scientific Forum "Lomonosov-2011"], Moscow State University, Moscow, Russia, 11–15 April, DVD-ROM.

14. Turovskij, R. (1998), "Relationship "center – regions" in 1997–1998 between conflict and consensus", *Politiya*, no. 1, pp. 5–32.

Received 1 October 2016

SOME FEATURES OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES IN PERM REGION POPULATION ESTIMATES (1996-1998)

Gleb G. Krasilshchikov

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

E-mail: krasilshchikov@gmail.com

The article compares the main indicators of socio-economic development of municipalities of Perm region and the results of public opinion research in the framework of the annual monitoring polls made by Administration of Perm region.

Statistics and estimates make it possible to obtain an objective manifestation of socio-economic processes at the regional and local levels of government, and the data of sociological monitoring - determine the population's attitude to the problems of social and economic development and make it possible to identify trends typical for the region as a whole and for its individual territories.

Monitoring reveals that the reports of data analysis identified the problems of socio-economic and socio-political development that worried the residents of the area during the study period. Rising crime, rising prices, the threat of unemployment, the economic crisis, separation and delay salary payments are the most urgent ones.

Author shows that the vast majority of people in the region worried about the socio-economic, not political problems. Difficult social and economic climate in the country influenced the perception of the situation in the region, and in some municipalities. Population didn't notice certain positive trends and often shift the responsibility for the federal and regional problems at the local administrations.

The study of this period is necessary for the understanding of how socio-political and socio-economic processes take place in the territory of Perm krai today. Trends in the development of municipalities in the study period defined many features and characteristics of the formation and evolution of the local government system until today, as well as its perception by society and the state.

Key words: local government; municipalities; socio-economic and socio-political development of the territories; Perm region; public opinion; socio-economic history

УДК 352/353

**М.А. МУХИН, ассистент кафедры государственного
и муниципального управления**

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева 15
Электронный адрес: cseed@mail.ru

**А.А. УРАСОВА, к.экон.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления**

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева 15
Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье рассматриваются проблемы реализации территориального общественного самоуправления в Российской Федерации на муниципальном и региональном уровнях в современных условиях. Базой исследования стало рассмотрение основных форм взаимодействия ТОС и акторов муниципального развития разных регионов, выбор которых зависит как от специфики самого субъекта, так и от сложности используемых механизмов реализации данного взаимодействия. Методологическая основа работы – компаративный анализ процессов организации и развития института ТОС на региональном и муниципальном уровнях, который позволил авторам сформулировать вывод относительно системных проблем в организации ТОС, преимуществ во взаимодействии с органами государственной и муниципальной власти. Речь идет об отсутствии единого ответственного за деятельность ТОС федерального органа государственной власти, отсутствии достоверных статистических данных о ТОС в субъектах Российской Федерации, что делает невозможным определить уровень развития этой формы непосредственной демократии и, как следствие, выстроить государственную политику в данной сфере. Кроме того, существенным затруднением в реализации ТОС является отсутствие унифицированного подхода к процессам организации и развитию ТОС, что приводит к разнообразию форм ТОС в муниципалитетах России.

***Ключевые слова:** территориальное общественное самоуправление; демократия; местное самоуправление; гражданское общество*

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-117-127

Снижение уровня социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации, общая социально-политическая и экономическая нестабильность в государстве вынуждают искать новые пути развития муниципальных образований как основной составляющей региона, что актуализирует проблематику взаимодействия всех участников муниципальных отношений, включенных в процесс организации и развития территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), поскольку решение вопросов местного значения при помощи активного населения является необходимым для развития государства и общества механизмом.

С нашей точки зрения, ТОС – единственная системная форма непосредственной демократии, применяемая для решения проблем микротерритории,

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 полноценном хозяйствующем субъекте муниципального образования.

Вопросы деятельности ТОС на протяжении многих лет привлекали к себе внимание ученых, таких как А.Е. Гузий [4], Л.А. Капустян [8], В.П. Ляхов [11]. Они посвятили свои труды исследованиям непосредственного осуществления ТОС как формы участия населения в местном самоуправлении. Исследованию роли ТОС в муниципальных образованиях уделили внимание Я.Н. Мураева [15], Л.Г. Рагозина [18], Н.М. Филиппова [26] и Е.С. Шомина [28; 29]. Проблематику определения прав и полномочий ТОС на муниципальном уровне рассматривали Е.В. Раздъяконова [19] и Н.А. Соловьева [22]. Недостатки развития ТОС как высшей формы проявления гражданского самосознания и его деятельности в качестве некоммерческой организации описывали Л.Д. Морозова [14] и Ю.С. Королев [10]. Изучением электоральных и неэлекторальных направлений деятельности ТОС занимались М.В. Балашова [2] и Л.А. Бурилова [3]. Участие ТОС в социально-экономических процессах – предмет исследования В.П. Максимова [12], В.А. Корниловича [9] и В.В. Серватинского [21]. Тем не менее на сегодняшний день практически отсутствуют комплексные исследования, посвященные изучению возможностей и направлений участия ТОС в развитии территорий.

В этой связи авторы рассматривают вопрос практической реализации ТОС как механизма развития территории, выявляют особенности современных практик работы ТОС в муниципальных образованиях разных субъектов Российской Федерации. Для этого были изучены опыт и статистические материалы о деятельности ТОС, исследованы формы взаимодействия ТОС с акторами муниципального развития.

Имеющаяся информация о количестве ТОС, зарегистрированных на территории Российской Федерации, является крайне разрозненной, что не позволяет с точностью говорить о степени распространения этой формы непосредственной демократии в стране. В некоторых регионах ТОС охватили практически все муниципальные образования (например, Республика Марий Эл, Краснодарский край, Белгородская и Волгоградская области), есть города, в которых работает по несколько сотен ТОС (в частности, Воронеж, Курск, Нижний Новгород, Орел, Тамбов, Челябинск). Однако в ряде регионов ТОС созданы единично или вообще отсутствуют (например, Республики Калмыкия, Карелия, Чеченская Республика, Мурманская и Псковская области, Камчатский край) [24].

В целом, по данным Министерства юстиции РФ по состоянию на начало 2015 года в стране действовали около 21 тыс. ТОС, охватывающих 4 тыс. муниципалитетов [23]. В свою очередь, в органах местного самоуправления зарегистрировано 24,7 тыс. уставов ТОС [6]. По результатам Первого съезда ТОС Российской Федерации, проходившего в феврале 2016 г., было определено, что всего их зарегистрировано около 28 тыс. [7]. Таким образом, можно говорить о разногласии в данных относительно количества ТОС в России.

Подобная ситуация неразрывно связана с отсутствием единого ответственного органа государственной власти, занимающегося вопросами развития ТОС, с неопределенностью законодательства и, как следствие, отсутствием унифицированного подхода к организации ТОС.

Масштабы развития ТОС, на наш взгляд, неотъемлемо связаны с наличием разных практических подходов и систем работы с этой формой непосредственной демократии как со стороны органов местного самоуправления, так и самого населения.

В частности, представительными органами местного самоуправления определены разные перечни полномочий для ТОС. Положение о ТОС в отдельном муниципальном образовании задает рамки деятельности, определяет особенности функционирования ТОС, но важнейшим фактором в работе ТОС остается отношение к нему со стороны органов местного самоуправления, органов государственной власти, бизнеса, некоммерческих организаций и объединений, населения.

В ряде территорий наблюдается повышенное внимание к работе ТОС, что проявляется в создании специализированных отделов в органах государственной власти или местного самоуправления, принятию и реализации разнообразных муниципальных и государственных (региональных) программ по развитию гражданского общества, местного самоуправления, общественного участия в местном самоуправлении. Первой подобной практикой можно считать отдел по работе с ТОС мэрии города Москвы, созданный в 1991 г. После этого подобные организации появились в Вологде и Новгороде [28]. Сегодня такие структуры эффективно работают в Рязани, Ростове-на-Дону, Омске, Магадане, Перми, Новосибирске, Биробиджане, Самаре, Волгограде [29]. В этих городах разработаны механизмы и выстроена система поддержки ТОС (помещения, мебель, оргтехника, инвентарь для проведения мероприятий, доступ к распределению грантов и субсидий и пр.). В разных городах ТОС поддерживается со стороны органов местного самоуправления и через муниципальные программы, конкурсы социальных и культурных проектов, льготы и иные преференции.

В рамках «Социального форума», проходившего в 2004 г. в Перми, город был отмечен как безусловный лидер в развитии и формах поддержки ТОС [29]. В частности, за период с 2011 по 2013 год объем субсидий для ТОС составил более 63 млн руб. [13], аналогичная сумма была выделена и на 2015–2017 гг. В 2016 году на деятельность ТОС г. Перми в области социальной поддержки и защиты граждан выделена субсидия в размере 25,2 млн руб. [20] До сих пор ТОС г. Перми получают субсидии из местного бюджета, поддержку в рамках городских целевых программ, помощь в решении проблем, связанных с поиском и арендой помещений для своей деятельности.

Помимо субсидий поддержка ТОС ведется в рамках региональных или муниципальных целевых программ по развитию взаимодействия органов городского самоуправления и некоммерческих организаций. Основным направлением программы «Общественное участие» является поддержка социально значимых проектов из средств городского бюджета, получаемых в результате участия и победы в городских и районных конкурсах. Так, на реализа-

цию 201 проекта по установке детских и спортивных площадок, реконструкции скверов и парков, расчистке родников и колодцев ТОС Воронежа, по итогам конкурса 2016 г. из бюджета области было выделено около 30 млн руб. [5]

В свою очередь, объем ежегодной финансовой поддержки ТОС в Бурятии составляет более 40 млн руб., в Сургуте – около 19 млн руб. [7] В Архангельске финансовая поддержка осуществляется за счет соглашения правительства области с компанией «ЛУКОЙЛ» о финансировании ряда мероприятий в сфере социально-экономического развития области [9] [17], в соответствии с которым компания перечислила на развитие системы ТОС 10 млн руб.

Отдельным видом финансирования ТОС можно считать наличие договоров о взаимодействии ТОС и местной администрации. Сегодня около 800 ТОС России имеют договорные отношения с муниципалитетами, позволяющие использовать средства местных бюджетов для обустройства территории и иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей. Подобные форматы взаимодействия распространены в Архангельской, Самарской, Волгоградской областях и Пермском крае [24].

Существующие формы взаимодействия, на наш взгляд, можно разделить на три основных типа: организационный, процессный, структурный. К организационному типу взаимодействия мы относим участие ТОС в деятельности ассоциаций и союзов. Процессный, на наш взгляд, предполагает взаимодействие нескольких ТОС в процессе реализации мероприятий. К проявлению структурного типа считаем возможным отнести преобразование ТОС путем объединения двух ТОС в один или разделения одного ТОС на два или более.

Важнейшим и самым распространенным на сегодняшний день является организационный тип взаимодействия. Примером организационного типа можно считать объединение ТОС в ассоциации и союзы с целью разрешения возникающих проблем, касающихся как непосредственного функционирования ТОС, так и нормативно-правового регулирования этого института. Подобные объединения образуются как единая формализованная площадка, зарегистрированная в качестве юридического лица. Чаще всего в работе таких объединений принимают участие председатели и активисты ТОС, эксперты, депутаты и муниципальные служащие.

Ассоциации ТОС созданы и успешно работают в Челябинске, Ростове-на-Дону, Хакасии, Ивановской, Воронежской и других областях [29]. Наиболее интересными, на наш взгляд, представляются объединения в г. Перми и Республике Коми.

В Республике Коми работает Ассоциация органов территориального общественного самоуправления Республики Коми (АТОС РК). Это общественная организация, созданная с целью развития органов ТОС на территории республики за счет использования новых информационных и управленческих технологий при реализации гражданских инициатив в местном сообществе [27]. Помимо объединяющей роли Ассоциация ведет хозяйственную, приносящую доход деятельность, а «вся прибыль организации направляется на развитие системы ТОС Республики Коми» [1]. Ассоциацией оказываются бухгалтерские и юридические услуги коммерческим и некоммерческим организациям,

услуги по проведению мероприятий и акций, осуществляются ведение документации и консультации некоммерческих организаций и др.

В г. Перми работают сразу две объединяющие ТОС организации – Лига председателей ТОС города Перми и Ассоциация территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» (стала основой для создания ООО «Лига ТОС»).

Первая организация объединяет всех председателей ТОС города для принятия решений об организации и проведении слушаний по общественно важным проблемам, проведении экспертизы проектов нормативно-правовых актов органов местного самоуправления г. Перми. Лига председателей имеет возможность направлять запросы должностным лицам местного самоуправления, приглашать их на свои заседания [16, п. 20 ч. 1 ст. 5].

Вторая организация вышла за пределы города и сейчас работает в масштабах России. В феврале 2016 года Ассоциация территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» стала организатором Первого съезда ТОС Российской Федерации, других крупных и значимых для ТОС мероприятий межрегионального уровня.

Деятельность муниципальных и региональных ассоциаций вызвала интерес у руководства Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, Общероссийского конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, и в январе 2016 г. была создана Общероссийская ассоциация территориального общественного самоуправления [25]. С нашей точки зрения, создание данной ассоциации является началом нового этапа развития ТОС в нашей стране.

Делая вывод относительно вышесказанного, можно констатировать, что ТОС реально может использоваться в качестве механизма развития территории. Интерес к деятельности ТОС со стороны органов государственной власти и местного самоуправления возрастает, развиваются различные формы поддержки ТОС, происходит увеличение размеров субсидий на деятельность ТОС. Стоит отметить и наличие позитивных практик сетевого взаимодействия ТОС на муниципальном, региональном и межрегиональном уровнях. Несмотря на положительные тенденции, нами выявлены серьезные системные проблемы в организации ТОС. Главная проблема заключается в отсутствии единого ответственного за деятельность ТОС органа государственной власти. На сегодняшний день эти функции закреплены за Министерством юстиции Российской Федерации, но двойственность нормы об обязательности регистрации ТОС исключает из внимания ведомства большую часть организаций. Из этой проблемы вытекают еще две. Во-первых, отсутствуют достоверные статистические данные о ТОС в субъектах Российской Федерации, что не позволяет определить уровень развития этой формы непосредственной демократии, а без этого невозможно выстраивание государственной политики в области развития ТОС. Во-вторых, нет унифицированного подхода к ТОС, что приводит к разрозненности подходов к их сущности и функционалу.

Список литературы

1. Ассоциация органов территориального общественного самоуправления Республики Коми [Электронный ресурс]. URL: <http://atosrk.ru/page/services> (дата обращения: 01.06.2016).
2. Балашова М.В. Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-kak-forma-uchastiya-naseleniya-v-mestnom-samoupravlenii> (дата обращения: 09.04.2016).
3. Бурылова Л.А., Аверьянова О.Э. Территориальное общественное самоуправление в Перми // Вестн. ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2013. № 8 (47). С. 119–130.
4. Гузий А.Е. Территориальное общественное самоуправление и его полномочия (на примере городов Сибирского федерального округа) // Вестн. Омской юрид. акад. 2016. № 1 (30). С. 10–20.
5. Жилин Р. Роман Жогов принял участие в подведение итогов конкурса общественно-полезных проектов территориального самоуправления (ТОС) [Электронный ресурс]. URL: <http://vrn.vestipk.ru/archives/109623> (дата обращения: 03.06.2016).
6. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 02.06.2016).
7. Информационный бюллетень съезда территориальных общественных самоуправлений Российской Федерации. 2016. Спец. вып. (март) [Электронный ресурс]. URL: <http://files.nicwebsite.ru/rucenter29794/file/booklet.pdf> (дата обращения: 31.05.2016).
8. Капустян Л.А., Лякишева В.Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении [Электронный ресурс] // Изв. Алтайс. гос. ун-та. № 2 (82). Т. 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-kak-forma-uchastiya-grazhdan-v-munitsipalnom-upravlenii> (дата обращения: 13.05.2016).
9. Корнилович В.А. Территориальное общественное самоуправление: проблемы развития и функционирования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.np-nic.ru/publikatsii/filosofiya/13> (дата обращения: 22.04.2016).
10. Королев Ю.С. Территориальное общественное самоуправление – элемент гражданского общества // Акт. проблемы науки конституц. права: совершенствование федератив. устройства России, органов гос. власти и мест. самоуправления: Конституц. чтения. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. Вып. 4. С. 159–165.
11. Ляхов В.П. Территориальное общественное самоуправление в регионах России в условиях реформирования системы местного самоуправления: достижения и риски имитации // Власть. 2015. № 2. С. 72–76.
12. Максимов В.П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления и его вклада в социально-экономическое развитие

- муниципального образования // Вестн. Челяб. ун-та. Сер. 7. Гос. и муницип. упр. 2004. № 1. С. 63–74.
13. *Материалы* заседания Консультативного совета при Законодательном собрании Пермского края «Территориальное самоуправление (ТОС) как институт самоорганизации граждан в решении вопросов местного значения на примере города Перми». 2014 // Из арх. Законодат. Собр. Перм. края.
14. *Морозова Л.Д.* Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Вестн. акад. МВД. 2008.
15. *Мураева Я.Н., Лякишева В. Г.* Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия власти и населения // Труды молодых ученых Алтай. гос. ун-та. 2015. Т. 1, № 12. С. 121–130.
16. *Об утверждении* Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми [Электронный ресурс]: решение Перм. город. Думы от 29 янв. 2008 г. № 26. URL: http://www.gorodperm.ru/info/society/public_organization/tos/ (дата обращения: 15.05.2016).
17. *Потапова М.* ТОСы – это реальная сила [Электронный ресурс]. URL: <http://dvinaland.ru/gov/-wujrow7g> (дата обращения: 02.06.2016).
18. *Рагозина Л.Г.* Может ли территориальное общественное самоуправление быть ресурсом развития местных инициатив? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gkh.ru/article/64707-mojet-li-territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie-v-rossii-byt-resursom-razvitiya> (дата обращения: 09.04.2016).
19. *Раздьяконова Е.В.* ТОС: проблемы правового статуса // Научные труды РАЮН: в 3 т. М.: Юрист, 2009. Вып. 9, т. 1. С. 547–552.
20. *Реестр* видов и размеров поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций города Перми [Электронный ресурс]. URL: http://www.gorodperm.ru/upload/pages/19748/Kopija_Rejestr_2010-2016.xls (дата обращения: 02.06.2016).
21. *Серватинский В.В.* Методология реформирования муниципального управления на основании использования институтов гражданского общества // Упр. экон. системами. 2011. № 36 (12). С. 29–34.
22. *Соловьева Н.А.* Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. 240 с.
23. *Стенограмма* заседания совета по местному самоуправлению при председателе Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации 28 мая 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124050048050048.html> (дата обращения: 02.06.2016).
24. *Стенограмма* учредительной конференции Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления. 29 янв. 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124050049050056.html> (дата обращения: 02.06.2016).
25. *Учредительная* конференция Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления прошла в Госдуме [Электронный ресурс]. URL: <http://www.er-duma.ru/news/uchreditelnaya-konferentsiya-obshcherossiyskoy-assotsiatsii-territorialnogo-obshchestvennogo-samoupr> (дата

обращения: 30.05.2016).

26. Филиппова Н.М. Развитие ТОС в системе местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asmo-rb.ru/materials/vestnik> (дата обращения: 30.05.2016).

27. Что такое ТОС? [Электронный ресурс] // Метод. пособие Ассоц. органов территор. обществ. самоуправления Республики Коми / под ред. А.В. Ребенка. URL: <http://atosrk.ru/file/list> (дата обращения: 30.05.2016).

28. Шомина Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления // Террит. Обществ. самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России / под ред. О.С. Фокина, О.Б. Иванова. М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2014. С. 2–11.

29. Шомина Е.С. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://publications.hse.ru/articles/72157881> (дата обращения: 31.05.2016).

Статья получена 04.10.2016

References

1. The official site of the Association of territorial public self-government of the Republic of Komi (2016), “Services”, available at: <http://atosrk.ru/page/services> (Accessed 1 June 2016).

2. Balashova, M.V. (2016), “Territorial public self-government as a form of public participation in local government”, [Online], available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-kak-forma-uchastiya-naseleniya-v-mestnom-samoupravlenii> (Accessed 4 September 2016).

3. Burylova, L.A. and Averyanov, O.E. (2013), “Territorial public self-management in Perm”, *Vestnik PNIPU. Kul'tura. Istoriya. Filosofiya. Pravo*, no. 8 (47), pp. 119–130.

4. Guziy, A.E. (2016), “Territorial public self-government and its powers (for example, the cities of the Siberian Federal District)”, *Vestnik Omskoj juridicheskoy akademii*, no. 1(30), pp. 10–20.

5. Zhilin, R. (2016), “Roman Zhogov participated in summarizing the competition socially useful projects of local government”, [Online], available at: <http://vrn.vestipk.ru/archives/109623> (Accessed 3 June 2016).

6. The official site of Ministry of Justice of the Russian Federation (2016), “Information and analytical materials on the development of local government in the Russian Federation”, available at: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (Accessed 2 June 2016).

7. The official site of Regional Network Information Center (2010), “Newsletter Congress of territorial public local government of the Russian Federation. Special Issue” (2016), available at: <http://files.nicwebsite.ru/rucenter29794/file/booklet.pdf> (Accessed 31 May 2016).

8. Kapustyan, L.A. and Lyakisheva, V.G. (2014), “Territorial public self-government as a form of citizen participation in municipal management”, *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 2 (82), vol. 2, [Online], available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-kak->

forma-uchastiya-grazhdan-v-munitsipalnom-upravlenii (Accessed 13 May 2016).

9. Kornilovich, V.A. (2010), "Territorial public self-management: problems of development and functioning", [Online], available at: <http://www.np-nic.ru/publikatsii/filosofiya/13> (Accessed 22 April 2016).

10. 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 samoupravleniya: Konstitucionnye chteniya*, vol. 4, pp. 159–165.

11. Lyakhov, V.P. (2015) "Territorial public self-management in the Russian regions in terms of reforming the system of local government: achievements and simulate risks", *Vlast'*, no. 2, pp. 72–76.

12. Maksimov, V.P. (2004), "Evaluation of territorial self-government and its contribution to social and economic development of municipal formation", *Vestnik Chelyabinskogo universiteta. Seriya 7. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*, no.1, pp. 63–74.

13. *Territorial'noe samoupravlenie (TOS) kak institut samoorganizacii grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya na primere goroda Permi* [Territorial public self-management (TPSM) as an institution of self-organization of citizens in solving local issues on the example of the city of Perm] (2014), Legislative Assembly of Perm Krai, Russia.

14. Morozova, L.D. (2008), "Bodies of public initiative, among other forms of citizens' social activity, *Vestnik akademii MVD*.

15. Muraeva, Y.N. and Lyakisheva, V.G. (2015), "Territorial public self-government as an institution of cooperation between the authorities and the population", *Trudy molodyx uchenyx Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*, vol. 1, no. 12, pp. 121–130.

16. The official site of Perm city administration (2008), *Ob utverzhdenii Polozheniya o territorial'nom obshchestvennom samoupravlenii v gorode Permi* [On approval of the territorial self-government in the city of Perm]: decision of Perm city Duma no. 26 dated 29 January 2008, available at: http://www.gorodperm.ru/info/society/public_organization/tos/ (Accessed 15 May 2016).

17. Potapova, M. (2015), "Territorial public self is the real power", [Online], available at: <http://dvinaland.ru/gov/-wujrow7g> (Accessed 2 June 2016).

18. Ragozina, L.G. (2012), "Could territorial self-government to be a resource of local initiatives?", [Online], available at: <http://www.gkh.ru/article/64707-mojeti-territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie-v-rossii-byt-resursom-razvitiya> (Accessed 4 September 2016).

19. Razdjakonova, E.V. (2009), "Problems of the legal status of the territorial public self-government", *Nauchnye trudy RAYuN* in 3 parts, part 1, vol. 9, Yurist, Moscow, Russia, pp. 547–552.

20. The official site of Perm city administration (2010–2016), "Register of types and sizes of support for socially oriented non-profit organizations of Perm city", available at: http://www.gorodperm.ru/upload/pages/19748/Kopija_Rejestr_2010-2016.xls (Accessed 2 June 2016).

21. Servatinskiy, V.V. (2011), "Methodology reform of municipal government based on the use of civil society", *Upravlenie e'konomicheskimi sistemami*, no.36 (12),

pp. 29–34.

22. Solovyova, N.A. (2008), “The right of citizens to participate in the territorial self-government: the concept and procedure for realization”, Abstract of Ph.D. Thesis dissertation, law sciences, Tyumen state university, Tyumen, Russia.

23. The official site of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (2015), “Transcript of meeting of the Board for Local Government under the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated 28 May 2015”, available at: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124050048050048.html> (Accessed 2 June 2016).

24. The official site of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (2016), “Transcript of the founding conference of the All-Russian Association of territorial public self-government”, available at: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124050049050056.html> (Accessed 2 June 2016).

25. The official site of United Russia parliamentary party (2016), “The founding conference of the All-Russian Association of territorial self-government was held in the State Duma”, available at: <http://www.er-duma.ru/news/uchreditelnaya-konferentsiya-obshcherossiyskoy-assotsiatsii-territorialnogo-obshchestvennogo-samoupr> (Accessed 30 May 2016).

26. Filippova, N.M. (2014), “Developing TPSPM in local government system”, [Online], available at: <http://www.asmo-rb.ru/materials/vestnik> (Accessed 30 May 2016).

27. Rebenok, A.V. (ed.) (2014), “What is territorial public self-management (TPSPM)?”, [Online], available at: <http://atosrk.ru/file/list> (Accessed 30 May 2016).

28. Shomina, E.S. (2014), “The current state of territorial public self”, in Fokin, O.S. and Ivanov, O.B. (ed.), *Territorial'noe Obshhestvennoe samoupravlenie. Tekushchee sostoyanie i primery uspekhnykh praktik iz regionov Rossii* [Territorial self-government. Current status and examples of successful practices of Russian regions], Fond “Ustojchivoe razvitiye”, Moscow, Russia, pp. 2–11.

29. Shomina, E.S. (2010), “Transformation interaction TOC and local government”, [Online], available at: <http://publications.hse.ru/articles/72157881> (Accessed 31 May 2016).

Received 4 October 2016

TERRITORIAL PUBLIC SELF-MANAGEMENT (TPSPM) AS A MECHANISM TO DEVELOP THE TERRITORY IN MODERN CONDITIONS

Mikhail A. Mukhin

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: cseed@mail.ru*

Anna A. Urasova

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: annaalexandrowna@mail.ru*

The article deals with problems occurred in implementing territorial public self-government in the regions of Russia in modern conditions. The basis of the study was to consider the main forms of interaction between the TPSM and the local authorities, the choice of which depends both on the peculiarities of the subject's development and on the complexity of the mechanisms used to implement this interaction. Methodologically the work was grounded on the comparative analysis of the organization and development of the TPSM Institute at the regional level, which allowed the authors to formulate a conclusion with regard to systemic problems in the TPSM organization, the advantages in cooperation with state and municipal authorities. Here we state the absence of one person responsible for the activities of the TPSM body of state power, the lack of reliable statistical data on the TPSM in the Russian Federation, making it impossible to determine the level of development of this direct democracy form, and as a result to develop a state policy in this sphere. In addition, a significant difficulty in the implementation of TPSM is the lack of a unified approach to the processes of the organization and development of TPSM, which leads to a variety of forms of TPSM organization and development in the regions and municipalities.

Key words: territorial self-government; democracy; local government; civil society



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 354:342.9(510+(470+571)) **О.В. СИВИНЦЕВА**, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

С.Р. ТИТОВА, старший преподаватель кафедры политических наук
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: svetlana.titoffa@gmail.com

Е.А. ТРОИЦКАЯ, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В КИТАЕ И РОССИИ: ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ¹

В статье анализируются особенности управленческих институциональных условий административных реформ в духе западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance в Китае и России. С управленческой точки зрения оцениваются устройство бюрократического аппарата, уровень коррупции и ценностные приоритеты государственных служащих. Наряду с институциональными факторами авторы обращаются к ситуационному политическому контексту реформ, давая характеристику политических условий разработки и реализации реформ и вовлеченных в этот процесс сил.

Результаты исследования показали, что в настоящее время в России и Китае существует «гибрид» бюрократического аппарата, совмещающий как рациональные принципы его устройства, так и патримониальные, поэтому успех административных реформ зависит от соблюдения интересов «номенклатурного» класса.

Ситуационный политический контекст в большей степени способствовал проведению административных реформ в соответствии с западными управленческими моделями в обеих странах, но и он не является достаточным для адаптации последних к национальным условиям России и Китая.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент; хорошее управление; административные реформы; институциональные условия; бюрократия; ситуационный политический контекст; гражданское общество; коммерческий сектор*

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-128-150

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 14-33-01028.

Успешность адаптации западных управленческих моделей New Public Management и Good Governance, интегрируемых в системы государственного управления Китая и России, требует не только определенной культурной, экономической и управленческой среды, но и политической воли руководства, сбалансированной программы реформ, стабильной общественно-политической обстановки, других ресурсов, формирующих ситуационный контекст административных преобразований. Ранее авторами статьи были охарактеризованы особенности культурной и экономической институциональной среды Китая и России. Анализ показал, что значительным препятствием для принятия западных управленческих моделей в обоих государствах является специфика культурной среды; экономические условия также содержат ряд ограничений, но являются более благоприятными, поскольку могут быть изменены в обозримой перспективе.

Этот вывод позволяет предположить, что запуск административных реформ в Китае и России оказался возможным в большей степени благодаря особенностям управленческой институциональной среды и ситуационному политическому контексту. Важно разобраться, какие составляющие имели положительное, а какие отрицательное воздействие на процесс адаптации западных управленческих моделей к системам государственного управления рассматриваемых стран. Ответ на этот вопрос позволит разработать меры для нейтрализации сложностей, с которыми сталкиваются административные реформы в Китае и России.

Особенности управленческой институциональной среды Китая и России

Современные западные управленческие модели во многом основаны на критике рациональной бюрократии М. Вебера с присущей ей четкой иерархией, «вертикальными» информационными потоками, формализованными способами принятия управленческих решений. Исследователи среди дисфункций бюрократии называют дегуманизацию государственной службы, невозможность проявления личной инициативы государственных служащих, осложнение коммуникаций, излишний формализм, невосприимчивость к инновациям, «закрытость» для общества [4]. Новое качество управления предлагается достигать через трансформацию бюрократического аппарата в постбюрократическую структуру. Последнюю отличает ограниченное использование иерархического принципа, наличие преимущественно горизонтальных связей между структурами; ориентация на запросы и перспективы потребителя; оценка собственной деятельности по результатам, представляющим ценность для потребителей; учет внешних факторов, быстрая адаптация к изменениям внешней среды и др.

При этом важно отметить, что в целях успешного внедрения элементов западных управленческих моделей необходима рационально устроенная система государственной службы, основанная на принципах профессионализма, ответственности, оценки и продвижения чиновников на основе их заслуг и достоинств. Именно рациональный тип бюрократии явился предэтапом перехода к постбюрократии в англосаксонских государствах, наиболее

полно реализовавших идеи нового государственного менеджмента. У экспертов вызывает скепсис идея о переходе от патримониальной бюрократической системы к постбюрократической, минуя этап формирования и функционирования рациональной бюрократии.

Патримониальный (традиционный) тип господства характеризуется М. Вебером как «подчинение не уставу, а личности, приказы которой легитимны отчасти в силу традиций, отчасти в силу свободного произвола господина» [4]. Таким образом, личная зависимость и личная преданность чиновников создает предпосылки для патрон-клиентских отношений, основанных на доминировании личных взглядов господина над формальными установками. На существование современных форм патримониального господства впервые указал Г. Рот, а затем Ш. Эйзештадтом, К. Клэпхэмом, Т. Теобальдом, С. Хэнсоном, А. Фисуном и некоторыми другими исследователями была разработана неопатримониальная теория. И хотя большинство этих авторов обращаются к посткоммунистическим режимам, включая Россию, однако признают, что патримониальные отношения в современном мире могут быть установлены как при «олигархической демократии», так и при авторитарных режимах, когда весь объем доступных ресурсов контролирует узкая группа лиц, а действующее достаточно демократичное законодательство является лишь арьергардом ее деятельности.

Действовавшая в СССР и КНР система номенклатур практически полностью удовлетворяет критериям патримониальной бюрократии. И в Советском Союзе, и в Китае до конца 1980-х–начала 1990-х гг. государственная служба включала в себя не только лиц, занимающих должности в государственных органах, но и партийных работников, сотрудников общественных организаций, государственных предприятий и прочих организаций народного хозяйства. При этом отдельного законодательного акта, определяющего права и обязанности номенклатурных работников, в то время не существовало.

Переломным моментом, ознаменовавшим некоторые трансформации государственного аппарата Китая, можно считать 80-е гг. XX в., когда наметившиеся тенденции внедрения рыночных инструментов потребовали способных осуществлять новую политическую стратегию чиновников.

Следуя курсу углубления политических реформ, на XIII съезде Коммунистической партии Китая (КПК), состоявшемся в 1987 г., руководители КНР заявили о создании регулярной системы государственной службы. В докладе Генерального секретаря ЦК КПК Чжао Цзяна была критически оценена «тенденция вторжения партийных кадров в систему государственной гражданской службы» [6], что стало предпосылкой для институционального оформления последней. В итоге были отменены партийные группы в некоторых министерствах, запрещено формирование партийных комитетов из кадров, работающих в контрольных правительственных агентствах, а также провозглашена необходимость разделения партийных и правительственных функций. Несомненно, подобные действия способствовали рационализации китайского бюрократического аппарата, но полной дифференциации партийных работников и чиновников не произошло. Так, например, до сих пор решением кадровых вопросов в Китае занимаются одновременно Организацион-

ный отдел ЦК КПК и Министерство кадров в составе Госсовета.

Несмотря на некоторую стагнацию процессов реформ после событий 1989 г. на площади Тяньаньмэнь, в 1993 г. система государственной службы Китая все-таки получила институциональное оформление в виде Временного положения о государственных служащих [5]. Этот акт значительно сократил масштабы государственной службы, исключив из нее работников КПК, Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК), судов и прокуратуры, общественных организаций, управленческого звена государственных предприятий, больниц, школ, университетов. Однако фактически Временное положение распространялось на все вышеназванные группы, что объясняется отсутствием актов, регулирующих их положение, а также традиционно установленным еще с маоистских времен в Китае отождествлением этих групп с бюрократическим аппаратом и, соответственно, государственными служащим.

Кроме того, во Временном положении отражается компромисс старой и новой систем. С одной стороны, в систему государственной службы Китая были внедрены рациональные элементы. Это механизмы конкурентного экзаменационного отбора на основании знаний и профессионализма при зачислении на службу; повышение и понижение в должности в соответствии с принципами *merit system* (заслуг и достоинств); строгая ранговая иерархия; требования соблюдать дисциплину в виде установления запретов и ограничений; необходимость следовать должностным инструкциям. С другой, в соответствии с Временным положением «в отношении сдавших экзамены проводится проверка по политическим, идеологическим и моральным качествам» [5, с. 110], что свидетельствует о невозможности для госслужащих придерживаться политического нейтралитета, необходимости поддерживать интересы КПК. Это проявление старой системы можно расценивать как издержки системы номенклатур и патримониальной бюрократии, когда интересы «господина» доминируют над общественными потребностями.

Институционализация государственной службы в России приходится на тот же временной отрезок, что и в Китае. Однако эти процессы связаны с трансформацией всех сфер жизни российского общества в начале 90-х гг. XX в., что потребовало создания системы государственной службы, способной соответствовать провозглашенному демократическому устройству страны. В отличие от Китая Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. разрабатывался в гораздо более сжатые сроки (работа над Временным положением 1993 г. КНР продолжалась почти 10 лет). В статье 1 этого закона выделялись три категории государственных должностей: «А», «Б», «В», которые отличались друг от друга возможностями политического участия [15]. Так, должности категории «А» (например, Президент РФ) можно отнести к политическим, назначение на них производится по политическим критериям, на внеконкурсной основе; должности категории «Б» (например, заместители министров, помощники, то есть доверенные лица) – политических исполнителей. Такие государственные служащие ответственны, прежде всего, перед своим «боссом», и их полномочия прекращаются с окончанием срока пребывания на государственной должности категории «А» лица, чью

деятельность они непосредственно обеспечивали. И только лиц, замещающих должности категории «В», можно считать профессиональными государственными служащими. Таким образом, на тот момент в российском законодательстве не произошло четкой дифференциации между политиками и чиновниками, что является обязательным условием для становления рационального типа бюрократии.

К тому же резкое изменение политического курса страны, связанное, с одной стороны, с ликвидацией руководящей роли КПСС, а с другой – отсутствием должного общественного контроля, вызвало такое отрицательное явление, как обогащение бюрократии и присвоение ею государственной собственности (т.н. «бюрократический капитализм»). Федеральный закон 1995 г. в этих условиях стал инструментом для оформления привилегированного положения бюрократии, сохранившей свои номенклатурные и патримониальные свойства.

Процесс институционализации государственной службы в России завершился только в 2003–2004 гг., Китае – в 2005 г., когда были приняты федеральные законы «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», а также закон «О государственной службе в КНР».

Закон КНР характеризуется тенденцией к унификации государственных должностей, повышению степени упорядоченности выполняемых чиновниками функций, регламентации их деятельности, а также антикоррупционной направленностью, что определяет систему государственной службы Китая как сложенный, технически подкованный механизм, но находящийся под полным контролем партии.

Партийная роль в системе государственной службы была четко обозначена в виде принципа «КПК управляет кадрами». В соответствии с законом, «государственными служащими являются сотрудники, которые исполняют государственные обязательства на основании законов и включены в состав государственного административного персонала с заработной платой и социальным обеспечением за счет государственных фондов» [24]. В итоге государственными служащими в Китае являются не только административный персонал государственных органов, как это принято на Западе, но и персонал подразделений КПК, большая часть работников обслуживающих (бюджетных) организаций, а также сотрудники всекитайских (народных) общественных организаций. Таким образом, на законодательном уровне было закреплено слияние партийно-государственного аппарата, законсервирована номенклатурная система управления Китаем.

В закон о государственной службе КНР «перекочевали» некоторые правила системы номенклатур, зафиксированные во Временном положении. Прежде всего это проверка идеологического соответствия поступающего на службу человека, а также комплексная система внутренней ротации. При регистрации «участник конкурса на чиновничью должность обязан представить характеристику от партийного комитета» [24], что опять же подтверждает необходимость наличия у претендента лояльности по отношению к КПК и ее политическому курсу. Что касается системы ротации, то она, с одной сто-

роны, является институтом укрепления преданности КПК, а с другой – имеет позитивное воздействие на решение вопросов коррупции, повышения профессионализма, универсализации навыков чиновников при решении разноплановых задач.

Китайский закон, как и российский, определяет категории государственных служащих, среди которых обозначаются административные, профессионально-технические и правоохранительные должности [24]. При этом каждая из должностей подробно не разъясняется, не устанавливается связь категорий с рангами. Примечательно, что экспертами вышеназванные должности дополняются категорией политизированных должностей. Их представителей Чжоу Сюэгуан называет «политикратами» [23, р. 443], а Цзин Ицзя и Чжу Цяньвэй – «лицами, в руках которых сосредоточены самые широкие управленческие полномочия» [26, pp. 141–142]. В китайском языке подобных лиц называют *чжэнгун ганьбу*, что буквально означает «кадровые работники, занятые политической и идеологической работой». «Политикраты» находятся под прямым управлением высшего руководства КПК и в основном обеспечивают наличие политической лояльности к КПК как со стороны госслужащих, так и населения страны в целом.

Что касается современного правового регулирования российской государственной службы, то, в отличие от китайского законодательства и ранее действовавшего Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации», был сделан шаг вперед на пути дифференциации политиков и чиновников. Закон 1995 г., согласно которому государственные должности разделялись на три категории «А», «Б», «В» [15], утратил силу. С точки зрения федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации», государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность российских граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ [14]. Другими словами, государственная служба – это лишь часть государственной деятельности, которая обеспечивает исполнение полномочий государственно-властного характера. Эта деятельность носит профессиональный характер, отвечающий специальным требованиям, предъявляемым к государственным служащим. Работа лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъектов РФ, законом 2003 г. не регулируется.

Таким образом, на законодательном уровне была сформирована основа для развития в России рационального типа бюрократии. Удалось регламентировать основные виды государственной службы, перечень должностей и групп, обязанности которых должны закрепляться в соответствующих должност-

ных инструкциях, квалификационные требования к должностям, конкурсное поступление на службу, широкий перечень прав и обязанностей, ограничений и запретов для государственных служащих, дисциплинарные взыскания, возможности карьерного роста, в основу которого положена система заслуг и достоинств. При этом за последние 10 лет была принята масса нормативных актов, детализирующих вопросы организации государственной службы. Среди них особенно следует выделить антикоррупционное законодательство, в рамках которого наряду с другими нормами содержится требование о ежегодном предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении государственного служащего и членов его семьи.

Однако создание формально рациональной базы российской системы государственной службы не решило проблемы исходного отсутствия рациональных ценностей профессионального управления. По словам Н.Д. Товмасын, «мышление российского чиновника зачастую представляется аналогом и пережитком советского номенклатурного управленческого решения» [18, с. 88]. Как и в советское время, бюрократия остается основным актором политических процессов: сохраняется корпоративизм бюрократических групп; клиентарные отношения между чиновниками и политическим руководством; отношение к должности как к собственности и, как следствие, коррупция и сращивание с бизнес-сообществом. Целый ряд сотрудников органов государственной власти представляют интересы крупных бизнес-структур. Так, согласно исследованию Агентства экономических новостей по заказу «Независимой газеты», в первую десятку лучших лоббистов России в 2015 г. входят теперь уже бывший руководитель Администрации Президента С.Б. Иванов (1-е место), первый заместитель председателя Правительства РФ И.И. Шувалов (3-е место) [19].

Кроме того, в России формальная включенность чиновников в государственные учреждения и предприятия ликвидирована совместно с крушением советской политической системы, однако фактически в последние годы бюрократы активно интегрируются практически во все сферы общественной жизни. Как правило, в образовании, культуре, науке, спорте и других составляющих социальной сферы все ключевые решения принимаются именно представителями российского чиновничества.

В Китае распределение государственных служащих по различным типам иерархически упорядоченных организаций является одной из особенностей бюрократического устройства. В дореформенный период к ним относились не только органы власти, но и государственные организации (общественные организации, школы, больницы, университеты) и государственные промышленные предприятия. В результате экономических реформ часть государственных предприятий была приватизирована, а те, которые остались в государственной собственности, получили хотя и ограниченную, но автономию, по крайней мере, в области кадровой политики. Однако фактически сохраняется дореформенное положение дел, поскольку во всех государственных организациях и промышленных предприятиях имеются парткомы, в состав которых, как правило, входит все управленческое звено.

Одним из элементов номенклатурной системы является широкий комплекс привилегий, закрепленных за бюрократами, начиная от предоставления качественного бесплатного медицинского обслуживания и заканчивая служебным жильем и транспортом. В связи с этим для государственных служащих Китая характерна идентификация занимаемой должности как права и особой привилегии получать от нее доход. В официальном сообщении 3-го Пленума ЦК КПК XVIII созыва, прошедшем в ноябре 2013 г., указывается на необходимость «исследования порядка пользования служебными объектами, в частности жильем и транспортом» [10], но не на ограничение или ликвидацию отдельных привилегий. Мировую известность получила и т.н. китайская «железная чаша с рисом», *те фань вань*, понятие, характеризующее пожизненное замещение должности с гарантированным комплексом привилегий.

С начала 1990-х гг. льготы и привилегии российских госслужащих значительно сократились, но, несмотря на это, их социальное положение в значительной степени отличается от статуса других социальных групп. Так, на всех чиновников распространяются положения нормативных актов о дополнительном оплачиваемом отпуске, возможности получить единовременную субсидию на приобретение жилья, а также пенсионном обеспечении до 75% от среднемесячного заработка на госслужбе. Если же говорить о высшем политическом руководстве страны, то их привилегированное положение практически не изменилось с момента номенклатурного управления страной. К примеру, парламентарии и федеральные министры имеют право на бесплатное пользование любым транспортом на территории России, обеспечение служебным жильем, медицинское обслуживание, бесплатную мобильную связь и ряд других привилегий. В этом смысле положение высшего политического руководства страны несколько не уступает положению бывших номенклатурных работников Советского Союза.

Кроме того, мощный экономический потенциал, созданный привлечением рыночных механизмов в экономическую сферу, создает дополнительные условия для коррупционных действий чиновников в обеих странах. Итогом этого стала коррупция, которая наиболее ярко проявляет себя во взяточничестве и «присвоении» государственной собственности. В соответствии с рейтингом стран по уровню восприятия коррупции в 2015 г. Китай занимает 83-е место с 37 баллами, Россия – 119-е место с 29 баллами [17]. Подобное положение дел с коррупцией свидетельствует о неготовности ни китайской, ни российской бюрократии действовать на основании принципов ответственности и неподкупности на благо общественных, а не личных интересов. Тем не менее в КНР с приходом к власти пятого поколения китайских лидеров во главе с Си Цзиньпином объявлен целый ряд государственных кампаний по борьбе с коррупцией: операции Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) «Охота на лис» и «Небесная сеть», кадровые чистки в вооруженных силах, открытие Института исследования правовых основ борьбы с коррупцией в 2014 г. Кроме того, на скамье подсудимых оказались достаточно крупные представители бюрократического аппарата Китая: заместитель министра государственной безопасности Ма Цзянь, постоянный член Политбюро ЦК КПК Чжоу Юнкан, секретарь парткома КПК Бо Силай, глава Нанкина Цзи

Цзянье и некоторые другие. В отличие от российского контекста обвинительные приговоры суда в Китае выносятся представителям бюрократического аппарата гораздо более крупного калибра.

В заключение этой части статьи следует отметить, что бюрократический аппарат Китая и России нельзя назвать полностью рациональным. В Китае его становлению препятствует наличие патримониального «партийного хозяина», предъявляющего требования политической лояльности к декларируемому им политическому курсу, а также ряд номенклатурных механизмов, среди которых отсутствие дифференциации между политиками и чиновниками, наличие «политикратов» в структуре должностных позиций, редистрибутивный характер политической власти, практика дублирования правительственных и партийных полномочий, совмещение должностей. В России, несмотря на деидеологизацию государственной службы, также сохраняются номенклатурные пережитки в виде корпоративизма чиновничьих групп, служения государству, а не обществу, клиентарных отношений, сращивания бизнеса и бюрократии, политизации государственной службы, отсутствия рациональных ценностей профессионального управления.

Однако рационализация и институционализация бюрократического аппарата, последовавшие вслед за экономическими реформами в Китае и крушением советской политической системы в России, создали предпосылки для повышения уровня его профессионализма, открытого набора на государственную службу, возможности действовать в рамках формальных правил, интеграции принципов *merit system* (продвижения на основе заслуг и достоинств) и антикоррупционного поведения в систему государственной службы. В итоге следует констатировать наличие «гибрида» бюрократического аппарата в Китае и России, совмещающего как рациональные принципы его устройства, так и патримониальные, но при доминировании последних. В силу сохранения господства «номенклатурного класса» в Китае и России вероятно, что любые преобразования возможны только в рамках соблюдения его интересов. В связи с этим реформы, способные поставить под угрозу существующее положение бюрократического аппарата, способны вызвать оппортунизм с его стороны, усиливающий консервацию традиционной модели управления.

Применительно к Китаю и России речь идет об управленцах, которые полагают определенными привилегиями и, несмотря на склонность к импорту западных элементов, не готовы с ними расстаться, испытывают на себе влияние номенклатурного советского прошлого. В Китае в дополнение к этому определяющее воздействие оказывают конфуцианские принципы, отводящие чиновничеству одну из приоритетных ролей в иерархии социальных групп. Чиновники в Китае и России практически во все времена являлись привилегированным слоем, что провоцировало восприятие ими своей должности как собственности и возможности получать от нее доход. Отсюда и коррупция, и невозможность объективной оценки и оплаты труда госслужащих по результатам, и ряд других проблем в ходе импорта западных управленческих моделей в Китае и России. В обоих государствах так и не удалось сократить значительную часть избыточных функций органов исполнительной власти в результате изощенного сопротивления со стороны самой бюрократии.

Ситуационный контекст административных преобразований в Китае и России

Немаловажную роль при проведении административных реформ играет ситуационный контекст, определяющий расклад политических и общественных сил, оказывающих поддержку реформам или препятствующих им, имеющиеся в их распоряжении ресурсы, наличие четко спланированной программы реформ. Оценка ситуационного контекста позволяет судить о том, сложилась ли благоприятная ситуация для внедрения элементов западных управленческих моделей в национальные системы государственного управления Китая и России в период проведения административных реформ.

Относительно расклада политических сил в Китае накануне административных реформ следует отметить, что постмаоистский период конца 70–80-х гг. XX в. характеризуется упорной политической и идеологической борьбой в рамках КПК и, более того, глубоким расколом в стране в целом. Изначально политическая борьба в эти годы была развернута между «левыми» (маоистами) и «прагматиками» (выступавшими за смену экономических приоритетов). Даже после победы последних во главе с Дэном Сяопином на протяжении 1980-х гг. продолжались идеологические дискуссии относительно выбора дальнейшей экономической и политической стратегии развития государства.

Разумеется, с началом экономических реформ не могли остаться неза тронутыми вопросы политических и административных преобразований, к которым обратилось руководство Китая на XIII съезде КПК в 1987 г. Однако добиться позитивных сдвигов не удалось в связи с крайне неблагоприятной социальной обстановкой. Развитие демократического движения в конце 1970–80-х гг. и, в частности, события на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. стали причиной сворачивания реформаторских замыслов властей. В острой политической борьбе на фоне общественных беспорядков победу одержало консервативное крыло КПК, выступив резко против преобразований, создающих угрозу монополии партии. В итоге Чжао Цзяян, занимавший пост Генерального секретаря ЦК КПК и активно поддерживавший политические реформы, вынужден был уйти в отставку. Административные реформы были приостановлены вплоть до 1993 г., так и не принеся серьезных положительных результатов тогда, но определив стратегию развития системы государственного управления Китая в будущем.

Административные реформы 1990-х и 2000-х гг. проходили в гораздо более стабильной политической и общественной обстановке. В этот период неоднократно происходила смена поколений политического руководства КНР, что особенно важно – без серьезных политических потрясений. И если Мао Цзэдуна принято относить к поколению революционеров, Дэна Сяопина – к поколению реформаторов, то последующие три поколения китайских лидеров (Цзян Цзэминь, Ху Цзиньтао, Си Цзиньпин) по праву представляют поколение технократов, стоящих на позициях проведения реформ без коренных перемен в политической сфере согласно общей стратегии, выдвинутой Дэном Сяопином.

В отличие от Китая административные реформы в России происходили в рамках становления новой российской государственности и развития поло-

жений Конституции 1993 г. И если в Китае первое десятилетие реформ сопровождалось упорной политической борьбой, в рамках которой совершенствование системы государственного управления рассматривалось в качестве одного из приоритетных направлений развития страны, то в России в 1990-е гг., несмотря на президентскую риторику об особом внимании к управленческой сфере, административная реформа оставалась на периферии внимания властных институтов и политической элиты. Как отмечали М. Краснов и Г. Сатаров, члены созданной Президентом комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации, Б. Ельцин не интересовался ни ходом работы, ни ее результатами; сама комиссия «за все время собиралась лишь несколько раз: для рассмотрения уже подготовленных вариантов программных материалов. Причем в результате этих собраний раз от раза снижалась степень радикальности предложений, содержащихся в проекте документа» [11].

Итогом попыток проведения административной реформы в 1990-е гг. стало 12 вариантов ее концепции, но, впрочем, ни одна из них официально принята не была. Отчасти это связано с незаинтересованностью политического руководства, отчасти – с нестабильной общественной обстановкой конца 1990-х гг., вызванной финансовым кризисом и дефолтом, безработицей, второй чеченской войной. Как и в Китае, начальный этап административных реформ в России не имел значимых позитивных результатов. Более того, в эти годы не была сформирована и стратегия реформационных процессов.

Дальнейшие этапы совершенствования системы государственного управления в России связаны непосредственно с фигурой В. Путина. После его вступления в должность Президента РФ административная реформа не сразу была включена в политическую повестку дня. Начинать крупномасштабные изменения внутри системы государственного управления без восстановления управляемости страной было очень рискованно и чревато, в лучшем случае, неисполнением решений Президента и провалом реформы, в худшем – потерей федеральной властью опоры в лице бюрократии, а возможно, и разрушением единства и целостности российского государства. Перерыв, во время которого Москва довольно успешно боролась с региональной вольницей, обеспечил политико-правовую и социально-экономическую основу проведения административной реформы, подготовил почву для формирования комплекса мер, направленных на повышение эффективности исполнительной власти.

В отличие от Китая, в России административная реформа была в большей степени президентским, а не партийным проектом. Связано это, прежде всего, с политической и институциональной ролью главы государства в политической системе страны. Во-первых, Президент назначает премьер-министра (с формального согласия Государственной Думы) и имеет более широкие возможности влияния на правительственный курс, нежели парламент; во-вторых, в парламенте сложилось устойчивое большинство партии «Единая Россия», которая создавалась и всегда действовала в поддержку президентского курса.

Относительно наличия ресурсов для проведения административных реформ в Китае следует отметить, что наиболее серьезные проблемы в этом

вопросе связаны с региональной дифференциацией между прибрежными и внутренними регионами страны. Так, в 2015 г. в провинции Гуаньдун валовой региональный продукт (ВРП) составлял 6,78 трлн юаней, в Шанхае – 2,36 трлн, в Тибете – 92 млрд юаней [22]. Неоднородность экономического пространства наблюдается и в России. В 2014 году по уровню ВРП лидировали г. Москва (12,8 трлн руб.), Тюменская область, включая ХМАО (5,2 трлн руб.), Московская область (2,7 трлн руб.); самый низкий объем ВРП наблюдался в Республике Алтай (39,1 млрд руб.) и Еврейской автономной области (41,7 млрд руб.). Разница между самым бедным и самым богатым регионом составила более 327 раз (в Китае – 74 раза) [3].

Существенный разрыв в региональном развитии дает все основания полагать, что возможности реализации основных направлений административной реформы, прежде всего в области оказания услуг населению, сильно различаются от одного региона к другому. Это подтверждается результатами мониторингов и составляемых на их основе рейтингами по организации предоставления государственных услуг в МФЦ, информационной открытости органов власти субъектов РФ и ряде других. Вывод в полной мере относится и к Китаю.

Что касается других видов ресурсов – информационных, организационных, временных и проч., – то в Китае они находятся под полным контролем КПК и в условиях стабильной общественной обстановки вряд ли нуждаются в совершенствовании. Такое положение дел является результатом другого немаловажного аспекта ситуационного контекста, а именно наличия четко спланированной программы административных реформ. Так, в соответствии с каждым этапом реформ (которых в КНР выделяется семь) Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) принималась соответствующая Программа преобразований, проходившая тщательное предварительное обсуждение на съездах КПК и на пленумах ЦК КПК. При этом основная цель политического руководства Китая – сохранить политическую стабильность и контроль над обществом в процессе реформирования выполняется в полной мере, достижение эффективности государственных институтов отходит на второй план.

В России, несмотря на то, что о совершенствовании системы государственного управления задумались еще в середине 1990-х гг., первая Концепция проведения административной реформы была принята только в 2005 г. Важно заметить, что в 2000-е гг. федеральный центр предложил целый комплекс мер, так или иначе связанных с административной реформой: разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, бюджетную реформу, реформу государственной службы, реформу местного самоуправления.

То, что на первый взгляд могло показаться четко спланированной, взаимосвязанной программой реформ, в реальности превратилось в довольно разрозненный, не согласующийся между собой набор инициатив, объединенных идеей повышения эффективности государства, но реализуемых с использованием разных инструментов. К тому же за проведение этих реформ отвечали разные ведомства: это и Минэкономразвития, и Минфин, и Мин-

регионразвития, каждое из которых имело собственное видение желаемого развития ситуации. Неудивительно, что очень скоро стало понятно, что некоторые направления административной реформы не могут быть реализованы в полной мере (например, управление по результатам было сведено к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), и стало составной частью бюджетной реформы).

На протяжении всех этапов реализации административных реформ и в Китае, и в России имеет место такое явление, как сопротивление бюрократического аппарата. При любых институциональных трансформациях оно является весомым препятствием вне зависимости от типа бюрократии. Поскольку бюрократия представляет собой не просто безличный инструмент управления, но также и особую социальную группу со своими собственными взглядами, ценностями и интересами, постольку она заинтересована в расширении сферы своего влияния, ухудшение положения бюрократического аппарата способно вызвать противодействие любым преобразованиям.

К тому же парадокс административных реформ заключается в том, что бюрократия здесь выступает сразу в двух ипостасях: она является одновременно и объектом, и субъектом реформирования. И для того чтобы преодолеть сопротивление внутри системы государственного управления, необходимо наличие хотя бы одной из двух составляющих: движущих общественных сил, заинтересованных в переменах, либо жесткой политической воли.

В силу авторитарной природы государства в КНР общественные силы практически полностью исключены из процедуры обсуждения административных реформ. И если первый этап преобразований в 80-е гг. XX в. характеризовался крайне нестабильной общественной ситуацией, то в 1990-е и 2000-е гг. наблюдалась обратная ситуация: общество занимало пассивную позицию по отношению к реформам. Сегодня выразителем общественных интересов, с некоторыми оговорками, является некоммерческий сектор, который занят предоставлением социальных услуг населению. Однако деятельность некоммерческих организаций находится под жестким контролем государства, по словам профессора Школы развития и государственной политики Пекинского университета Юй Сяоминя, «китайское правительство стремится развивать сильный «третий сектор» как поставщика услуг, а не как общественное движение» [25, p. 27].

В процессе обсуждения основных направлений реформирования в ограниченном режиме принимает участие и такой политико-общественный институт, как Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК), состоящий из КПК, 8 малых демократических партий и массовых общественных организаций (Всекитайской федерации промышленности и коммерции, Всекитайской федерации молодежи и др.). При этом НПКСК обладает только лишь совещательными и консультативными полномочиями. Тем не менее для демократических партий он служит единственной возможностью участия в политическом процессе.

В России общество также практически не участвовало в процессе обсуждения и реализации административных реформ в 1990-е и 2000-х гг. В период президентства Б. Ельцина предпринимались попытки привлечь гражданское

сообщество к разработке Программы государственного строительства. От лица авторов программы в ведущие научные центры и высшие учебные заведения страны, занимающиеся административной тематикой, были направлены письма с просьбой указать проблемы новой российской государственности и предложить наиболее эффективные и реальные способы их преодоления. «Но полученные ответы, – вспоминают М. Краснов и Г. Сатаров, – разочаровали. Практически все они сводились к критике Конституции России» [11] и не содержали сколько-нибудь значимого анализа происходящих в стране процессов и, соответственно, не могли быть использованы при составлении Программы. «На потом» была отложена пропагандистская кампания по освещению реформы в обществе через средства массовой информации, что стало одной из причин провала административной реформы в тот период.

Эта не слишком эффективная стратегия была продолжена и при Президенте В. Путине. В середине 2000-х гг. российское общество из процесса обсуждения направлений предстоящей административной реформы было фактически исключено, хотя спрос у граждан на качественные изменения в системе государственного управления, безусловно, присутствовал [2]. Опросы общественного мнения фиксировали, что «заинтересованность в реформе превышает информированность о ней» [1]. Так, по данным массового репрезентативного опроса населения (1600 человек в 2003 г.), контрольных опросов в 2004, 2005, 2006 гг., проведенных кафедрой политологии и политического управления РАГС при содействии социологического центра РАГС, на вопрос «Если Вы недостаточно информированы о деятельности властных структур, то с чем это связано?» 43,5% респондентов выбрали ответ «Власть не предоставляет населению информацию о своей деятельности» (в 2003 г. – 32,8%), 30,5% – «Не налажена система, позволяющая вести диалог с населением» (в 2003 г. – 27,5%) [9, с. 78].

Отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями, недоверие граждан к государственной службе и институту государства и власти в целом стали препятствием к тому, чтобы административная реформа состоялась в тех масштабах, в которых она планировалась. Однако в последние годы ситуация с вовлечением граждан в процесс обсуждения и принятия решений изменилась в лучшую сторону, в основном за счет повышения информационной открытости органов власти, развития системы Открытого правительства. Кроме того, в обсуждении направлений реформ принимают участие Общественные палаты и советы различных уровней, молодежные, в том числе парламентские, организации, общественные движения (Общероссийский народный фронт и др.). Однако стоит признать, что по большей части эти структуры встроены во властную вертикаль и потому, в отличие от западных стран, не представляют собой автономных акторов политического процесса.

Основной движущей силой административных реформ в Китае являлась политическая воля руководителей страны, однако эти реформы всегда были на вторых ролях по сравнению с экономическими преобразованиями. Успех экономической либерализации в Китае зависел, прежде всего, от фигуры сильного лидера, Дэна Сяопина, и его последователя Цзяна Цзэмина. И если

Дэн Сяопин преимущественно был занят экономическим транзитом, то с именем Цзяна Цзэминя связан наиболее радикальный этап административных реформ в Китае в 1990-е гг., предусматривавший высокую степень маркизации и приверженности западным моделям.

Преемник Цзяна Цзэминя, Ху Цзиньтао, наоборот, был гораздо более консервативен в своих действиях как в отношении экономических, так и политических изменений. Период 2000-х гг., когда он находился у власти, характеризуется повышением уровня централизации и государственного вмешательства в систему рынка и частного сектора. Так, было восстановлено былое значение Государственного комитета по развитию и реформе (ранее носил название Госплана), через «одобрение» которого теперь должен пройти любой инвестиционный проект; сделан акцент на монополизацию рынка крупными государственными предприятиями посредством формирования контрольной инстанции Комитета по контролю над государственным имуществом; усилена роль комитетов КПК.

Несомненно, после смены лидеров на XVIII съезде КПК в 2012 г. в китайском и мировом сообществе ждали активных реформаторских действий от Си Цзиньпина, который позиционируется как политик значительно более сильный, чем Ху Цзиньтао, и, возможно, даже Цзян Цзэминь. По словам китайского эксперта Чжана Вэйина, «Ху Цзиньтао – продукт китайской бюрократической системы, которая не способна к производству лидера, реализующего смелые политические изменения», тогда как «Си Цзиньпин не является прямым продуктом бюрократической системы, имеет элитные семейные традиции» [26, р. 2]. Возможно, не вполне верно связывать различия между руководителями КНР с их происхождением, однако, несмотря на единый курс обоих на централизацию и укрепление власти Компартии, Си Цзиньпин проводит его гораздо жестче с явной склонностью к авторитаризму.

Политический курс, реализуемый действующим лидером Китая в течение уже более 3 лет, по праву можно назвать, как пишет С. Цыплаков, «форсированной концентрацией власти в руках партийного лидера» [20]. Об этом свидетельствует «практика сиденья на гораздо большем количестве стульев» по сравнению с его предшественниками: Си Цзиньпину удалось занять не только традиционные для лидера КНР посты, но и должности председателя вновь созданных Комиссии по всестороннему углублению реформы, Комитета национальной безопасности, а также Комиссии по финансовым и экономическим вопросам, которую ранее всегда возглавлял премьер. И если Цзян Цзэминя и Ху Цзиньтао привычно воспринимать как равноправных партнеров с их премьерами Чжу Жунцзи и Вэнь Цзябао, то в паре с Ли Кэцяном Си Цзиньпин занимает доминирующую позицию. Крупная антикоррупционная кампания, периодические чистки в высших рядах государственного аппарата, укрепление вооруженных сил под собственным единоличным руководством уже сейчас означают, что вряд ли Си Цзиньпин будет проводить дальнейшую либерализацию политического курса и пойдет по пути беспрекословного следования западным моделям в ходе осуществления административных преобразований. Несмотря на то, что позиции Си Цзиньпина значительно слабее, чем Дэна Сяопина, политической воли действующего лидера вполне должно

хватить на то, чтобы проводить выгодный ему курс, в том числе и административные реформы. Формальная концентрация властных полномочий и широкое использование административного ресурса может принести свои плоды, хотя вряд ли мы увидим полный отказ от модели коллективного руководства, и с мнением членов Политбюро ЦК КПК Си Цзиньпина придется считаться.

Преобразования в Китае не могут проходить без внутренней политической борьбы, однако, как указывает И. Зуенко, «по большому счету противоречия между различными фракциями внутри КПК носят конъюнктурный, а не идеологический характер» [7]. Как правило, экспертами указывается на наличие двух основных группировок в Китае, «партии принцев» и «партии комсомольцев». По большей части эти две группы дифференцированы по происхождению. Если к первой из них относятся Цзян Цзэминь и Си Цзиньпин, то ко второй – Ху Цзиньтао. И хотя общепринято, что «партия принцев» в большей степени склонна к рыночным преобразованиям, а «комсомольцы» – к реализации социальных программ, эти различия крайне условны. В Политбюро ЦК КПК, высшем политическом органе, принимающем наиболее важные стратегические решения, соблюдается баланс сил, группировки действуют в условиях постоянного сотрудничества и компромиссов. Как правило, в Политбюро имеется человек, играющий роль связующего звена между фракциями. Таким человеком вполне можно назвать Ван Цишаня, председателя Центральной комиссии по проверке дисциплины, который, хотя и принадлежит к «группировке принцев», неоднократно заявлял о лояльности «комсомольцам».

Так или иначе, поскольку политическая воля лидера Китая играет наиболее значимую роль при осуществлении реформ, предсказуемо, что в силу приверженности Си Цзиньпина централизованному руководству с отчетливыми признаками авторитаризма радикальных изменений в содержании административных преобразований не предвидится. Высока вероятность, что с целью укрепления и без того достаточно прочных позиций партийной верхушки будут проводиться ограниченные административные реформы только в узких рамках дозволенного Компартией. С целью легитимации власти возможна дальнейшая передача рычагов экспериментирования локальным элитам для осуществления преобразований на низовых уровнях. Если высшее руководство, скорее всего, будет крайне консервативно при реализации реформ, то местные лидеры склонны к заимствованию широкого круга западных элементов, способных повысить эффективность их работы и положение в глазах начальства.

Так же, как и в Китае, инициатива реорганизации системы государственного управления принадлежала политическому руководству России и в первую очередь уже не первое десятилетие концентрирующему в своих руках властные рычаги В. Путину. В Послании Федеральному Собранию РФ 2003 г. он отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. ... Такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. ... Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу» [16, с. 4].

Политической воли Президента хватило на то, чтобы не обсуждался вопрос о самой необходимости проведения реформы, однако относительно возможных направлений реформы споры между различными группами интересов внутри политической элиты предотвратить не удалось. «Нет единого мнения относительно того, как реформе развиваться дальше. Есть те, кто хочет вернуться назад. Есть те, которые хотят идти вперед, понимая, что возвращаться назад бессмысленно да и политически опасно, но и в результате все стоят на месте, потому что одни туда, а другие сюда», – писал в 2006 г. один из авторов административной реформы Я. Кузьминов [12, с. 4].

К сторонникам реформы в духе западных управленческих моделей эксперты (например, А.В. Оболонский) относят: высшее политическое руководство России; демократически настроенную часть политического класса и активной общественности; часть работников государственного аппарата; представителей малого и в меньшей степени среднего бизнеса. К противникам – численно преобладающую часть административного аппарата; криминальную и полукриминальную часть бизнесменов; региональные и местные «элиты»; принципиальных сторонников административно-командной системы; патерналистски ориентированную часть общества.

Между перечисленными выше акторами существует неустойчивый баланс сил и, соответственно, ни либеральная, ни консервативно-бюрократическая стратегия не получила явного преимущества в ходе реализации административной реформы.

К тому же ключевой орган – правительственную комиссию по проведению административной реформы возглавил не лично В. Путин, а чиновники (от А. Алешина до С. Приходько), хоть и очень высокого ранга. Они не были яркими реформаторами, способными встать выше ведомственных интересов. Выбранный бюрократический путь замедлил проведение реформы, результаты были отсрочены на годы. Как справедливо заметили П. Нетреба и А. Багров, «президенту нужен свой Анатолий Чубайс, так как административная реформа должна решить задачи, вполне сопоставимые с теми, что сумел решить комиссар приватизации» [13, с. 1], но такого политика не нашлось.

Таким образом, ситуационный контекст имеет немаловажное значение при проведении административных реформ. Оба государства возглавляются сильными лидерами, осознающими необходимость преобразований, но в рамках действующих политических систем. К факторам, благоприятствующим адаптации западных управленческих моделей к системе государственного управления в Китае, следует отнести стабильную политическую ситуацию (начиная с 1990-х гг.), единый и склонный к сотрудничеству и компромиссам коллективный центр власти (Политбюро), наличие четко спланированной программы реформ. Современная Россия также характеризуется в целом стабильной политической обстановкой, но слабая координация реформ государственного управления при их взаимозависимости привела к тому, что административная реформа не состоялась в запланированных масштабах.

В заключение этой части статьи следует отметить, что в Китае и России демонстрируется более централизованный подход к реформам, чем в западных странах, причем степень централизации в Китае в силу специфики поли-

тической системы выше, чем в России. В КНР это выражается в практически полном отсутствии общественного участия и концентрации в центре основных организационных, финансовых, информационных ресурсов. Однако серьезные проблемы, в первую очередь связанные с качеством предоставления государственных услуг, возникают в результате нарушающей логику китайского централизованного подхода крайне децентрализованной системы расходов бюджета КНР. В результате этого налицо серьезные различия в уровне качества предоставляемых услуг в различных территориях Китая.

В России в 2000-е гг. создавалась видимость аполитичности административной реформы, поэтому и ее информационное сопровождение было слабым. Некоторые условия для участия в государственном управлении граждан и общественных институтов, хотя и встроенных в вертикаль власти, все-таки появились в последние пять лет. Ответственность за реализацию многих направлений административной реформы лежит на субъектах РФ, однако в силу серьезной региональной дифференциации невозможно обеспечить равное качество государственного управления по всей стране.

Двигателями реформ, способными преодолеть оппортунистическое поведение бюрократического аппарата, стали политические лидеры изучаемых стран. Но если в России речь идет о единоличном руководстве В.В. Путина при поддержке «партии власти», то в Китае – о коллегиальном в лице Политбюро ЦК КПК, но с усиливающейся в последние годы концентрацией власти в руках Си Цзиньпина. Авторитарные режимы способствовали повышению возможностей в части разработки стратегии проведения реформ (причем цели значительно различаются: в Китае – это сохранение политической стабильности, в России – повышение эффективности системы государственного управления), однако сталкиваются со значительными издержками и «побочными эффектами» в процессе реализации.

Выводы

Таким образом, управленческая среда в КНР и России может быть названа неблагоприятной для успешной реализации административных реформ. Им препятствуют сохранение значительного числа элементов патримониальной бюрократии в обоих государствах, слабое усвоение рациональных ценностей среди управленцев.

Реализации и становлению новых управленческих моделей способствовал ситуационный политический контекст, который формировал неблагоприятные условия для преобразований только на первых этапах реформ. Однако нельзя назвать этот контекст достаточным для успешной адаптации как модели New Public Management, так и модели Good Governance к китайской и российской системам государственного управления. К тому же, в нем изначально закладываются определенные ограничения при осуществлении импорта западных элементов.

Список литературы

1. *Большинство* россиян одобряют административную реформу – опрос [Электронный ресурс] // РИА Новости, 2007. 29 нояб. URL: <http://ria.ru/society/20071129/90075607.html> (дата обращения: 11.03.2016).
2. *Бюрократия* и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов / под общ. ред. М.К. Горшкова [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucrasy_7.html (дата обращения: 11.03.2016).
3. *Валовый* региональный продукт. В текущих основных ценах – всего (1998–2014 гг.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 21.03.2016).
4. *Вебер М.* Типы господства [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php (дата обращения: 14.03.2016).
5. *Временное* положение о государственных служащих Китая: принято на заседании Постоянного бюро Государственного совета 24 апреля 1993 г. // Современное законодательство Китайской Народной Республики / сост. и ред. Л. М. Гудошников. М.: Зерцало-М, 2004. С. 106–126.
6. *Доклад* Чжао Цзыяна на XIII съезде КПК [赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告] [Электронный ресурс]. URL: <http://src.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html> (дата обращения: 30.11.2015).
7. *Зуенко И.* Фракционная борьба в КПК на современном этапе: комментарии к сложившимся стереотипам [Электронный ресурс]. URL: <http://ifl.wl.dvfu.ru/9086> (дата обращения: 20.09.2016).
8. *Клок К., Голдсмит Дж.* Конец менеджмента и становление организационной демократии. СПб.: Питер, 2004. 368 с.
9. *Комаровский В.С.* Отношение граждан к реформе государственной службы // Мониторинг обществ. мнения: экон. и соц. перемены. 2007. № 2 (82). С. 73–79.
10. *Коммюнике* 3-го Пленума ЦК КПК XVIII созыва [中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报] [Электронный ресурс]. URL: <http://src.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23519137.html> (дата обращения: 30.11.2015).
11. *Краснов М.А., Сатаров Г.А.* История первой попытки административной реформы (1997–1998) [Электронный ресурс] // Отечеств. зап. 2004. № 2 (17). URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=819> (дата обращения: 30.11.2015).
12. *Кузьминов Я.И.* Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газ. 2006. 7 апр.
13. *Нетребя П., Багров А.* Начать перестройку с себя // Коммерсантъ. 2004. 21 янв.
14. *О системе* государственной службы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/185886/> (дата обращения: 20.05.2016).

15. *Об основах государственной службы в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10103884/> (дата обращения: 20.05.2016).
16. *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации* // Рос. газ. 2003. 17 мая.
17. *Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Индекс восприятия коррупции-2015* [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (дата обращения: 30.06.2016).
18. *Товмасын Н. Стиль профессионального мышления современного российского чиновника накануне реформ 2004 года: социолого-управленческий анализ* // Вестн. Челябин. гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Культурология. 2007. Вып. 3. № 16. С. 88–97.
19. *Туранов С. Лучшие лоббисты России – декабрь и итоги 2015 года* [Электронный ресурс] // Независимая газ. 2016. 15 янв. URL: http://www.ng.ru/ideas/2016-01-15/5_lobbi.html (дата обращения: 30.03.2016).
20. *Цыплаков С. Личное измерение власти: Китай через 2 года после съезда* [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2014. 20 дек. URL: <http://www.interfax.ru/world/414242> (дата обращения 20.09.2016).
21. *Gross Regional Product and Indices* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm> (дата обращения: 15.01.2016).
22. *Jing Yijia, Zhu Qianwei. Civil Service Reform in China: an Unfinished Task of Value Balancing* // Review of Public Personnel Administration. 2012. № 32 (2). P. 134–148.
23. *The civil servant law of the People's Republic of China* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (дата обращения: 30.11.2015).
24. *Yu Xiaomin. Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework*. P. 27 // Social Enterprise Journal. 2011. № 7 (1). P. 9–32.
25. *Zhang Weiyang. The Power of Ideas and Leadership in China's Transition to a Liberal Society* // Cato Journal. Winter 2015. Vol. 35. № 1. P. 1–40.
26. *Zhou Xueguang. Partial reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao* // Comparative Political Studies. 1995. № 28. P. 440–468.

Статья получена 10.09.2016

References

1. RIA news (2007), “The most of Russian approves the administrative reform”, available at: <http://ria.ru/society/20071129/90075607.html> (Accessed 11 March 2016).
2. Gorshkov, M.K. (ed.) (2005), “The Sociology Institute of the Russian Academy of Sciences “Bureaucracy and power in new Russia: population's positions and experts' estimations”, [Online], available at: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_7.html (Accessed 11 March 2016).
3. The official site of The Federal Service of National Statistics (2014), “Domestic Regional Product. On current basic prices – in total (1998–2014)”, available at:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (Accessed 21 March 2016).

4. Weber, M. (1980), "The types of political domination", [Online], available at: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php (Accessed 14 March 2016).

5. "Chinese civil servants' temporary regulation, adopted on the session of the Permanent Bureau of the State Council of 24-th April of 1993" (2004), in Gudoshnikov, L. (ed.), *Sovremennoe zakonodatel'stvo Kitaiskoj Narodnoj Respubliki* [The modern laws of the People's Republic of China], Zercalo-M, Moscow, Russia, 2004, pp. 106–126.

6. The official site of the Communist Party of China [中国共产党新闻网] (1987), *Doklad Chzhao Czyyana na XIII s'ezde KPK* [Zhao Ziyang's report on the XIII CPC congress] [赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告], available at: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html> (Accessed 30 November 2015).

7. Zuenko, I. (2012), "Factional Struggle in the Communist Party of China in modern times: notes to the set patterns", [Online], available at: <http://ifl.wl.dvfu.ru/9086> (Accessed 20 September 2016).

8. Klok, K. and Goldsmit, Dzh. (2004), *Konec menedzhmenta i stanovlenie organizacionnoj demokratii* [The end of management and development of organizational democracy], Piter, St. Petersburg, Russia.

9. Komarovskii, V.S. (2007), "Citizens' attitude to the civil service reform", *Monitoring obshhestv. mneniya: e'konomicheskie i social'nye peremeny*, no. 2 (82), pp. 73–79.

10. The official site of the Communist Party of China [中国共产党新闻网] (2013), *Kommyunike 3-go Plenuma CK KPK XVIII sozyva* [The official report of the 3rd Plenum of the CPC Central Committee VIII convocation] [中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报], available at: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23519137.html> (Accessed 30 November 2015).

11. Krasnov, M.A. and Satarov, G.A. (2004), "History of the first attempt of the administrative reform", *Otechestvennye zapiski*, no. 2 (17), [Online], available at: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=819> (Accessed 30 November 2015).

12. Kuzminov, Ya.I. (2006), "Obstacles and perspectives of the administrative reform", *Nezavisimaya gazeta* dated 7 April.

13. Ntreba, P. and Bagrov, A. (2004), "To begin reconstruction with oneself", *Kommersant* dated 21 January.

14. Garant (2003), *O sisteme gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [On system of public service in Russian Federation], Federal Law no. 58-FZ dated 27 May 2003, available at: <http://base.garant.ru/185886/> (Accessed 20 May 2016).

15. Garant (1995), *Ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [On basis of the public service in Russian Federation], Federal Law no. 119-FZ dated 31 July 1995, available at: <http://base.garant.ru/10103884/> (Accessed 20 May 2016).

16. Presidential Address to the Federal Assembly (2003), *Rossijskaya gazeta* dated 17 May.

17. The official site of the Center for Anti-Corruption Research and Initiative – Transparency International, Russia (2014), “The states rating in terms of corruption perception. Corruption Perceptions Index-2015”, available at: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (Accessed 30 June 2016).
18. Tovmas'an, N. (2007), “The professional thinking style of modern Russian officials on the eve of reforms in 2004: sociologic and managerial analysis”, *Vestnik Chel'yabinskogo gosudarstvennogo universiteta, seria Filosofiya. Sociologiya. Kulturologiya*, vol. 3, no. 16, pp. 88–97.
19. Turanov, S. (2016), “Top lobbyists Russia – December and results 2015”, *Nezavisimaya gazeta* dated 15 January, [Online], available at: http://www.ng.ru/ideas/2015-04-29/4_lobby.html (Accessed 30 November 2015).
20. Cyplakov, S. (2014), “The personal dimension of power: China in two years after congress”, *Interfaks* dated 20 December, [Online], available at: <http://www.interfax.ru/world/414242> (Accessed 20 September 2016).
21. The official site of National Bureau of Statistics of China (2015), “Gross Regional Product and Indices”, available at: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2015/indexeh.htm> (Accessed 15 January 2016).
22. Jing, Yijia and Zhu, Qianwei (2012), “Civil Service Reform in China: an Unfinished Task of Value Balancing”, *Review of Public Personnel Administration*, no. 32 (2), pp. 134–148.
23. The official site of Asian Legal Information Institute (2005), “The civil servant law of the People's Republic of China”, available at: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (Accessed 30 November 2015).
24. Yu, Xiaomin (2011), “Social Enterprise in China: Driving Forces, Development Patterns and Legal Framework”, *Social Enterprise Journal*, no. 7 (1), pp. 9–32.
25. Zhang, Weiying (2015), “The Power of Ideas and Leadership in China's Transition to a Liberal Society”, *Cato Journal*, vol. 35. no. 1. pp. 1–40.
26. Zhou, Xueguang (1995), “Partial reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao”, *Comparative Political Studies*, no. 28, pp. 440–468.

Received 10 September 2016

INSTITUTIONAL PREREQUISITES OF MODERN ADMINISTRATIVE REFORMS IN CHINA AND RUSSIA: POLITICAL MANAGEMENT ASPECTS

Olga V. Sivintseva

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: sivenc8@gmail.com*

Svetlana R. Titova

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: svetlana.titoffa@gmail.com*

Elizaveta A. Troitskaya

*Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: troitzkaya@inbox.ru*

The paper analyzes peculiarities in the management of institutional prerequisites for the administrative reforms in terms of the western management models New Public Management and Good Governance in China and Russia. From the management point of view the paper evaluates bureaucratic organization, corruption level and the priorities of the state employers. Apart from the institutional factors the authors address the situational political context by characterizing the social political conditions to implement the reforms and the involvement of different sides in the process.

The findings reveal the “hybrid” of bureaucratic apparatus in modern Russia and China. It combines rational and patrimonial principles of bureaucratic organization. For this reason the success of administrative reforms depends on the nomenclature class interests.

The situational political context to a greater extent contributed into the implementation of administrative reforms in accordance with the western managerial models in both counties. However, this is not enough to adapt these models to the national conditions in Russia and China.

Key words: New Public Management; Good Governance; administrative reforms; institutional prerequisites; bureaucracy; situational political framework; civil society; commercial sector

CONTENTS

I. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES	
Prudskij V.G., Zhdanov M.A. Issues of Transaction Costs Improvement: Historical Background from Economists' Perspective	5
II. FEDERAL POLITICS AND GOVERNMENT	
Braun E.A. The Application of the Rules on Remote Work in State Bodies	17
III. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Zuikina A.S., Bratchikova A.I. Directions of State Support of the Single-Industry Cities in Russia in Economic Crises (Case-Study of Perm Krai)	32
Zhulanov E.E. Economic-Mathematical Modelling of Strategic Behavior of Industrial Enterprises at Regional Market	47
IV. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES	
Blus P.I., Ganin O.B., Ganin I.O., Sibiryakov A.P. Spatial Aspects of Strategic Planning of Municipal Development (The Case of Perm Municipal District)	69
Krasilshchikov G.G. Some Features of the Socio-Economic Development of Municipalities in Perm Region Population Estimates (1996–1998)	104
Mukhin M.A., Urasova A.A. Territorial Public Self-Management (TPSM) As a Mechanism to Develop the Territory in Modern Conditions	117
V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS	
Sivintseva O.V., Titova S.R., Troitskaya E.A. Institutional Conditions of Modern Administrative Reforms in China and Russia: Political and Management Aspects	128
RULES FOR AUTHORS	152

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.

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2016. № 2

Редактор *Л.В. Хлебникова*
Корректоры *В.Ф. Шамсутдинова, И.Р. Саматов*
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 13.12.2016. Формат 70x100 1/16.
Усл. печ. л. 12,67. Тираж 500 экз. Заказ № 113977.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел
Пермского государственного национального исследовательского университета
614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5
тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно