

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, экономики и политологии. В журнале поднимаются вопросы, связанные с ролью правительства как института, включая структуру, сферу деятельности и эффективность правительства, а также вопросы взаимодействия государства и органов местного самоуправления, деятельности исполнительной власти, решения проблем в экономике государственного сектора, государственных финансов и государственной политики, налогообложения, региональных стратегий, управления материальной или нематериальной собственностью национальных, региональных или местных органов власти, развития электронного правительства, управления кризисными ситуациями и ряд других

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Павел Иванович Блусь, канд. геогр. наук, доц., доц. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Надежда Владимировна Борисова, канд. полит. наук, доц., проф. кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Дарко Вукович, Ph.D., науч. сотрудник, проф. Географического института «Йован Пвнич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Белград, Сербия

Елена Львовна Зуева, канд. экон. наук, доц., доц. департамента менеджмента, доц. департамента экономики и финансов Пермского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Пермь, Россия

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социоэкономической динамики Института экономики УрО РАН, проф. кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь, Россия

Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – главный редактор

Елизавета Александровна Троицкая, канд. полит. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – ответственный редактор

Андрей Геннадьевич Шеломенцев, д-р экон. наук, проф., директор Федерального исследовательского центра комплексного изучения Арктики РАН, Архангельск

Станислав Николаевич Шкель, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа, Россия

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимца, чл.-корр. РАЕ, д-р геогр. наук, проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Юрий Васильевич Ирхин, д-р филос. наук, проф., проф. кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, Москва, Россия

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь, Россия

Ольга Федоровна Новикова, д-р экон. наук, проф., зав. отделом экономических проблем социальной политики Института экономики промышленности НАН Украины, Киев, Украина

Яков Петрович Силин, д-р экон. наук, ректор Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Валерий Александрович Сухих, д-р экон. наук, председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь, Россия

Богдан Шляхта, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой философии политики в Институте политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Польша

Главный редактор журнала – Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@psu.ru

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 (по научным специальностям 08.00.00 – экономические науки, 23.00.00 – политология)

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 кафедрой 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

Fundamental and applied issues in the sphere of state and municipal management, economics and political science are considered in the journal. The journal is devoted to the problems of the government's roles as an institution, including scope, structure, and performance of government, interaction of state and local authorities, crisis management, development of e-Government, various aspects of the executive's activities, solving problems in the economy of the public sector, issues of public finance and public policy, taxation, regional policies, management of tangible or intangible government property, the property of regional or local authorities and other

Editor-in-Chief

Zhanna A. Mingaleva

Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia
ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingal1@psu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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, Russia

Iouri 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, Russia

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head Economic Problems of Social Policy Department of Institute of Industrial Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, Ukraine

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, Russia

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

EDITORIAL BOARD

Pavel I. Blus, Ph.D. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia

Olga A. Kozlova, Doctor of Economics, Professor, Head of Center for Socioeconomic Dynamics Research of Institute of Economics, the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Nadezhda V. Borisova, Ph.D. (Political Science), Associate Professor, Professor of Department of Political Sciences of Perm State University, Perm, Russia

Darko Vuković, Ph.D. (Economics), Research Associate, Full Professor of Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia, Institute of Social-Humanitarian Technologies, Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia

Elena L. Zueva, Ph.D. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of School of Management, Associate Professor of School of Economics and Finance of Higher School of Economics (Perm Branch), Perm, Russia

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, Russia

Zhanna A. Mingaleva, Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia – Editor-in-Chief

Andrey G. Shelomentsev, Doctor of Economics, Professor, Director of Federal Center for Integrated Arctic Research, Arkhangelsk, Russia

Stanislav N. Shkel, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Department of Political Science, Sociology and Public Relations of Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia

Elizaveta A. Troitskaya, Ph.D. (Political Science), Associate Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia – Managing Editor

Journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science on the following groups of scientific specialties: 08.00.00. - Economic Sciences; 23.00.00. - Political 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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Хохлова Д. Д. Постанархия как альтернативный политический режим ... 312

II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Гайфутдинова О. С., Стародумова Ю. В. Уровень и качество жизни населения в регионе в условиях инновационного развития: муниципальный аспект (на примере Пермского края) 325

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Дмитриева Е. О. Особенности развития малого предпринимательства в старопромышленном моногороде Чапаевске Самарской области 348

Оборин М. С., Шерешева М. Ю., Пахалов А. М. Институциональная среда как фактор формирования инвестиционного климата малых городов России 370

Букина Т. В., Соснин К. С. Комплексный подход к развитию рынка сельскохозяйственной продукции краевого центра – города Перми 395

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Антанович Н. А. Институты имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь .. 418

Воронин С. А., Коробоев Б. У. Государственное стимулирование развития инновационной сферы в условиях глобализации 434

Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан 452

Семеко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления 476

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Khokhlova D. D. Postanarchy as an Alternative Political Regime 312

II. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Gaifutdinova O. S. and Starodumova Yu. V. Population's Level and Quality of Life in the Regions in the Context of Innovative Development: the Municipal Aspect (Exemplified by Perm Krai) 325

III. ECONOMIC POLICY

AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Dmitrieva E. O. Peculiarities of Small Business Development in the Old Industrial Single-Industry Town Chapaevsk, Samara Region 348

Oborin M. S., Sheresheva M. Yu. and Pakhalov A. M. Institutional Environment as a Factor for Forming Investment Climate of Small Russian Towns 370

Bukina T. V. and Sosnin K. S. Comprehensive Approach to Develop Regional Agricultural Market in the Regional Center – The City of Perm 395

IV. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT

AND INTERNATIONAL RELATIONS

Antanovich N. A. Policy Implementation Institutions in the Public Administration System of the Republic of Belarus 418

Voronin S. A. and Koraboev B. U. State Encouragement to Develop Innovative Sphere in the Context of Globalization 434

Kapoguzov E. A. and Suleimenova G. K. Performance Evaluation of Government Agencies in the Context of Strategic Management and Organizational Development in the Republic of Kazakhstan 452

Semeko G. V. Territorial Reforms in France: from Decentralization to Recentralization of the State Governance 476

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнал могут быть представлены материалы по фундаментальным и прикладным проблемам в сфере государственного и муниципального управления, экономики и политологии.

География авторов принимаемых к публикации статей охватывает как российских, так и иностранных научных и научно-педагогических работников, а также депутатов, руководителей и специалистов органов публичной власти. Основным языком журнала является русский. Также статьи могут быть опубликованы на английском языке.

Автору необходимо направить научную статью на электронную почту журнала arsadmag@yandex.ru. В тестовом режиме организована подача статей в режиме online на сайте <http://press.psu.ru>, в разделе «Ars Administrandi (Искусство управления)» (Open Journal Systems).

Редакция принимает статьи (материалы) объемом от 20 до 60 тыс. печатных знаков (основной текст, с пробелами).

Плата за публикацию рукописей не взимается.

К каждой научной статье должны быть приложены сведения об авторе (соавторах) рукописи.

Автор (соавторы) предоставляет(ют) издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его (их) статьи в составе публикаций журнала, а также на воспроизведение статьи в любых базах данных.

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 (соавторам) исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование журнала в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Автор (соавторы) включенной в журнал статьи сохраняет(ют) исключительное право на нее независимо от права издателя на использование журнала в целом.

Авторское вознаграждение за предоставление автором (соавторами) издателю указанных выше прав не выплачивается.

Направление автором (соавторами) статьи в журнал означает его (их) согласие на использование статьи издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он (они) осведомлен(ы) об условиях ее использования.

Издатель предлагает любому физическому лицу заключить с издателем безвозмездный лицензионный договор о предоставлении права использования статьи, автором (соавторами) которой он (они) является(ют)ся.

Лицензионный договор является договором присоединения (офертой), условия которого определяются издателем, и может быть подписан другой стороной не иначе как путем присоединения к договору в целом. Направление автором (соавторами) рукописи статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т. е. согласием автора (соавтора) на опубликование статьи

в соответствии с условиями договора. Факсимильные (электронные) копии собственноручной подписи и текста лицензионного договора действительны и имеют равную юридическую силу наряду с подлинными.

Издатель размещает фамилию, имя, инициалы автора (соавторов), ученую степень, ученое звание, должность, место работы, адрес места работы, идентификационные коды ORCID, ResearcherID, адрес электронной почты автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова и текст статьи на сайте журнала.

Издатель включает полнотекстовые варианты статей в «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), а также иные базы данных. Направление автором (соавторами) статьи издателю является согласием автора (соавторов) на подобное размещение и включение.

Гонорар за публикации не выплачивается. Автору высылается авторский экземпляр по указанному им адресу. В случае если рукопись написана в соавторстве, авторский экземпляр высылается каждому соавтору по указанным ими адресам.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Подробные правила оформления и представления рукописей статей размещены на сайте журнала в разделе «Условия публикации» по адресу: <http://ars-administrandi.com/condition.htm>.

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.



УДК 321

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-312-324

ПОСТАНАРХИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

Д. Д. ХОХЛОВА

Санкт-Петербургский государственный университет,
г. Санкт-Петербург, Россия

Для цитирования:

Хохлова Д. Д. Постанархия как альтернативный политический режим // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 312–324. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-312-324.

Введение: в статье рассматривается современная теория анархистских обществ и государств, в том числе на основе анализа кейса Рейкьявика 2010–2014 годов.

Цель: выявить основания для легитимации анархистского политического режима и факторов, препятствующих этому процессу.

Методы: общенаучные подходы: дескриптивный, системный, ценностно-нормативный; политологические: неoinституционализм, теория рационального выбора, case-study.

Результаты: выявлены основные идеи современной теории анархизма в политико-управленческой, юридической, философско-этической и экономической плоскостях; определены причины отсутствия легитимации анархистского политического режима в политической теории; кратко проанализирован анархо-сюрреалистический рефрейминг в Исландии.

Выводы: автор отмечает, что маргинализация и обесценивание политических систем, в которых власть не является центральной ценностью, происходит в целях самозащиты доминирующей централизованной системы, а сама доминирующая система вовсе не является оптимальной. Зависимость политической науки от политики серьезно сужает разнообразие подходов, концепций и научных интересов политических ученых, что особенно заметно в сравнении со смежными исследованиями антропологов, экономистов и юристов. Пример Йона Гнарра показывает, каким образом с помощью анархии можно разрушить миф о сакральности политической власти и доминантной маскулинности фигуры политика, реформировав политическую культуру и оказав влияние на всю политическую систему государства.

Ключевые слова: анархия; политический режим; власть; абсолютная власть; монополия на насилие; централизованная власть; прямая демократия

ВВЕДЕНИЕ

Термин «политический режим» (по-английски просто regime) означает комплекс средств, норм и идей в управлении обществом и государством. Определения режима довольно широко варьируются: это структура правления с соответствующим типом общества (Морис Дюверже), явные и скрытые способы и факторы для осуществления власти (Филипп Шмиттер и Гильермо О’Доннелл), способ легитимации политической системы (Гарольд Лассуэл), сочетание идеологии, институтов и общественной культуры (Жан-Луи Кермонн) и многие другие. Оксфордский словарь указывает на то, что термин носит скорее негативную коннотацию, подразумевая недемократическое политическое устройство («преступный режим», «кровавый режим»). Однако в Европе времен Платона и Аристотеля представления о «хороших» и «плохих» режимах отличались от современных, склоняясь к тоталитаризму и олигархии как к идеальному устройству. Эта диалектика указывает на некоторую эфемерность данного термина и его оценки.

Современные представления о режиме можно разделить на несколько подходов и научных школ, но в целом градация режимов сводится к демократии, тоталитаризму и авторитаризму – к демократическим и недемократическим режимам. Принято считать, что анархия – это либо переходный режим, либо его отсутствие. Почему анархия как форма политического устройства игнорируется в «официальной» политике и политологии?

Во-первых, известно, что даже признанные режимы существуют только в теории, а на практике реализуются как гибриды. Тем не менее политики и многие политологи оперируют терминами, имеющими косвенное отношение к реальности. То есть признанность циркулирующих в легальном обращении режимов основана на их безусловном принятии безотносительно их целесообразности, актуальности и достоверности.

Во-вторых, некоторые страны функционируют в «переходном режиме» многие года, иногда десятки лет – насколько справедливо называть работоспособный режим-долгожитель промежуточным? Возможно, его непризнание в качестве полноценного режима основано лишь на его несоответствии режиму государств-гегемонов в мировой политике.

В-третьих, политическая теория в ее официальном сегменте (политических выступлениях, образовательных программах, учебниках, зачастую в диссертациях) транслирует официальную точку зрения, т. е. политически приемлемую. Вытеснение анархии из политики и политологии – это следствие доминирования победившего в политической борьбе дискурса, который, на самом деле, не отражает реального положения дел, но остается необходимым для сохранения формального репрезентативного статус-кво. Вытеснение альтернативных режимов и их стигматизация как маргинальных – это самозащита превалирующего режима, основанного на централизации власти. Даже в политологической среде у большинства ее членов об анархии карикатурное представление, упрощенное до безгосударственности и тотального хаоса, совсем иначе к ней относятся антропологи и экономисты. И это тоже важный показатель ангажированности и инерционности научного дискурса, приближенного к политическому миру.

Однако легитимацией анархии в разной степени занимались многие ученые, начиная, как минимум, с IV века до н.э.: Лао-цзы и Чжуан-цзы, софисты и киники, Диоген и Аристотель, Корнелий Тацит, Жан-Жак Руссо, Уильям Годвин, Пьер Жозеф Прудон, Элизе Реклю, Бенджамин Такер и многие другие. Одни из самых актуальных работ на данный момент принадлежат Полу Фейерабенду, Майклу Тейлору, Роберту Элликсону, Дугласу Нурту, Барри Вайнгалсту, Джону Уоллису, Лизе Бернштейн, Эрику Познеру и Солу Ньюману – они будут подробно рассмотрены в статье.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование, результаты которого представлены в данной статье, в основном базируется на двух методах: 1) анализ современных научных работ в области политологии, антропологии, юриспруденции, экономики и менеджмента, посвященных анархизму; 2) анализ анархо-сюрреалистического периода Рейкьявика в 2010–2014 годах методом кейс-стади.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Абсолютная власть и власть вообще как центральная идея политики делает невозможным взвешенный анализ и признание режимов, в которых власть не играет ключевой роли. Если уйти от этого мифа, то анархия – это полноценный режим: «регионы бегства» в Латинской Америке (Beltran, 1991), аналогичные регионы в Северной Америке XVII–XVIII веков (White, 2010), «коридор вне закона» между Палатинским холмом и Саксонией в те же века (Lucassen et al., 1998), цыганские мобильные государства, израильские кибуцы, оранг-лауты, казачество, Зомия, более чем трехвековая «эпоха народовластия» в средневековой Исландии (Long, 2002), правление Йона Гнарра и «Лучшей партии» в Рейкьявике в 2010–2014 годах и др. Эти неклассические формы государственного и общественного устройства самых разнообразных масштабов и длительности своего существования доказывают, что помимо дихотомии демократия-тоталитаризм есть множество других жизнеспособных политических режимов.

Анархия не только девальвирует феномен власти, но и отрицает элитистскую и профессиональную стороны политики, утверждая, что политика для всех и она везде, а не только в электоральном процессе: каким должно быть образование? нужна ли медицинская реформа? каким должен быть перечень обязательной вакцинации? из чего складывается стоимость жилищно-коммунальных услуг? какой должна быть конституция? где нужно проложить велос дорожки? нужна ли воинская обязанность? нужно ли присутствие НАТО на территории государства? нужно ли вступать в войну? Эти и любые другие вопросы, влияющие на жизнь общества, в анархистской парадигме находятся в компетенции самого общества.

Анархия не про безгосударственность и беспорядок, она про максимально открытое гибкое государство, функционирующее по принципу управляемого хаоса (т. е. естественного развития). Государство в его ставшем классическим

понимании – это монополист в применении насилия, инициативный агрессор, чья воля неукоснительно должна исполняться его гражданами (будь то карательная полицейская и судебная системы, обязательный армейский призыв, решение вступать в войну, призыв на фронт и проч.). Анархия исключает возможность централизации власти и применения насилия по отношению к обществу и его членам.

В некотором роде парадоксально, что политическая теория в общей сумме оказывается консервативнее практики: она по-прежнему основывается на маскулинном образе правителя (и его статусе избранного не только в электоральном, но и в сакральном смысле) и предпочитает решать проблемы с помощью грубой силы и авторитета церкви (старая традиция коллаборации с армией и образом Бога). Концептуальные перемены в понимании политического в политике – это нонсенс, поскольку политика имеет старообрядческий характер, неохотно поддаваясь эволюции. Тем важнее исследовать прецедент Йона Гнарра – мэра столицы Исландии в 2010–2014 годах.

Исландия в принципе является полем для экспериментов либертарианского толка с самого начала своего существования. Крупнейшим прецедентом легитимного анархо-государства остается Исландское свободное государство («эпоха народовластия»), в современной истории его приемником стал Рейкьявик под управлением анархо-сюрреалиста Гнарра.

Так называемый «эффект Гнарра» (Andersen, 2010) (рефрейминг) обсуждается в менеджменте как пример комбинированного эффекта в подходе к управлению (в целом характеризуемого авторами как «нетрадиционного» для политики): собственное обладание исключительными полномочиями Гнарр использует для разрушения бюрократической рутины и формализма, развенчания мифа о всезнании и уверенности политиков (Mossman, 2014), остается исключительно честным и искренним, не испытывая трудностей с проявлением своей уязвимости (Гнарр последовательно разрушает культ маскулинности, который, на его взгляд, является токсичным мифом, травмирующим общество и искажающим саму идею политического лидерства и политики), а также вступает в открытый диалог с людьми во многом благодаря социальным сетям, которые ведет сам (Ryde and Sofianos, 2014, p. 146). Гнарр в действительности принес глобальный смысл в политику, которого та, возможно, лишена, заменив им прижившиеся в политических институтах и культуре химеры и ритуалы. Наверняка поэтому Ноам Хомский называет Йона Гнарра «лучшим из возможных мэров» (Gnarr, 2014, p. 146).

Панамский скандал и беспрецедентный для Исландии кризис 2008 года не просто поставили под сомнение, а целиком разрушили представление исландского общества о политиках как о профессионалах. Бенедикт Йоханнессон (министр финансов Исландии, избранный в 2017 году) отметил, что экономика страны стабильна, но теперь в Исландии «моральный кризис» (Nagvekar, 2016). Последовательное избрание исландцами лиц максимально далеких от классической политической карьеры и риторики (Гнарр, триумфатор парламентских выборов 2016 года «Пиратская партия», нынешний президент Гвюдни Йоуханнессон) позволяет предположить, что в обществе произошли изменения, которые повлекли за собой перемены в политической

системе Исландии. Политическое влияние Гнарра на Исландию выразилось в стабильном левом крене Альтинга, в отношении исландского общества к выборам и политике, в обновлении партий-лидеров и выборе президента страны. «Эффект Гнарра» распространяется намного дальше Исландии, положив начало (по крайней мере, хронологически) новому популизму и новому витку в развитии гражданского самосознания. Политика перестала ассоциироваться с особостью ее представителей, их избранностью свыше и безусловным профессионализмом.

История правления Гнарра в Рейкьявике в 2010–2014 годах освободила анархизм от клише деструктивности, сделав анархию синонимом естественного развития и гуманистической изобретательности, основанной на межличностном доверии, этике, рациональности, личной и общественной ответственности за принятие решений. Гнарр обратил в инверсию «общество спектакля» Дебора, создав альтернативу: иммерсивный политический театр, в котором нет одного режиссера, но есть режиссирующее общество, состоящее из инициативных акторов.

ОБСУЖДЕНИЕ

В современной анархо-теории есть несколько знаковых, ключевых работ из разных отраслей науки, легитимирующих анархизм в научном дискурсе.

Легендарная книга «Против метода» Пола Фейерабенда (Фейерабенд, 2007) обращена в первую очередь к ученым и проблеме методологии. Он критикует сращивание науки и государства, диктат их обоим, указывая на методологическую и демократическую экспансии, к борьбе с которой Фейерабенд подходит довольно популистски, тем самым, вероятно, возводя свою борьбу в абсолютную степень (т. е. популистский тон здесь – это крайняя форма научно-дискурсивного протеста). Фейерабенд указывает на то, что классические теории нацелены на сохранение статус-кво и, в целом, упрощают исследуемые объекты. Реальность непрерывно меняется, поведение акторов и процессы в сложных системах непредсказуемы, а в сочетании с произвольно изменяющимися обстоятельствами, контекстом и новыми факторами влияния исследование реальности классическими методами нецелесообразно. Любые «фундаментальные законы» нивелируются всевозможными обстоятельствами, поэтому в науке зачастую разумно игнорировать их или действовать им вопреки, поскольку самый верный способ прийти к новому знанию и опыту – это допускать то, что кажется невероятным (действовать контринтуитивно). Теория должна быть перманентно адаптивна к динамике жизни, поскольку именно хаос – это реальный порядок. Фейерабенд провозглашает «единственный принцип», не препятствующий прогрессу – принцип «допустимо все» (anything goes). Именно поэтому анархизм помогает достигнуть прогресса в любом смысле (как универсальный принцип). Анархизм пытается избавить науку от шовинизма, говоря, что, как и абсолютная власть для политики, так и наука – не священна: в ней нет раз и навсегда верного, она стоит на одной ступени с мифом.

Одним из важнейших шагов на пути к «чистой» науке является лексическая революция – то, что Фейерабенд называет «постоянным насилием над языком»: существующие фигуры речи не отражают действительности и поэтому должны быть разрушены и трансформированы в «пригодные для непредвиденных ситуаций» (Фейерабенд, 2007, с. 46). Для развития необходимо выйти за пределы лексического и реакционного круга, в котором мы привыкли вращаться. Фейерабенд предлагает для этого два пути: либо изобрести новую концепцию, новую теорию, несовместимую с наиболее тщательно обоснованными результатами наблюдения и нарушающую наиболее правдоподобные принципы; либо – второй путь – заимствовать новую систему из другой сферы: из религии, мифа, идей «простых» или безумных людей. «Против метода» Фейерабенда официально вводит анархизм в научное поле, показывая его методологические возможности, актуальность и философское ядро.

В скрупулезной и смелой работе Роберта Ч. Элликсона «Порядок без права» (Элликсон, 2017) подробно рассмотрено множество ключевых для постанархизма и кооперации нюансов. Элликсон с 1981 года исследует округ Шаства в верхней части Калифорнийской долины США, поскольку там распространены как открытые, так и закрытые пастбища. На их примере (с поддержкой других кейсов) он делает вывод о том, что «библиотечное» право не выдерживает конкуренции с нормами, созданными обществом в процессе ежедневной практики взаимодействия (Элликсон, 2017, с. 13–14). Элликсон считает, что наиболее эффективная система представляет собой сочетание норм и законов, причем последние целесообразнее всего выводить из первых (как было, например, с китобойным промыслом) (Holmes, 2009, p. 212). То есть в рамках этой логики законы «подстраховывают» соблюдение норм.

Аналогично приоритету норм над правом в практическом поле, Элликсон выводит приоритет концепции самозащиты над внешней защитой в кооперативных обществах. Стоит сделать ремарку, что эффективность принципа самозащиты подтверждается только в априори неконфликтных обществах, склонных к сотрудничеству и ненасильственным методам разрешения конфликтов. Например, те же самые принципы на Северном Кавказе приводят к самоуправству, войнам, конфликтам и убийствам как членов общества, так и правозащитников, пытающихся встать на их защиту с помощью правового дискурса, очевидно прочитываемого как внешняя агрессия при преобладании внутренних норм.

Однако главная идея в этом контексте заключается в логическом парадоксе: Элликсон замечает, что, согласно законодательству об ответственности за неумышленное причинение ущерба, а также уголовному праву, человек, подвергающийся опасности, имеет право на самозащиту. Таким образом, правовой централизм противоречит сам себе, утверждая монополию государства на насилие. По Элликсону, корректнее сформулировать это так: государство – это место значительной концентрации привилегированного использования власти, а не монополии на ее использование. Фридрих Хайек (Ogus, 1989), Александр Бикель (Bickel, 1977), Лон Фуллер (Fuller, 1977) также последовательно доказывают весомый вклад социальных норм в общую систему социального порядка.

Еще один важный акцент Элликсон делает на системе наказаний в самоуправляемых обществах. Во-первых, из опыта округа Шаста он делает вывод о том, что в тесно связанных зрелых группах (в которых осторожное поведение уже сформировано) «обычную осторожность» выгоднее стимулировать посредством наказаний, а не поощрений. Во-вторых, что в системе неформального принуждения аналогом предписания (приказа, запрета) является строгое предупреждение с подтекстом о последствиях. В-третьих, Элликсон подчеркивает первостепенную важность четкой формулировки правил и «калибровки мер» (способствующей первичному кооперативному управлению) для самоуправляемых сообществ, поскольку именно это помогает разрешать споры. В-четвертых, если рассматривать кооперативизм с точки зрения теории игр, то популярная стратегия «око за око» в «дилемме заключенного» имеет альтернативу в виде «доброй» стратегии «выравнивания» (соответствует принципу «живи и дай жить другим»), более того, «выравнивание» имеет ряд преимуществ: учитывает трансакционные издержки и разрешает самостоятельно искупать ошибки, что позволяет адептам «доброй» стратегии избегать вражды даже с конфликтными акторами. В анархистских обществах в принципе принято обсуждать нарушения норм с участниками «преступления», нежели сообщать об этом третьей стороне. Однако наличие многоуровневого социального контроля (с нормированным привлечением третьих лиц или при наличии самодисциплинированных старейшин и других ответственных и уважаемых граждан) может способствовать еще более крепкой кооперации и более целесообразному первичному поведению, которое, в итоге, будет максимизировать общественное благосостояние.

Современная практическая анархия ошибочно приравнивается к ее первоначальной теоретической концепции безгосударственного существования. Сегодня постанархизм – это открытый, гибкий порядок на основе индивидуальной ответственности (Axelrod and Hamilton, 1981). Вопрос определенности термина государства по-прежнему не решен и варьируется от одной социальной науки к другой (например, есть принципиальная разница подходов в антропологии, политологии, экономике). Однако если не подыгрывать мифу об иерархическом государстве как единственно возможной форме объединения людей, то можно прийти к следующим определениям: закон – это правила, вводимые бюрократами и правительством для социального контроля, а правительство – это иерархическая организация, имеющая власть причинять вред людям (Black, 1998; Weber, 1954), не обязательно добровольно ее признавшим (Michelman, 1977).

В коллективной работе Дугласа Норта, Барри Вайнгаста и Джона Уоллиса «Насилие и социальные порядки» 2009 года политика рассматривается через миф о государстве-монополисте. Исследователи противопоставляют взгляд на государство как единственного политического актора взгляду на государство как «организацию организаций» (Норт и др., 2011, с. 120). Они отмечают, что как в политике, так и в политической науке преобладает первая точка зрения, а от самоуправления принято абстрагироваться. Однако Норт, Вайнгаст и Уоллис отмечают, что гегемония мифа о естественности (необходимости) государства обусловлена тем, что оно попросту стало единственной

формой упорядочения и управления обществами в последние десять тысяч лет. Однако это не означает, что нынешняя концепция государства лучшая или единственная.

В качестве альтернативы мифу авторы вводят несколько принципов: «созидательное разрушение», «расширенный порядок», «адаптивная эффективность» и безличность. Во-первых, равенство невозможно без безличности, а безличность – это одинаковое отношение ко всем, что относится к предоставлению услуг гражданам государством и в целом является принципом взаимодействия человек-государство. Во-вторых, на групповом уровне «созидательное разрушение» приводит к непрерывному изменению распределения интересов (в том числе через партийную конкуренцию), что исключает возможность какой бы то ни было гегемонии. В-третьих, на системном уровне «адаптивная эффективность» за счет творческой энергии акторов, продуктивных, честных, стабильных (но заменяемых) институтов позволяет приспосабливаться и действовать в условиях неопределенности. Таким образом, складывается система «расширенного порядка», во многом основанная на принятии анархии, присущей сложным системам.

Отдельное внимание исследователи уделили теме перехода от естественного государства к открытому (постанархистскому). По их оценке, переход в среднем происходит за 50 лет: пример Франции, Великобритании и США в конце XVIII века вплоть до второй половины XIX века, а также пример Тайваня и Южной Кореи. В истории есть и более стремительные переходы – Испания после смерти Франсиско Франко в 1975 году. Однако, разумеется, переходу предшествуют века развития институтов, организаций и убеждений. Именно поэтому искусственно спровоцированные переходы (путем законопроектов или насильственных революций) никогда не приводят к желаемому результату.

Именно исходя из такой логики развития открытого государства как наиболее эффективного организациям (кооперациям) исследователи придают огромное значение. Через понимание социального капитала Фрэнсисом Фукуямой, как «способности людей работать вместе во имя общих целей в группах и в организациях», раскрывается идея «здоровой системы», в которой социальный капитал делает возможным самоорганизацию бизнеса, корпораций, сетевых и политических структур и пр. (Фукуяма, 2004, с. 27, 580–581). В работе Фукуямы центральным объектом является категория доверия. Он приводит доказательства того, что доверие также возможно и в больших обществах и корпорациях, что подтверждает пример Элликсона (Шаства с населением 116 тыс. чел. в 1980 году), средневековой Исландии и современного Рейкьявика.

Сол Ньюман в работе «Политика постанархизма» (Newman, 2010) также указывает на критически усиленную монополию государства в социально-политической, экономической, культурной сферах. Он связывает это с парадигмой безопасности, «войной с терроризмом», распространением правой риторики и консерватизма из-за возросших рисков глобализации и идеологического обскурантизма. Анархизм, по Ньюману, всегда был «третьим путем» в контексте либерализма и марксизма (социализма), рождение же постанар-

хизма можно связать с ростом антиглобалистского и зеленого (экологического) движений.

Современный анархизм больше не определяется борьбой против капитализма, но указывает на новые объекты господства и области антагонизма: на расизм, приватизацию, бюрократизацию, сексизм, вмешательство в личную жизнь, цензуру, церковь, гендерные и культурные формы подчинения и др. То есть и здесь Ньюман цитирует Эрнесто Лакло и Шанталь Муфф, постанархизм – это антиавторитарная борьба, оспаривающая дефицит равенства именно во властных отношениях.

Отказ от центристской и иерархичной политики, открытость множеству идентичностей, плюрализм борьбы, ее децентрализованная структура и демократическая организация объединяют современные радикальные движения в единое постанархистское, делаю его практически всеохватным. Таким образом, анархизм сегодня скорее практический, нежели теоретический, несмотря на научное посредничество Ноама Хомского, Джона Зерзана, Мюррея Букчина и др. Ньюман из наблюдений за проблематизацией реальной политики заключает, что в настоящее время политику, в принципе, можно охарактеризовать как анархистскую. И этот контекст настоящего момента истории делает движение еще более радикальным, поскольку метамодерн с его непредсказуемостью и неопределенностью формирует неожиданные связи между различными сообществами и идентичностями, даже если между ними, казалось бы, мало общего.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Маргинализация анархии, присущая политической науке и «большой» политике, больше не работает: информация неподвластна центральному телевидению и государственным СМИ, поскольку Интернет и частные издания (любой формации) расширили информационное поле и централизованный контроль за доступом людей к информации теперь практически невозможен. Поэтому мэр столицы, назвавший себя и свою партию анархо-сюрреалистами, побеждает на выборах; поэтому кандидатам в президенты больше не нужно выбирать «правую» или «левую» сторону, если они не видят в этой дихотомии смысла; поэтому конституцию может писать само общество в фейсбуке. Возможно, вслед за неожиданно динамичным сущностным развитием политики последует аналогичный рывок в политологии, с соответствующей трансформацией научного языка и расширением представлений о возможном. Восемь лет назад шаг в эту сторону сделал нобелевский комитет, вручив награду по экономике Элино́р Остро́м за канонически анархистскую концепцию управления общими ресурсами.

Библиографический список

Норт Д., Вайнгаст Б. и Уоллес Д. Насилие и социальные порядки: концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 1320 с.

- Фейерабенд П.* Против метода / пер. с англ. и нем. А. Л. Никифорова. М.: АСТ, 2007. 413 с.
- Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. Д. Павловой. М.: АСТ, 2004. 736 с.
- Элликсон Р. Ч.* Порядок без права: как соседи улаживают споры / пер. с англ. М. Маркова, А. Лащева. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. 520 с.
- Andersen A.* The Gnarr Effect: The Reykjavik Grapevine [Электронный ресурс]. URL: <https://grapevine.is/mag/interview/2010/10/19/the-gnarr-effect> (дата обращения: 20.07.2017).
- Axelrod R., Hamilton W. D.* The Evolution of Cooperation // Science, New Series. 1981. Vol. 211, № 4489. P. 1390–1396.
- Beltran G. A.* Regiones de refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en meztizoamérica. Xalapa-Enríquez: Universidad Veracruzana, 1991. 371 p.
- Bickel A. M.* The Morality of Consent. New Haven: Yale University Press, 1977. 166 p.
- Black D.* The Social Structure of Right and Wrong. N.Y.: Academic Press, 1998. 428 p.
- Fuller L. L.* Human Interaction and the Law // The Rule of Law. 1977. Vol. 47, № 3–4. P. 59–89.
- Gnarr J.* Gnarr! How I Became the Mayor of a Large City in Iceland and Change the World. Brooklyn: Melville House, 2014. 194 p.
- Holmes O. W.* The Common Law. Cambridge: Harvard University Press, 2009. 268 p.
- Long R.* Privatization, Viking Style: Model or Misfortune? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lewrockwell.com/2002/06/roderick-t-long/the-vikings-were-libertarians> (дата обращения: 23.07.2017).
- Lucassen L., Willems W., Cottaar A.* Gypsies and Other Itinerant Groups: A Socio-historical Approach. London: Macmillan, 1998. 226 p.
- Michelman F. I.* States' Rights and States' Roles: Permutations of Sovereignty in National League of Cities v. Usery // The Yale Law Journal. 1977. Vol. 86. P. 1165–1195.
- Mossman K.* Gnarr! How to Fake It as a Politician [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/2014/10/gnarr-how-fake-it-politician> (дата обращения: 22.07.2017).
- Nagvekar R.* Power, Politics, and Pirates: Inside the Struggle for Iceland's Future [Электронный ресурс]. URL: <http://thepolitic.org/power-politics-and-pirates-inside-the-struggle-for-icelands-future> (дата обращения: 23.07.2017).
- Newman S.* The Politics of Postanarchism. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2010. 200 p.
- Ogus A. I.* Law and Spontaneous Order: Hayek's Contribution to Legal Theory // Journal of Law and Society. 1989. Vol. 16, № 4. P. 393–409.
- Ryde R., Sofianos L.* Creating Authentic Organizations: Bringing Meaning and Engagement Back to Work. London: Kogan Page, 2014. 208 p.
- Weber M.* Max Weber on Law in Economy and Society. Cambridge: Harvard University Press, 1954. 363 p.

White R. *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650–1815*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 576 p.

Информация об авторе

Хохлова Дарья Даниловна – аспирант кафедры политического управления ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», 191124, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, под. 7

ORCID: 0000-0001-9182-1805

ResearcherID: Q-7708-2016

Электронная почта: dashanty@rambler.ru

Статья получена 4 августа 2017 года

UDC 321

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-312-324

POSTANARCHY AS AN ALTERNATIVE POLITICAL REGIME

Daria D. Khokhlova

St. Petersburg University, 1/3 Smolnii str., entrance 7,

St. Petersburg, 191124, Russia

ORCID: 0000-0001-9182-1805

ResearcherID: Q-7708-2016

E-mail: dashanty@rambler.ru

For citation:

Khokhlova, D. D. (2017), “Postanarchy as an Alternative Political Regime”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 312–324, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-312-324.

Introduction. The paper deals with the modern theory of anarchist societies and states, with an emphasis on the figure of Jon Gnarr – anarcho-surrealist, who ran Reykjavik in 2010-2014.

Aims. The purpose of the paper is to identify the reasons to legitimize the anarchist regime in the political science and the factors that impede it.

Methods. The paper uses general scientific methods: descriptive, systemic, value-normative; political methods: neoinstitutionalism, rational choice theory, case-study.

Results. The basic idea of the modern theory of anarchism is identified (in the political-administrative, legal, philosophical, ethical, and economic areas). The reasons for the lack of legitimization of the anarchist regime in political theory are identified. Anarcho-surrealistic reframing in Iceland is briefly analyzed.

Conclusion. Marginalization and depreciation of political systems with the power lacking its central value occur in self-defense of the dominant centralized system, the dominant system itself isn't optimal adequate at all. Thus, not only «history is written by winners», but also theory is. Politics-dependent political science

narrows the diverse in the approaches of anthropologists, economists and lawyers to the same problems. Gnarr's example shows how anarchy can destroy the myth of the sacredness of political power and the dominant masculinity of a politician by reforming political culture and influencing the entire political system of the state.

Key words: anarchy; regime; power; absolute power; monopoly on violence; centralised government; pure democracy

References

Nort, D., Weingast, B. and Wallis, D. (2011), *Nasilie i sotsial'nye poryadki: kontseptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History], Translated by Uzlaner, D., Markov, M., Raskov, D. and Raskova, A., Izdatel'stvo Instituta Gaidara, Moscow, Russia.

Feyerabend, P. (2007), *Protiv metoda* [Against method. Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge], Translated by Nikiforov, A. L., AST, Moscow, Russia.

Fukuyama, F. (2004), *Doverie* [Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity], Translated by Pavlova, D., AST, Moscow, Russia.

Ellickson, R. C. (2017), *Poryadok bez prava: kak sosedi ulazhivayut spory* [Order without Law: How Neighbors Settle Disputes], Translated by Markov, M. and Lashhev, A., Izdatel'stvo Instituta Gaidara, Moscow, Russia.

Andersen, A. (2010), "The Gnarr Effect: The Reykjavik Grapevine" [Online], available at: <https://grapevine.is/mag/interview/2010/10/19/the-gnarr-effect> (Assessed July 20, 2017).

Axelrod, R. and Hamilton, W. D. (1981), "The Evolution of Cooperation", *Science, New Series*, vol. 211, no. 4489, pp. 1390–1396.

Beltran, G. A. (1991), *Regiones de refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en meztizoamérica*, Universidad Veracruzana, Xalapa-Enríquez, Mexico.

Bickel, A. M. (1977), *The Morality of Consent*, Yale University Press, New Haven, USA.

Black, D. (1998), *The Social Structure of Right and Wrong*, Academic Press, N.Y., USA.

Fuller, L. L. (1977), "Human Interaction and the Law", *The Rule of Law*, vol. 47, no. 3–4, pp. 59–89.

Gnarr, J. (2014), *Gnarr! How I became the mayor of a large city in Iceland and change the world*, Melville House, Brooklyn, USA.

Holmes, O. W. (2009), *The Common Law*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

Long, R. (2002), "Privatization, Viking Style: Model or Misfortune?" [Online], available at: <https://www.lewrockwell.com/2002/06/roderick-t-long/the-vikings-were-libertarians> (Assessed July 22, 2017).

Lucassen, L., Willems, W. and Cottaar, A. (1998), *Gypsies and Other Itinerant Groups: A Socio-historical Approach*, Macmillan, London, UK.

Michelman, F. I. (1977), "States' Rights and States' Roles: Permutations of Sovereignty in National League of Cities v. Usery", *The Yale Law Journal*, vol. 86, pp. 1165–1195.

Mossman, K. (2014), "Gnarr! How to fake it as a politician" [Online], available at: <http://www.newstatesman.com/politics/2014/10/gnarr-how-fake-it-politician> (Assessed July 22, 2017).

Nagvekar, R. (2016), "Power, Politics, and Pirates: Inside the Struggle for Iceland's Future" [Online], available at: <http://thepolitic.org/power-politics-and-pirates-inside-the-struggle-for-icelands-future> (Assessed July 23, 2017).

Newman, S. (2010), *The Politics of Postanarchism*, Edinburgh University Press, Edinburgh, UK.

Ogus, A. I. (1989), "Law and Spontaneous Order: Hayek's Contribution to Legal Theory", *Journal of Law and Society*, Vol. 16, no. 4, pp. 393–409.

Ryde, R. and Sofianos, L. (2014), *Creating Authentic Organizations: Bringing Meaning and Engagement Back to Work*, Kogan Page, London, UK.

Weber, M. (1954), *Max Weber on Law in Economy and Society*, Harvard University Press, Cambridge, USA.

White, R. (2010), *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650–1815*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Received August 4, 2017



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 332.01

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-325-347

УРОВЕНЬ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

О. С. ГАЙФУТДИНОВА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Ю. В. СТАРОДУМОВА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Гайфутдинова О. С., Стародумова Ю. В. Уровень и качество жизни населения в регионе в условиях инновационного развития: муниципальный аспект (на примере Пермского края) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 325-347. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-325-347.

Введение: современные тенденции формирования российской экономики, в том числе и экономики регионов, характеризуются нацеленностью на активное использование инноваций. Однако инновационное развитие территорий не является самоцелью. На сегодняшний день этот вид развития считается одним из самых оптимальных на пути повышения эффективности функционирования экономики, а также улучшения благосостояния населения конкретной территории.

Цель: мониторинг уровня и качества жизни населения муниципалитетов (на примере муниципальных районов и городских округов Пермского края).

Методы: использованы методы сравнительного и статистического анализов, а также расчет частных и интегральных индексов качества жизни, что позволило выделить территории с наилучшими и наихудшими показателями, а также проранжировать исследуемые районы и округа по факторам преимуществ, которые конкретные территории имеют перед другими. Кроме того, были выделены лидеры по показателю интегрального индекса качества жизни среди муниципальных районов и городских округов Пермского края.

Результаты: большинство показателей проанализированы в динамике за несколько лет, что позволило получить системные данные по уровню и качеству жизни населения на отдельных территориях в пределах одного региона. В ходе исследования проанализированы территории Пермского края, среди которых были выбраны 48 городских округов и муниципальных районов, численность которых превышает 1 тыс. чел. В выбранных территориях проведена оценка по ключевым компонентам анализа уровня и качества жизни

населения в регионах, отражающих: уровень реальных и номинальных доходов населения; степень развития потребительского рынка; качество жилищных условий; обеспеченность населения жильем и основными материальными благами; уровень развития сфер здравоохранения и образования; состояние окружающей природной среды; развитие рынка труда и характер миграционной привлекательности. Всего было рассчитано порядка двадцати частных показателей для анализа общего индекса качества жизни населения.

Выводы: на основе исследования основных показателей уровня и качества жизни населения в динамике по одной территории и в сравнении с аналогичными территориями сделан вывод об уровне социально-экономического развития территории, ее привлекательности для проживания. Также данный анализ позволил выявить, насколько эффективны те или иные мероприятия, проводимые на территории конкретного региона, направленные на улучшение благосостояния жителей. На этой основе могут быть разработаны рекомендации по корректировке социально-экономической политики Пермского края.

Ключевые слова: качество жизни населения; регион; инновационное развитие региона; инновации; социально-экономическое развитие региона; рейтинг инновационного развития регионов; интегральный индекс качества жизни населения

ВВЕДЕНИЕ

Современные условия функционирования экономики характеризуются, с одной стороны, направленностью на укрепление целостности федерального пространства, с другой стороны, повышением значимости самостоятельности субъектов РФ, в рамках которой их социально-экономическое развитие во многом зависит от политики, проводимой региональными властями. Регион обладает всеми необходимыми ресурсами, чтобы создавать более комфортные условия для функционирования предприятий и проживания населения на всей территории. Грамотная стратегия развития региона повышает имидж руководителей, способствует накоплению финансового и человеческого капиталов, помогает территории подниматься в инвестиционных, инновационных, демографических и многих других рейтингах.

Регион является сложной социально-экономической системой, состоящей из динамично развивающихся элементов, которая должна отвечать интересам разнохарактерных по деятельности участников общественной жизни. С одной стороны, регион представляет собой место проживания людей, которое должно отвечать определенным требованиям в социальной сфере, а именно в образовании, спорте, здравоохранении, а также в экологической, экономической, туристической и рекреационной сферах. С другой стороны, регион является площадкой развития предпринимательства, поэтому должен иметь высокую инвестиционную, инновационную, политическую и правовую привлекательность. Исследование инновационности территории на основе анализа рейтинга инновационного развития и исследования основных показателей инновационной деятельности в совокупности с оценкой качества и жизни населения на основе эконометрических методов может показать наличие или отсутствие взаимосвязи между активностью инновационной деятельности на конкретной территории и ее социально-экономическим развитием.

При этом зачастую большая площадь региона и некоторая самостоятельность муниципальных образований приводят к тому, что внутри одного субъекта могут формироваться разные возможности для развития, учитывая имеющиеся

ресурсы, складываются различные условия для проживания человека и функционирования предприятий, что нужно учитывать не только на уровне муниципалитета, но и на уровне субъекта РФ. Поэтому анализ региона в муниципальном разрезе важен с целью формирования более корректной стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, направленной на помощь в решении существующих проблем, а также максимальное использование уникальности и специфичности отдельных территорий. Это в конечном итоге приведет к повышению конкурентоспособности региона в целом, поскольку каждый элемент внутри единого целого будет функционировать более эффективно.

Пермский край обладает большим промышленным потенциалом, имея порядка 105 промышленных предприятий, производств, фабрик, заводов, ферм¹, широко представлены предприятия добывающей сферы. Есть все предпосылки для развития человеческого и интеллектуального капиталов, поскольку на территории региона функционируют порядка 11 высших учебных заведений и около 15 филиалов². Имеется достаточно организаций, выполняющих исследования и разработки, количество которых значительно выросло за последние 15 лет – с 56 до 71. Причем резкий скачок, более чем на 20 %, произошел в 2015 году за счет того, что увеличилось количество вузов, участвующих в исследованиях и разработках. Объясняется это, прежде всего, повышением требований к высшим учебным заведениям в области научной деятельности.

В целом, согласно рейтингу инновационного развития субъектов РФ, составленному Ассоциацией инновационных регионов России, Пермский край занимал в 2013 году достаточно высокое 9-е место из 85 исследуемых субъектов,

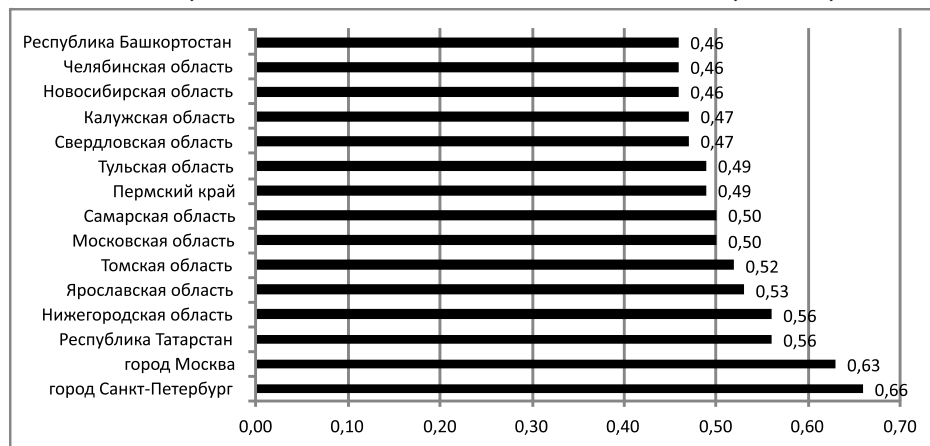


Рис. 1. Лидеры рейтинга инновационного развития среди субъектов РФ в 2013 году / Fig. 1. Rating leaders in innovation development among the subjects of the Russian Federation in 2013

Источник: составлено авторами по Карте инновационной России³.

¹ Промышленная карта Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <https://productcenter.ru/map/r-permskii-krai-200> (дата обращения: 22.07.2017).

² Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B15_14p/Main.htm (дата обращения: 24.07.2017).

³ Карта инновационной России. Инновационная политика в регионах. Инновационная политика [Электронный ресурс]. URL: <http://innovation.gov.ru/ru/page/581> (дата обращения: 22.07.2017).

Однако, согласно этому же рейтингу, составленному в 2016 году, Пермский край значительно ухудшил свои позиции, пропустив многие регионы вперед, опустившись на 15-е место, каждый год теряя по 2–3 позиции. И это даже несмотря на то, что сам индекс инновационности увеличился за три года с 0,49 до 0,52 (рис. 2).

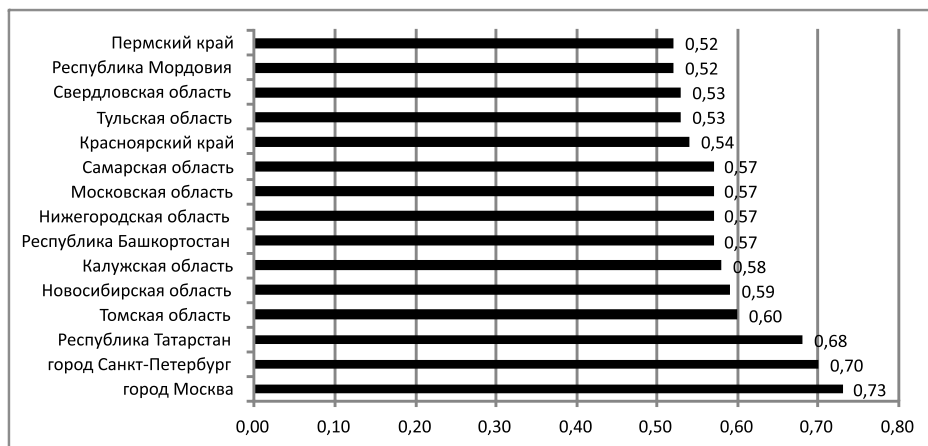


Рис. 2. Лидеры рейтинга инновационного развития среди субъектов РФ в 2016 году / Fig. 2. Rating leaders in innovation development among the subjects of the Russian Federation in 2016

Источник: составлено авторами по рейтингу инновационных регионов России⁴.

При этом, согласно исследованию Ассоциации инновационных регионов России, слабые стороны инновационного развития Пермского края связаны со следующими показателями: удельный вес занятых с высшим профессиональным образованием трудоспособного возраста в общей численности населения в трудоспособном возрасте; количество статей, опубликованных в журналах, индексируемых в Web of Science, в расчете на 100 исследователей; удельный вес средств организаций предпринимательского сектора в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки; удельный вес вновь внедренных или подвергавшихся значительным технологическим изменениям инновационных товаров, работ, услуг, новых для рынка, в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг; объем привлеченных инвестиций из Федерального бюджета в инновационную сферу экономики в расчете на 1 млн руб. ВРП.

Сильными сторонами инновационного развития Пермского края являются такие показатели, как: численность исследователей в расчете на 1 млн чел. населения; внутренние затраты на исследования и разработки в процентах от ВРП; удельный вес организаций, осуществлявших нетехнологические инновации, в общем числе организаций; количество используемых изобретений в расчете на 1 млн чел. населения; удельный вес занятых в высокотехнологич-

⁴ Рейтинг инновационных регионов России: версия 2016 / Ассоциация инновационных регионов России, 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.i-regions.org/images/files/presentations/AIRR_26.12.pdf (дата обращения: 23.07.2017).

ных и среднетехнологических (высокого уровня) видов деятельности в общей численности занятых в экономике региона; участие в конкурсах, проводимых ФОИВ и федеральными институтами развития; доля продукции высокотехнологических и наукоемких отраслей в ВРП; поддержка реализации инновационных проектов федеральными институтами развития; наличие инновационной инфраструктуры (в т.ч. созданной с государственным участием).

Помимо инновационной направленности экономики, также нужно отметить то, что современные хозяйственные отношения имеют социально ориентированный характер с упором на развитие человеческого потенциала, а социальная сфера становится все более важным фактором устойчивого развития территорий и повышения качества жизни людей (Комарова, 2015). Поэтому показатели уровня и качества жизни населения на определенной территории, особенно отличающейся специфическими чертами, например, монопрофильным типом хозяйствования, играют большую роль и заслуживают пристального внимания (Трусова, 2012). Именно эти факторы позволяют выигрывать в конкурентной борьбе за квалифицированные трудовые кадры с другими регионами.

Уровень жизни населения в Пермском крае в общем виде может быть охарактеризован с помощью следующих социально-экономических показателей (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

**Основные социально-экономические показатели уровня жизни в Пермском крае /
The main socio-economic indicators of living standards in Perm Krai**

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств (в текущих ценах), млрд руб.	485324,3	567036,1	612467,8	690598,0	744760,2	...
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц), руб.	19834,3	21307,3	23328,8	26054,3	28315,5	32053,1
Реальные располагаемые денежные доходы населения, в % к предыдущему году	102,9	97,3	102,0	103,3	101,5	100,1
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	17438,3	18773,3	21820,9	24715,5	27102,3	28527,9
Реальная начисленная заработная плата, в % к предыдущему году	106,8	98,6	109,6	105,5	109,7	91,9
Средний размер назначенных пенсий, руб.	7459,3	8134,3	9017,0	9882,0	10744,9	11942,2

1	2	3	4	5	6	7
Реальный размер назначенных пенсий, в % к предыдущему году	111,6	103,6	102,7	103,7	98,5	101,0
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения) в % к предыдущему году	5854,0	6690,0	6693,0	7199,0	8096,0	9510,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, тыс. человек	348,4	379,3	321,0	300,7	315,5	332,3
в % от общей численности населения	13,2	14,4	12,2	11,4	12,0	12,6
в % к предыдущему году	92,3	108,9	84,6	93,7	104,9	105,3
Соотношение с величиной прожиточного минимума, %:						
среднедушевых денежных доходов	338,8	318,5	347,7	361,9	349,8	346,6
среднемесячной номинальной начисленной заработной платы	276,1	261,0	302,9	320,1	314,3	280,6

Источник: составлено авторами по данным Росстата⁵.

Практически все показатели, представленные в таблице 1, имеют тенденцию к улучшению, это касается и среднедушевых денежных доходов населения и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций и среднего размера назначенных пенсий, однако в последние два года темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения снижается. Также реальная начисленная заработная в 2015 году стала ниже, чем в 2014 году, в эти же годы увеличилась численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, составив 332,3 тыс. чел., или 12,6 % от общей численности населения.

Если сравнивать социально-экономические показатели уровня жизни в Пермском крае с другими регионами и со средними величинами по округам, то получится следующее. По Приволжскому федеральному округу среднедушевые денежные доходы в среднем составляют 26 300 руб.⁶, что гораздо меньше, чем в Пермском крае. В Свердловской области, в том регионе, который схож с исследуемым по истории развития и функционирования, этот показатель выше и находится на уровне 34 820 руб. Конечно, гораздо выше этот показатель и в Москве, на уровне 59 898 руб., что делает столицу привлекательной

⁵ *Рейтинг инновационных регионов России: версия 2016 / Ассоциация инновационных регионов России, 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.i-regions.org/images/files/presentations/AIRR_26.12.pdf (дата обращения: 23.07.2017).*

⁶ *Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015...*

для трудовой миграции. Стоит отметить, что на первом месте среди всех регионов находится Ненецкий автономный округ с доходами в 70 924 руб., но это объясняется повышенной сложностью условий труда и специализацией данного региона.

Что касается среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организации, то в среднем по Приволжскому федеральному округу этот показатель находится на уровне 25 632 руб., что опять же ниже, чем в Пермском крае. Если сравнивать со Свердловской областью, то там заработная плата выше, чем в исследуемом регионе и составляет 30 692 руб. Ожидаемо выше этот показатель в Москве и на территории лидера – Ямало-Ненецкого автономного округа, соответственно 64 310 руб. и 77 272 руб.

По размеру назначенных пенсий колебания не столь велики, однако различия все-таки есть. По Приволжскому федеральному округу средний размер пенсий составляет 11 452 руб., наибольший размер пенсий наблюдается в Чукотском автономном округе – 22 287 руб., в Свердловской области этот показатель находится на уровне 12 518 руб., а в Москве – 13 095 руб. По этому показателю имеют место те же тенденции, что и по двум рассмотренным выше.

Наименьшая численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в процентном соотношении от всего населения в Республике Татарстан (7,2 %), в Москве этот показатель ниже, чем в Пермском крае (12,6 %), и составляет 8,9 %, в Санкт-Петербурге – 8,0 %, а в Свердловской области – 9,7 %.

Таким образом, складывается общая картина социально-экономического и инновационного развития в Пермском крае в целом, при которой показатели лучше, чем средние по Приволжскому округу, но хуже в сравнении с более развитыми регионами.

Однако для формирования социально-экономической стратегии развития региона важен не только межрегиональный сравнительный анализ, но и анализ функционирования территорий внутри него, поскольку выявление муниципальных проблем и возможностей позволит правильно сфокусировать внимание на первостепенных задачах и вопросах и выстроить оптимальную концепцию развития, а также более эффективно обеспечить мониторинг выполнения целевых программ социально-экономического развития региона (Мингалев и Паздникова, 2009).

ТЕОРИЯ

Методология оценки уровня и качества жизни населения является важным инструментом социально-экономической политики, предназначенным для определения ориентиров социально-экономической стратегии региона, а также мониторинга текущего состояния в динамике и в сравнении с аналогичными территориями.

Охарактеризовать, что понимается под качеством жизни населения региона достаточно сложно, поскольку это многогранная категория, отражающая многоэлементную систему сложившихся на территории отношений, условий и возможностей социального развития, включающая в себя результаты формирования социальной сферы в рамках максимального использования имеющегося человеческого, особенно интеллектуального, потенциалов с целью повышения уровня благосостояния населения и создания комфортных условий проживания,

обеспечения высокого уровня образования, здравоохранения, культуры, поддержания благоприятной окружающей среды на конкретной территории.

За рубежом классификация определений качества жизни была дана еще в конце прошлого века и включает обширный перечень различных подходов (Farquhar, 1995). Особой областью исследований является изучение влияния между средой обитания людей в крупных городах и на урбанизированных территориях, здоровьем людей и качеством их жизни (Moorea et al., 2003; Northridge et al., 2003; Sturm and Cohen, 2004). Многочисленные исследования посвящены отдельным аспектам качества жизни людей, начиная от оценки влияния избыточного веса на комфортность жизни до оценки влияния отдельных природных и коммунально-бытовых факторов – чаще всего воды (Wen et al., 2006; Krants and Kifferstein, 1998). Наконец, все больше современных исследований, как российских, так и зарубежных, посвящены отражению важности самозащитного поведения людей для повышения их качества жизни (Igoshev, 2013; Schmerl et al., 2014).

Среди российских исследователей распространен подход, согласно которому качество жизни можно определить как совокупность характеристик жизнеобеспечения, имеющую способность удовлетворить установленные самим человеком и государственными стандартами, а также будущие потребности населения (Талалушина, 2015). В общем смысле качество жизни включает в себя стоимость, уровень жизни и благосостояние. Эти составляющие имеют прямую и обратную связь с образом жизни, так как материальный достаток, возможности и способы удовлетворения потребностей накладывают отпечаток на образ жизни, который в свою очередь формирует взгляды, определяет культуру потребления, а субъективные оценки человеком степени удовлетворения собственных потребностей во многом зависят от исторических, культурных и прочих факторов (Климкина, 2008).

На основе этого уровень жизни определяется как условия и степень удовлетворения широкого круга материальных и нематериальных потребностей, которые выражаются в количественном и качественном потреблении материальных и духовных благ, реализующиеся в сфере потребления. Среди этих потребностей выделяются: потребности в пище, одежде, жилье, труде, досуге, безопасности, образовании, медицине и др.

В свою очередь, на категорию качество жизни, помимо объективно существующих потребностей, отраженных в уровне жизни, накладывается субъективное восприятие степени удовлетворения потребностей, а также потребности в свободе личности и самореализации.

Кроме того, при характеристике качества жизни нужно учитывать, что элементы, составляющие понятие качества жизни, могут разнонаправленно влиять друг на друга, что еще больше усложняет анализ этого показателя. С одной стороны, на качество жизни отрицательно влияют плотность населения; качество продуктов питания; степень загрязнения окружающей среды. С другой стороны, качество жизни также определяется уровнем заработной платы, жилищными условиями проживания и другими экономическими факторами. Здесь возникает обратная тенденция, при которой, чем выше уровень развития промышленности и национального дохода на душу населения, т. е. чем лучше экономические показатели, тем больше плотность расселения и уровень загрязнения окружающей

среды, в результате чего ухудшается экологическая составляющая качества жизни. Таким образом, качество жизни может определяться разными показателями: экономическими, экологическими, физическими, психологическими, медицинскими, социологическими, культурно-идеологическими, которые не всегда действуют в одном направлении. Поэтому к выбору показателей, отражающих уровень и качество жизни, нужно подходить с особой тщательностью.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Оценка качества жизни населения в регионе может проводиться с помощью отдельных индексов либо интегрального показателя, включающего в себя, на усмотрение авторов, отдельные коэффициенты социальной сферы, а именно: здравоохранения, экологии, образования, демографии, жилищных условий и т.д. (Аванесов, 2014; Благовестова и Налетова, 2014; Руднева и Мосякина, 2014; Садыков, 2014; Шамаева, 2015 и др.) и показатели экономики региона, отражающие уровни доходов, благосостояния и уровень потребления. При этом подчеркивается, что качество жизни населения повышается, если увеличивается численность людей, способных должным образом удовлетворять все большее количество своих потребностей.

Для исследования качества жизни населения Пермского края, включающего в себя 337 муниципальных образований, среди которых были выбраны 48 городских округов и муниципальных районов, численность которых превышает 1 тыс. чел.⁷, предлагается применить интегральный индекс, используемый большинством исследователей при анализе социально-экономических явлений, который определяется как среднее арифметическое индексов частных показателей:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n I_i}{n},$$

где I – интегральный индекс качества жизни, n – количество показателей, I_j – индекс i -го частного показателя.

$$I_i = \frac{X_i - X_{i \min}}{X_{i \max} - X_{i \min}},$$

где X_i – значение i -го частного показателя территории; $X_{i \min}$ – минимальное значение i -го частного показателя среди исследуемых территорий Пермского края; $X_{i \max}$ – максимальное значение i -го частного показателя среди исследуемых территорий Пермского края.

При отрицательной связи частного показателя с индексом качества жизни населения формула принимает вид

$$I_i = 1 - \frac{X_i - X_{i \min}}{X_{i \max} - X_{i \min}}.$$

В качестве частных показателей по каждому критерию оценки для расчета интегрального индекса качества жизни населения территорий Пермского

⁷ Паспорт муниципального образования [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst57 (дата обращения: 22.07.2017).

края были выбраны факторы, максимально характеризующие различные сферы жизнедеятельности человека, влияющие на удовлетворение его потребностей и комфортного проживания на данной территории, рассчитанные с учетом численности населения и площади конкретной территории (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Частные критерии и показатели, используемые для оценки качества жизни населения городских округов и муниципальных районов Пермского края / Partial criteria and indicators used to assess the quality of life of the population in city districts and municipal districts of Perm Krai

Частные критерии оценки	Показатели, характеризующие критерии
1	2
Материальное благосостояние	- среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.
Окружающая природная среда	- количество объектов, имеющих стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха в расчете на единицу территории; - общий объем загрязняющих веществ, отходящих от всех стационарных источников, тыс. т, в расчете на единицу территории с учетом плотности населения (в расчете на корень квадратный из произведения численности населения и площади территории).
Образование	- доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общем показателе численности детей в возрасте 1–6 лет; - количество общеобразовательных учреждений на начало учебного года на 10000 детей школьного возраста; - доля занятого населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального.
Культура	- количество организаций культурно-досугового типа в расчете на 10000 чел.; - количество детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств с учетом обособленных подразделений в расчете на 1000 детей до 15 лет.
Спорт	- количество спортивных сооружений в расчете на 10000 чел.; - количество детско-юношеских спортивных школ (включая филиалы) в расчете на 10000 детей до 15 лет.
Здравоохранение	- обеспеченность населения врачами (численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения на 1000 чел.); - обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими организациями (мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 1000 чел.); - коэффициент младенческой смертности.

1	2
Потребительский рынок	- общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах городского округа или муниципального района в денежном выражении за финансовый год в расчете на одного человека.
Демография	- коэффициент естественного прироста; - удельный вес населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения территории.
Экономика территории	- отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами в финансовом выражении в расчете на человека, руб.
Жилищные условия и обеспеченность населения жильем	- общая площадь жилых помещений, тыс. кв. м, в расчете на 1000 чел.; - удельный вес числа жителей, проживающих в ветхих жилых помещениях.
Рынок труда и миграционная привлекательность	- доля занятых в трудоспособном возрасте; - коэффициент миграционного прироста.

Источник: расчет выделенных критериев и показателей проведен авторами на основе данных Росстата.

РЕЗУЛЬТАТЫ

На основе проведенных расчетов были получены следующие данные. Определен круг лидеров среди муниципальных районов и городских округов Пермского края по среднемесячной заработной плате работников организаций⁸.

По критерию «Материальное благосостояние», представленному показателем, отражающим средний размер заработной платы работников организации, выраженном в рублях, лидерами являются Усольский муниципальный район и город Пермь, где заработная плата соответственно – 36 780 руб. и 36 756 руб. Это объясняется тем, что Пермь является краевым центром, а в Усолье проживают работники одного из крупнейших предприятий России (см. рис. 3).

Высокую заработную плату имеют работники организаций в Добрянском муниципальном районе, в городах Березники и Соликамск. Минимальная же заработная плата – в Кудымкарском муниципальном районе и находится на уровне 16 701 руб.

По показателю «Количество объектов, имеющих стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха в расчете на единицу территории» критерия «Окружающая природная среда» наихудшее положение у Чусовского муниципального района, городского округа «город Березники» и Октябрьского муниципального района.

⁸ Паспорт муниципального образования // Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015...

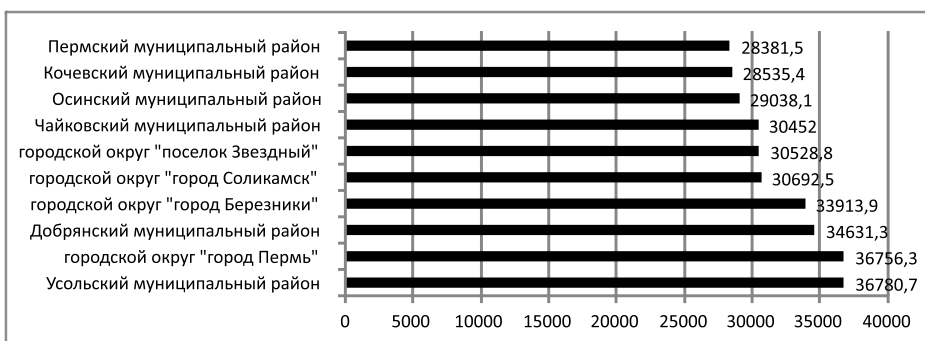


Рис. 3. Лидеры среди муниципальных районов и городских округов Пермского края по среднемесячной заработной плате работников организаций / Fig. 3. Leaders among the municipal districts and city districts of Perm Krai in average monthly wages of workers

Наибольшее количество объектов, имеющих стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха, расположено на территории Перми, однако, если рассмотреть этот показатель в расчете на 10 кв. км, то видно, что большая концентрация подобных предприятий находится на территории Октябрьского муниципального района, имеющего самую маленькую площадь из всех муниципальных образований Пермского края, но при этом располагающего немалым количеством источников загрязнений. Наибольший объем (тыс. т) загрязняющих веществ, отходящих от всех стационарных источников, наблюдается в городе Березники – почти 604 тыс. т, в 2,5 раза меньше загрязняющих веществ в Горнозаводском муниципальном районе (258 тыс. т) и замыкает тройку город Пермь, с выбросами около 70 тыс. т (см. рис. 4).

Учет плотности населения изменил позиции у многих территорий, однако наихудшая ситуация по состоянию окружающей среды все равно складывается в городе Березники.

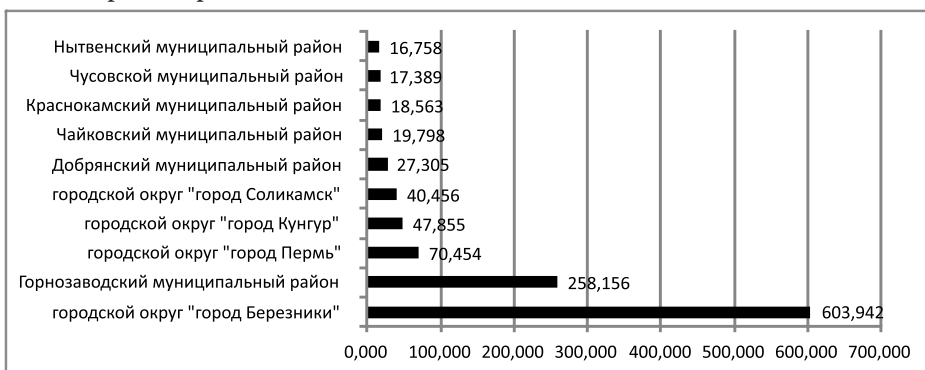


Рис. 4. Муниципальные районы и городские округа с наибольшим объемом выбросов загрязняющих веществ, тыс. т / Fig. 4. Municipal districts and city districts with the largest amount of pollutant emissions, thousand tons

Источник: составлено авторами по данным Росстата⁹.

⁹ Паспорт муниципального образования [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst57 (дата обращения: 22.07.2017).

Критерий «Образование», представленный показателями, отображенными в таблице 2, показал, что идеальной ситуации, когда индекс стремится к единице, нет ни в одном районе. Возможно, выбранные показатели не совсем корректно отражают ситуацию, поскольку трактовать их можно по-разному. Например, при низком значении доли детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1–6 лет, с одной стороны, можно говорить, что дети не развиваются, не получают необходимых навыков для их возраста, с другой стороны, если эти дети находятся на квалифицированном домашнем обучении, то только выигрывают от такой ситуации. Однако предположить, что у всех родителей, не водящих своих детей в дошкольные образовательные учреждения, есть необходимые денежные средства для подобного домашнего образования, сложно. В среднем же по Пермскому краю около 75 % детей в возрасте 1–6 лет посещают дошкольные образовательные учреждения. Однако есть территории, например, Уинский муниципальный район, где доля детей, посещающих дошкольные учреждения, составляет 50 %.

Показатель, характеризующий количество общеобразовательных учреждений на начало учебного года на 10000 детей школьного возраста, также можно понимать двояко, поскольку при предположении, что чем больше школ, тем лучше, не учитывается размер образовательного учреждения. Поэтому говорить, насколько хорошо то или иное количество, бывает затруднительно. Этот показатель имеет наибольшее значение в небольших районах, где количество детей очень незначительное, например в Косинском, Юрлинском и в Частинском муниципальных районах.

Что касается уровня образования занятого населения, то, в условиях формирования экономики знаний, экономики инноваций, образованные, квалифицированные кадры нужны и в них есть потребность. Анализ этого параметра показал, что в среднем по Пермскому краю не ниже среднего профессионального образования имеют порядка 52 %, из них около 22 % имеют высшее образование. При распределении по критерию образованности по территории региона, население с более высоким уровнем образования работает в крупных центрах, в первую очередь в Перми, затем в городах Березники, Соликамск, Чайковский.

Возможно, в дальнейшем более тщательный анализ образовательной сферы приведет к замене некоторых показателей, выбранных для расчета интегрального индекса качества жизни населения региона.

Общий анализ территорий по показателям, отражающим развитие культурной сферы в муниципальных районах и городских округах показал, что за последние 10 лет количество организаций культурно-досугового типа, а также детских музыкальных, хореографических, танцевальных школ резко сократилось, при этом стоит отметить активность некоторых районов, где проводятся различные фестивали, конкурсы, куда привлекается много детей и взрослых. Исследование же этого критерия показало, что наибольшее количество организаций культурно-досугового типа с учетом численности населения находится там, где численность небольшая. Например, в Частин-

ском муниципальном районе, где культурно-досуговых организаций насчитывается 15 в расчете на 12 831 чел., или в Уинском муниципальном районе, где 10 подобных организаций приходится на 10 630 чел.

Аналогичная ситуация в анализе показателя, характеризующего количество детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств с учетом обособленных подразделений в расчете на 1000 детей до 15 лет. Наибольшее значение этот показатель достиг в Сивинском, Оханском, Косинском муниципальных районах, где школ наблюдается немного, порядка 2–3, но за счет небольшой численности детей получают значимые показатели.

Если говорить о спортивных сооружениях, количество которых является одним из показателей критерия «Спорт», то больше всего в абсолютном выражении их находится в Перми – 1408 единиц, значительно меньше в Березниках – 564 единицы и в Чайковском муниципальном районе – 428 единицы. Однако стоит отметить, что Чайковский является динамично развивающимся спортивным центром, где имеется, в отличие от Перми, хорошая инфраструктура лыжного и биатлонного спорта, строятся качественные трамплины для летающих лыжников, проводятся соревнования по зимнему и летнему биатлону, размещаются команды во время сборов. Единственным минусом в формировании Чайковского как высококонкурентного спортивного центра является то, что добраться до муниципального района можно только на автомобиле или автобусе, потратив значительное время на дорогу. Возможно, строительство небольшого аэропорта с возможностью перелета из Перми на небольших лайнерах решило бы эту проблему и позволило проводить более масштабные спортивные мероприятия, привлекая больше известных спортсменов.

Пересчет в относительные показатели вывел Горнозаводский муниципальный район в лидеры, на территории которого насчитывается 228 спортивных сооружений. Также вошли в тройку Ильинский и Сивинский муниципальные районы.

Анализ позиции по размещению детско-юношеских спортивных школ в муниципальных образованиях Пермского края показал, что подобных заведений очень мало, в основном на уровне 1–2 единиц, а где-то их вообще нет. Самое большое количество школ размещено в Перми, всего их насчитывается 31 единица. Также больше двух спортивных школ в Краснокамском (6), Добрянском (3) Чусовском (3), Чайковском (3) муниципальных районах, в городских округах Кунгуре (3) и Березники (5).

Исследование критерия «Здравоохранение» показало, что наилучшая обеспеченность врачами населения наблюдается в Перми, краевом центре, ненамного отстают по этому показателю Кудымкар и Березники, самая неблагоприятная ситуация сложилась в Чердынском муниципальном районе. По обеспеченности населения амбулаторно-поликлиническими организациями в лидерах – Оханский муниципальный район и город Пермь, наихудшая ситуация – в Соликамском муниципальном районе. Что касается показателя младенческой смертности, то по нему можно оценить качество медицинского обслуживания и по квалифицированности кадров, и по наличию современного оборудования. Если обратиться к мировой статистике, то минимальная младенческая смертность за 2016 год наблюдалась: в Монако – на уровне

1,8 промилле, в Японии – 2 промилле, в Исландии – 2,1 промилле. В России этот показатель зафиксирован на уровне 6,9 промилле (по данным Росстата – 6,0). В целом по Пермскому краю младенческая смертность соответствует общероссийскому показателю, однако есть 12 районов, где младенческая смертность превышает 10 умерших детей из расчета на 1000 родившихся живыми, и 4 района, где младенческая смертность больше 20 промилле – в Чердынском, Октябрьском, Кишертском и Верещагинском муниципальных районах.

Муниципальная статистика, характеризующая показатель, отражающий общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах городского округа или муниципального района в денежном выражении за финансовый год в расчете на одного человека, показала, что потребительский рынок наиболее развит в Перми с большим преимуществом перед другими регионами и слабо развит в Соликамском муниципальном районе, с разницей почти в 10 раз (рис. 5).

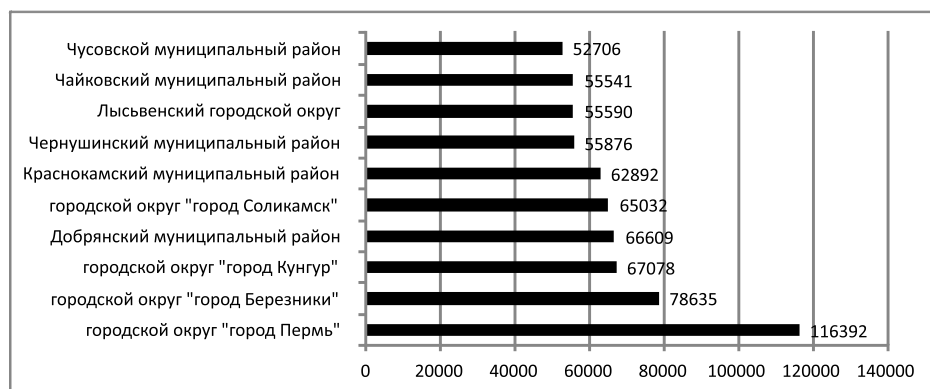


Рис. 5. Уровень реализации продовольственных товаров на одного человека в руб. за год в муниципальных районах и городских округах Пермского края / Fig. 5. Level of food product sales per person per year in rubles in municipal districts and city districts of Perm Krai

Источник: составлено авторами по данным Росстата¹⁰.

Оценка демографической ситуации в регионе с помощью коэффициента естественного прироста приводит к выводам о том, что ситуация неблагоприятная, потому что практически во всех муниципальных образованиях Пермского края родившихся меньше, чем умерших. Это значит, что эти причины влияют на уменьшение численности населения на изучаемой территории. Исключение составляют 13 территорий. Самый большой положительный естественный прирост составляет 4,6 промилле и наблюдается на территории города Кудымкара. Самая неблагоприятная ситуация по этому показателю в Гремячинском муниципальном районе, где коэффициент имеет значение 14 промилле.

Второй показатель, рассматриваемый при изучении демографических проблем, показал, что доля трудоспособного населения в общей численности

¹⁰ Там же

жителей практически одинакова по всем исследуемым территориям и колеблется около 53 %. Исключением является Уинский муниципальный район, где доля трудоспособного населения находится на уровне 22 %. Самый большой процент трудоспособного населения наблюдается в Соликамском муниципальном районе.

Наиболее активная деятельность предприятий с точки зрения отгруженных товаров собственного производства, а также выполненных работ и услуг собственными силами в финансовом выражении в расчете на человека (в руб.) наблюдается в Усольском муниципальном районе (2 652 720 руб.), в Куединском муниципальном районе (1 500 094 руб.) и в городском округе «город Березники» (1 318 916 руб.). Наименьшая активность предприятий – в Юрлинском муниципальном районе, где этот показатель остановился на уровне 8 273 руб.

Характеризуя жилищные условия в Пермском крае, можно сказать, что обеспеченность жильем по всей территории составляет примерно 22 кв. м на человека. Лучше всего обстоят дела в Усольском муниципальном районе, где приходится 31 кв. м жилой площади на человека, а хуже всего – в городе Кудымкар (17 кв. м). При этом доля людей, проживающих в ветхом жилье, практически по всем исследуемым территориям не превышает 3 %, но есть исключения: самый большой процент людей, живущих в ветхом жилье, находится в Гайнском муниципальном районе, где эта доля составляет более 50 %, также высокий процент наблюдается в Косинском муниципальном районе – 28 % и в Красновишерском муниципальном районе – 19 %.

По последнему критерию «Рынок труда и миграционная привлекательность» получились следующие результаты: доля занятых в трудоспособном возрасте на территории Пермского края колеблется от 22 % до 63 %. Наибольшая занятость наблюдается в городе Березники, наименьшая – в Кудымкарском муниципальном районе. По миграционному приросту положительная ситуация только в 9 районах, по всем оставшимся присутствует отрицательный миграционный прирост, т. е. убывающих больше, чем прибывающих на постоянное место жительства. Наибольший отрицательный прирост имеется в Косинском муниципальном районе, на уровне -19 промилле, самая благоприятная обстановка – в Пермском муниципальном районе, где коэффициент является положительным и составляет 6,29 промилле.

Расчет интегрального индекса качества жизни населения муниципальных образований Пермского края с использованием частных показателей выявил наиболее благоприятные муниципальные районы и городские округа (см. рис. 6), лидером среди них стал городской округ «город Пермь», на втором месте – Чагинский муниципальный район, на третьем – Усольский муниципальный район. При этом стоит отметить, что колебания этого индекса невелики: от 0,33 у Кудымкарского муниципального округа, стоящего на последнем месте в ранжированном списке, до 0,63 у лучшего – города Перми.

Это говорит о том, что уровень и качество жизни отличаются по муниципальным образованиям, но не критично, а лучшие территории края имеют значительные пробелы в социально-экономической стратегии, равно как и худшие.

Особо следует обратить внимание на сферу здравоохранения, поскольку столь высокий коэффициент младенческой смертности, а также низкая

обеспеченность врачами говорят о том, что здесь есть серьезные проблемы, требующие безотлагательного решения.

Спортивная сфера, по сравнению с другими регионами, в Пермском крае развивается плохо, нет должной инфраструктуры, это касается и ледовых дворцов, и бассейнов, что не позволяет воспитывать молодежь в духе здорового образа жизни, не говоря о том, что Пермский край поставляет очень мало спортсменов международного класса, не считая отдельных территорий и видов спорта. На это влияет малое количество детско-юношеских спортивных школ, неразвитость массового спорта и многие другие параметры.

Учитывая все эти тенденции, негативно влияющие на здоровье человека, получаем в итоге отрицательный естественный прирост в более чем половине населенных пунктов региона, а также отрицательный миграционный прирост, который говорит о том, что людей не устраивают условия проживания и они отправляются в поисках лучших.

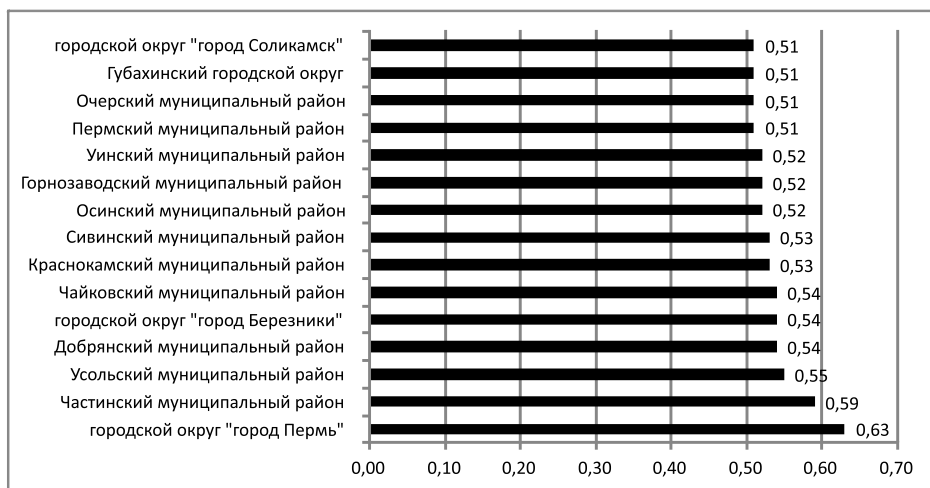


Рис. 6. Интегральный индекс качества жизни в лучших по этому показателю муниципальных районах и городских округах Пермского края / Fig. 6. Integral index of the quality of life in the best municipal districts and city districts of Perm Krai

Источник: составлено авторами по данным Росстата¹¹.

Независимо от уровня управления, будь это страна, регион или муниципальное образование, конечная цель формирования стратегии социально-экономического развития территории – повышение благосостояния, а также улучшение уровня и качества жизни населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итоги исследования параметра качества жизни населения в сочетании с индексом инновационного развития территории на данных Пермского края

¹¹ Там же.

показал, что уровень жизни в регионе средний и данная территория не имеет ни одного хотя бы близкого к идеальному состоянию критерия, использованному в анализе.

На сегодняшний день ни одна концепция или стратегия регионального развития не обходится без решения проблем активизации функционирования инновационной сферы. Уровень использования инноваций в регионе говорит о том, насколько предприятия, функционирующие на территории, отвечают современным тенденциям управления, как внедряются и применяются новейшие технологии в различных сферах хозяйствования, особенно в социальной, насколько используется человеческий фактор в части накопления и использования интеллектуального потенциала.

Уровень и качество жизни населения в регионе являются определяющими при решении вопросов обучения, трудоустройства, выбора местожительства. Эти показатели отражают успешность мероприятий, проводимых региональными властями в рамках социально-экономических стратегий, нацеленных на повышение конкурентоспособности отдельных территорий внутри региона и края в целом. Высокий уровень социально-экономического развития субъекта РФ привлекает финансовые и трудовые ресурсы, что позволяет территории обеспечить еще более выгодные условия для дальнейшего функционирования.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено на основе задания на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет» (тема № 26.6884.2017/8.9 «Устойчивое развитие урбанизированных территорий и улучшение среды обитания человека»).

Библиографический список

Аванесов Е. К. Качество жизни и стандартизация индикаторов устойчивого развития [Электронный ресурс] // Экономика качества. 2014. № 1 (5). С. 1–11. URL: <http://eq-journal.ru/pdf/05/Аванесов.pdf> (дата обращения: 25.07.2017).

Благовестова Т. Е., Налетова Н. Ю. Качество жизни населения: методики оценки // Псковский региональный журнал. 2014. № 20. С. 56–66.

Климкина Л. В. Оценка качества жизни региона // Креативная экономика. 2008. № 10. С. 147–152.

Комарова Н. Н. Роль и место социальной сферы в повышении качества жизни населения региона в контексте обеспечения устойчивого развития // Эффективные системы менеджмента: качество, инновации, устойчивое развитие. 2016. Т. 1, № 5. С. 51.

Мингалева Ж. А., Паздникова Н. П. Оценка эффективности ресурсного обеспечения мониторинга целевых программ социально-экономического развития регионов // Экономика региона. 2009. № 4. С. 211–214.

Руднева Л. Н., Мосякина Е. А. Качество жизни населения и устойчивое

социально-экономическое развитие регионов // Проблемы устойчивого развития российских регионов: материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. 2014. С. 141–143.

Садьков Р. М. Уровень и качество жизни как фактор обеспечения социальной безопасности территориальных образований // Фундаментальные исследования. 2014. № 11–1. С. 201–205.

Талалушкина Ю. Н. Социально-экономический подход к изучению качества жизни региона [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электрон. науч. журнал. 2015. № 4 (44). С. 11–20. URL: <http://eee-region.ru/article/4402/> (дата обращения: 26.07.2017).

Трусова К. Е. Качество жизни как целевая функция управления устойчивым социально-экономическим развитием моногорода // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2012. № 11. С. 181–186.

Шамаева Е. Ф. Комплексная модель расчета качества жизни в регионе (на основе формализованного принципа устойчивого развития и системы естественнонаучных показателей) // Уровень жизни населения регионов России. 2015. № 3 (197). С. 109–120.

Farquhar M. Definitions of Quality of Life: Taxonomy // Journal of Advanced Nursing. 1995. Vol. 22, № 3. P. 502–508.

Igoshev M. Self-Preserving Behavior and Labor Activity of Russian Population // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. 17, № 3. P. 344–348.

Krants D., Kifferstein B. Water Pollution and Society [Электронный ресурс]. URL: <http://www.umich.edu/~gs265/society/waterpollution.htm> (дата обращения: 27.07.2017).

Moorea M., Gould P., Keary B. S. Global Urbanization and Impact on Health // International Journal of Hygiene and Environmental Health. 2003. Vol. 206, № 4–5. P. 269–278.

Northridge M. E., Sclar E., Biswas P. Sorting out the Connections between the Built Environment and Health: A Conceptual Framework for Navigating Pathways and Planning Healthy Cities // Journal of Urban Health. 2003. Vol. 80, № 4. P. 556–568.

Schmerl B., Cámara J., Gennari J., Garlan D., Casanova P., Moreno G. A., Glazier T. J., Barnes J. M. Architecture-Based Self-Protection: Composing and Reasoning about Denial-of-Service Mitigations // ACM International Conference Proceeding Series. 2014. Art. № 2.

Sturm R., Cohen D. A. Suburban Sprawl and Physical and Mental Health // Public Health. 2004. Vol. 118, № 7. P. 488–496.

Wen L. M., Orr N., Millett C., Rissel C. Driving to Work and Overweight and Obesity: Findings from the 2003 New South Wales Health Survey, Australia // International Journal of Obesity. 2006. Vol. 30, № 5. P. 782–786.

Информация об авторах

Гайфутдинова Оксана Сергеевна – канд. экон. наук, ст. науч. сотрудник Центра исследований устойчивого развития и инновационных процессов

кафедры экономики и управления промышленным производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29а

ORCID: 0000-0001-7324-0652

ResearcherID: N-9347-2017

Электронный адрес: ogrigoryan@mail.ru

Стародумова Юлия Владимировна – ст. преподаватель кафедры экономики и финансов ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29а

ORCID: 0000-0002-2824-7625

ResearcherID: N-9382-2017

Электронный адрес: ef_pnpu@mail.ru

Статья получена 10 августа 2017 года

UDC 332.01

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-325-347

POPULATION'S LEVEL AND QUALITY OF LIFE IN THE REGIONS IN THE CONTEXT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT: THE MUNICIPAL ASPECT (EXEMPLIFIED BY PERM KRAI)

Oksana S. Gaifutdinova

Perm National Research Polytechnic University, 29

Komsomol'skii ave., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0001-7324-0652

ResearcherID: N-9347-2017

E-mail: ogrigoryan@mail.ru

Yulia V. Starodumova

Perm National Research Polytechnic University, 29

Komsomol'skii ave., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2824-7625

ResearcherID: N-9382-2017

E-mail: ef_pnpu@mail.ru

For citation:

Gaifutdinova, O. S. and Starodumova, Yu. V. (2017), "Population's Level and Quality of Life in the Regions in the Context of Innovative Development: The Municipal Aspect (Exemplified by Perm Krai)", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 325–347, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-325–347.

Introduction. Presently, Russian economy, including the economy of the regions,

is characterized by a widespread application of innovations. However, innovative development of territories is not an end in itself. Today, this type of development is considered to be one of the most adequate ways to create economic growth, as well as to improve the well-being of the population in a particular territory.

Aims. The paper is aimed to monitor the level and quality of life of the population in municipalities (exemplified by municipal districts and city districts of Perm Krai).

Methods. The methods of comparative and statistical analysis were used, as well as the calculation of private and integral life quality indices, which made it possible to identify the areas with the best and worst indicators, and also rank the study areas and counties on the factors of advantages that specific territories have over others. Leaders were also singled out for the index of the integral index of the quality of life among the municipal districts and city districts of Perm Krai.

Results. Most of the indicators were analyzed in dynamics over several years, which gave systematic data on the population's level and quality of life in particular territories within the same region. In the course of the study, the territories of Perm Krai, including 48 city districts and municipal districts with more than 1,000 citizens, were examined. The selected territories were assessed in terms of key analysis components of the population's level and quality of life in the regions, which illustrate the level of real and nominal incomes of the population; degree of consumer market development; quality of living conditions; provision with housing and basic material goods development; the level of development of health and education spheres; environment; development of the labor market and the migration attractiveness. A total of twenty partial indicators were used to analyze general index of the life quality of population.

Conclusion. The analysis of the main indicators of the population's level and quality of life in dynamics over one territory and in comparison with similar territories led to a conclusion about the level of socio-economic development in a territory, its attractiveness for living. Also, this analysis made it possible to draw conclusions about how effective are these or other measures carried out in a particular region aimed to improve the well-being of residents. Hence, recommendations can be developed to adjust the social and economic policies in Perm Krai.

Key words: quality of population's life; region; innovative development of the region; innovations; social and economic development of the region; rating of innovative development of regions; integral index of the quality of life of the population

Acknowledgements. The work is carried out based on the task on fulfillment of government contractual work in the field of scientific activities as a part of base portion of the state task of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to Perm National Research Polytechnic University (the topic № 26.6884.2017/8.9 "Sustainable development of urban areas and the improvement of the human environment").

References

Avanesov, E. K. (2014), "Quality of Life and Standardization of Indicators of Sustainable Development", *Jekonomika kachestva*, no. 1 (5), pp. 1–11 [Online], available at: <http://eq-journal.ru/pdf/05/Аванесов.pdf> (Accessed July 25, 2017).

Blagovestova, T. E. and Naletova, N. Yu. (2014), "Quality of Life: Estimation Procedure Quality of Life of the Population: Assessment Methods", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 20, pp. 56–66.

Klimkina, L. V. (2008), "Assessment of the Quality of Life in the Region", *Creative Economy*, no. 10, pp.147–152.

Komarova, N. N. (2016), "Role and Place of the Social Sphere in Improvement of Quality Life Population of the Region in the Context of Providing a Sustainable Development", *Jeffektivnye sistemy menedzhmenta: kachestvo, innovacii, ustojchivoje razvitie*, vol. 1, no. 5, p. 51.

Mingaleva, Zh. A. and Pazdnikova, N. P. (2009), "Estimation of Efficiency of Resource Ensuring of Monitoring of Target Programs of Social and Economic Regional Development", *Jekonomika regiona*, no. 4, pp. 211–214.

Rudneva, L. N. and Mosyakin, E. A. (2014), "Quality of life of the population and sustainable socio-economic development of the regions", *Problemy ustojchivogo razvitija rossijskih regionov: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* [Problems of Sustainable Development of Russian Regions, *Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation*], Tyumen, Russia, pp. 141–143.

Sadykov, R. M. (2014), "The Level and Quality of Life as a Factor in Ensuring Social Security of Territorial Units", *Fundamental research*, no. 11–1, pp. 201–205.

Talalushkina, Yu. N. (2015), "A Socio-Economic Approach to the Study of Life Quality in the Region", *Regional'naja jekonomika i upravlenie*, no. 4 (44), pp. 11–20 [Online], available at: <http://eee-region.ru/article/4402/> (Accessed July 26, 2017).

Trusova, K. E. (2012), "Quality of Life as a Target Function of Managing the Sustainable Social and Economic Development of a Single-Industry City", *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, no. 11, pp. 181–186.

Shamaeva, E. F. (2015), "Complex Model of Calculation of Quality of Life in the Region (on the basis of the formalized principle of a sustainable development and systems of natural-science indicators)", *Uroven' zhizni naselenija regionov Rossii*, no. 3 (197), pp. 109–120.

Farquhar, M. (1995), "Definitions of Quality of Life: Taxonomy", *Journal of Advanced Nursing*, vol. 22, no. 3, pp. 502–508.

Igoshev, M. (2013), "Self-Preserving Behavior and Labor Activity of Russian Population", *Middle East Journal of Scientific Research*, vol. 17, no. 3, pp. 344–348.

Krants, D. and Kifferstein, B. (1998), "Water Pollution and Society" [Online], available at: <http://www.umich.edu/~gs265/society/waterpollution.htm> (Accessed July 27, 2017).

Moorea, M., Gouldb, P. and Keary, B. S. (2003), "Global Urbanization and Impact on Health", *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, vol. 206, no 4–5, pp. 269–278.

Northridge, M. E., Sclar, E. and Biswas, P. (2003), "Sorting out the Connections between the Built Environment and Health: A Conceptual Framework for Navigating Pathways and Planning Healthy Cities", *Journal of Urban Health*, vol. 80, no. 4, pp. 556–568.

Schmerl, B., Cámara, J., Gennari, J., Garlan, D., Casanova, P., Moreno, G. A., Glazier, T. J. and Barnes, J. M. (2014), "Architecture-Based Self-Protection: Composing and Reasoning about Denial-of-Service Mitigations", *ACM International Conference Proceeding Series*, art. 2.

Sturm, R. and Cohen, D.A. (2004), "Suburban Sprawl and Physical and Mental Health", *Public Health*, vol. 118, no. 7, pp. 488–496.

Wen, L. M., Orr, N., Millett, C. and Rissel, C. (2006), "Driving to Work and Overweight and Obesity: Findings from the 2003 New South Wales Health Survey, Australia", *International Journal of Obesity*, vol. 30, no. 5, pp. 782–786.

Received August 10, 2017



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338(470.73)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-348-369

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СТАРОПРОМЫШЛЕННОМ МОНОГОРОДЕ ЧАПАЕВСКЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. О. ДМИТРИЕВА

Самарский государственный экономический университет,
г. Самара, Россия

Для цитирования:

Дмитриева Е. О. Особенности развития малого предпринимательства в старопромышленном моногороде Чапаевске Самарской области // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 348–369. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-348-369.

Введение: в современных российских условиях малый бизнес рассматривается в качестве фактора, способствующего диверсификации экономики монопрофильных городов. Создание наиболее благоприятных условий для оптимизации предпринимательской инициативы с учетом местных факторов является неотъемлемой частью политики государства в отношении монопрофильных муниципальных образований. Особенности осуществления предпринимательства в отдельных городских образованиях определяются различной степенью экономического развития и инновационной активности территорий их дислокации, своеобразием и вариативностью путей модернизации моногородов.

Цель: исследование особенностей функционирования моделей развития предпринимательства, формируемых мерами государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований и малого бизнеса, для уточнения направлений государственной поддержки предпринимательской инициативы в старопромышленном моногороде, входящим в крупную агломерацию.

Методы: системный подход, методы теоретического исследования, статистического анализа, экспертных оценок.

Результаты: систематизированы научные представления об инновационной роли предпринимательства в модернизации старопромышленных городов и сетевой форме организации малого бизнеса, поддерживаемой в экономически и инновационно активных регионах агломерационными процессами. Представлен анализ демографических, социально-экономических и экологических показателей городского округа Чапаевск в сравнении с показателями Самарской области, проанализированы состояние

и динамика, отраслевая специализация, объемы и направления государственной поддержки малого предпринимательства в Чапаевске. Изучены факторы, сдерживающие частную инициативу, исследовано влияние агломерации на рост малого бизнеса в моногороде. Предложены направления поддержки предпринимательской инициативы в старопромышленных моногородах: формирование и сохранение человеческого капитала, развитие творческого потенциала местного сообщества, преобразование и повышение комфортности городского пространства, улучшение качества жизни и организация эффективного сетевого взаимодействия, обеспечивающего гибкую специализацию экономики моногорода.

Выводы: результаты исследования могут быть использованы в работе государственных и муниципальных органов власти по повышению эффективности осуществляемых и планируемых мер поддержки малого бизнеса в старопромышленных моногородах и должны быть детализированы в процессе дальнейшей научно-исследовательской работы в области региональной политики модернизации моногородов.

Ключевые слова: диверсификация экономики; агломерация; государственная поддержка; сетевое взаимодействие; моногород

ВВЕДЕНИЕ

В современных российских условиях малый бизнес рассматривается в качестве стратегического фактора, способствующего инновационному росту национальной экономики, сбалансированному развитию отдельных территорий и диверсификации монопрофильных городов. Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам преобразование моногородов и активизация малого предпринимательства включены в число главных стратегических направлений. Правительством РФ разработаны приоритетные программы и проекты по модернизации монопрофильных муниципальных образований и поддержке частной инициативы в различных сферах и отраслях.

Задачи развития¹ и эффективной поддержки малого предпринимательства актуальны для всей отечественной экономики². В старопромышленных моногородах России проблемы предпринимательства стоят наиболее остро в силу ряда факторов, важнейшими из которых являются не соответствующие современным требованиям моноспециализированная и монополизируемая экономика, качество трудовых ресурсов, социальной сферы и пространственной структуры города.

¹ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года требует увеличить долю МСП в валовом внутреннем продукте до 40 %, долю работающих в общей численности занятого населения страны – до 35 % (в настоящее время показатели составляют соответственно 20 % и 25 %) // *Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 02.06.2016 г. № 1083-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199462/ (дата обращения: 13.05.2017).

² По данным Счетной палаты РФ на реализацию региональных программ поддержки малого бизнеса за счет субсидий из федерального бюджета в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» в 2015 году в было направлено 17,5 млрд руб., в 2016 году – 10,7 млрд руб. В программе приняли участие 85 регионов, но финансовая помощь была оказана в 2015 году только 4 % от общей численности субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), а в 2016 году – примерно 1 %. За последние шесть лет рост числа зарегистрированных субъектов малого бизнеса составил 30 %, а число занятых в них снизилось на 3,6 млн чел. // *Куда ушли деньги для поддержки малого бизнеса?* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/85384> (дата обращения: 23.04.2017).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблематика монопрофильных муниципальных образований к настоящему времени хорошо изучена, ей посвящены публикации Н. Ю. Замятиной, И. Н. Ильиной, С. Н. Кречетнева, О. В. Кузнецовой, А. Н. Пилясова, И. Д. Тургуль. Особенности развития старопромышленных городов России и мира анализируются в работах А. В. Андиферова, А. Д. Ризова, научным коллективом, возглавляемым И. В. Стародубровской.

Исследователи малого предпринимательства в моногородах рассматривают его влияние на экономику городского образования (Ю. А. Скоробогатова, А. А. Балдина, Е. И. Тимофеев), изучают кластеры малых и средних предприятий в качестве инструмента диверсификации экономики (А. В. Старикова, Т. Б. Куприянова, К. В. Рогова), уделяют должное внимание эффективности государственной поддержки малых фирм (П. А. Александров, А. Е. Креммин, С. Н. Ткачук).

В результате реализации мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований и малого бизнеса в моногородах формируется определенная взаимосвязь институциональных и экономических условий и процессов (модели) развития малого предпринимательства. Детальное изучение особенностей функционирования моделей позволяет уточнить специфику и адресность поддержки, повысить обоснованность и, следовательно, эффективность осуществляемых и планируемых государственных мер по развитию малого бизнеса в монопрофильных городских образованиях.

Цель настоящей работы – исследование особенностей функционирования моделей развития предпринимательства, формируемых мерами государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований и малого бизнеса, для уточнения направлений государственной поддержки предпринимательской инициативы в старопромышленном моногороде, входящим в крупную агломерацию. Объектом исследования является малое предпринимательство³ городского округа Чапаевск Самарской области.

В настоящее время в российских монопрофильных муниципальных образованиях малый бизнес обеспечивает население товарами и услугами, участвует в пополнении муниципальных бюджетов, создает новые рабочие места для высвобождающихся работников градообразующих предприятий. Исследователи предпринимательства в моногородах единодушны в том, что малые фирмы способны сыграть более заметную роль в модернизации монопрофильной экономики (Дмитриева, 2017b). В старопромышленных городах, имеющих признаки моноспециализации, именно малый бизнес, основанный на частной предпринимательской инициативе, призван обеспечить ускорение инновационных процессов во всех сферах жизни города и активно участвовать в становлении новых промышленных территорий (Замятина и Пилясов, 2015; Замятина и Пилясов, 2013; Анимича и др., 2010; Креммин, 2017; Ильина, 2013; Сарварова и Гусева, 2014; Старикова и др., 2017; Bell, 1973; Mair et al., 2006).

³ Здесь и далее в отношении Российской Федерации под малым предпринимательством понимаются предприятия, относимые к субъектам малого предпринимательства и индивидуальным предпринимателям, в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Различия в исследовательских подходах и выводах проявляются в оценке влияния на моногорода основных тенденций постиндустриализма, к которым ученые, в частности, относят становление новых промышленных районов и развитие сектора услуг, усиление агломерационных процессов и сетевого взаимодействия, интеллектуализацию экономики, создание «умных» сред, производств, экологически чистых технологий (Стародубровская и др., 2011, с. 258–294; Портер, 2006).

Основоположник теории постиндустриализма американский социолог Д. Белл разделял услуги на три подсектора. Первый – транспорт и коммунальное хозяйство; второй – торговля, финансы, страхование недвижимости; третий – здравоохранение, образование, исследования, государственное управление и индустрия отдыха. Белл утверждал, что в отличие от индустриального периода, в котором осуществлялось преимущественное развитие первого и второго подсекторов, в постиндустриальной экономике наиболее активно развиваются услуги третьего подсектора, ориентированного на использование более квалифицированного персонала и направленного на развитие человеческого капитала (Armington and Acs, 2002). Проявлением данной тенденции, в частности, является развитие социального предпринимательства и предприятий, совмещающих инновации, предпринимательство и социальную цель и стремящихся обрести финансовую стабильность благодаря доходам от коммерции (Hudson, 2012, с. 121–135).

Противник идей Белла испанский социолог М. Кастельс, называя новую экономику информационной, считал, что в ее условиях происходит не снижение роли промышленного сектора экономики, а качественное повышение производительности труда в результате применения информационных технологий на производстве. Традиционные производственные отрасли не устраняются, а модифицируются, сохраняются «в новых формах» (Кастельс, 2000). Исследователь новых промышленных районов в Италии Дж. Бекаттини (Becattini, 2004; Becattini, 1990) доказывал, что промышленность постиндустриального периода, опирающаяся на малый, средний и крупный бизнес, создает новые производства в малых и средних городах или на периферии крупных городских агломераций.

Определяя малые фирмы как «агенты изменений», Д. Одретч отметил, что они приходят на рынок с целью инновационной активности и производства нового продукта (Audretsch, 1991).

Малый бизнес рассматривается как важный ресурс развития моногородов, эффективность использования которого зависит от комплексности мер поддержки со стороны органов власти (Ткачук, 2010).

Н. Ю. Замятина и А. Н. Пилясов считают, что в России имеются предпосылки для развития и примеры становления в старопромышленных малых городах новых промышленных территорий на основе «обретения новой специализации», «фрагментированности локализованной производственной системы, большей роли в ней малого и среднего бизнеса, ... творческого потенциала местного сообщества и инновационных факторов» (Замятина и Пилясов, 2013, с. 476–477). В исследованиях (Ускова, 2009; Ускова и др., 2012) определяется, что для российских реалий наиболее интересен опыт реабили-

тации городов, расположенных в старопромышленных регионах Евросоюза с исторически исчерпавшей себя хозяйственной специализацией.

Влияние фактора агломерации на появление новых предприятий осуществляется за счет:

- эффекта промышленной плотности (темпы появления новых предприятий выше на территориях с более высоким показателем отношения количества фирм к численности населения);
- размера и динамики рынка труда (высокая плотность и рост населения способствуют появлению новых компаний);
- передачи положительного опыта успешными предпринимателями начинающим, перетока квалифицированного персонала и знаний от действующих предприятий к новым (Якишин, 2016; Anderstig, 2008).

Влияние данных эффектов на развитие малого бизнеса на территории агломерации неравномерно: в центре плотность малых предприятий выше, в «периферийных районах ниже, во всяком случае, в некоторых сегментах экономики». За зонами трудовой миграции (1–1,5 часа от центра агломерации) трудовые ресурсы вновь начинают «питать местный бизнес». На расширение зон трудовой миграции влияет развитие высокоскоростных магистралей и мобильность рабочей силы (Замятина и Пилясов, 2013, с. 426).

Агломерация, как форма взаимодействия муниципалитетов в едином социально-экономическом, инвестиционном и инфраструктурном пространстве в целях эффективного использования ресурсов (Сарварова и Гусева, 2014, с. 79–80), приводит к смене индивидуальной модели развития населенных пунктов на развитие во взаимосвязи (Стародубская и др., 2011, с. 281). Соответственно, бизнес, функционирующий на территории агломерации, включается в сетевое взаимодействие, проявляющееся в создании промышленных цепочек и развитии модели «гибкой специализации», основанной на сети мелких предприятий с «плоской» неиерархической структурой (Piore and Sabel, 1984).

Эффективное сетевое взаимодействие признается фактором инновационного процесса и способности старопромышленных территорий постоянно адаптироваться к изменяющимся условиям. Отсутствующее или неэффективное сетевое взаимодействие связывается с рядом блокирующих факторов, в частности, незаинтересованности крупных предприятий в выходе на рынок новых компаний из-за роста конкуренции за факторы производства и высокой вероятности личных связей их руководства с властями города с целью сохранения существующей промышленной структуры. В социально-когнитивной сфере городского образования это проявляется в отсутствии инноваций в организации производства и бизнеса, духа предпринимательства и потребности в приобретении новых знаний (Старикова и др., 2017, с. 28–33).

В исследованиях (Baumol, 2002) обращено внимание на взаимодополняемость инновационной активности крупных и малых компаний. То есть прорыв совершают малые компании, в то время как крупные увеличивают скорость их распространения за счет поддержки государства.

Формой сетевого развития и взаимодействия признаются кластеры (Портер, 2006). Под кластером малых и средних предприятий понимается

«пространственно локализованное неформальное объединение субъектов малого и среднего бизнеса на основе участия в общих цепочках создания добавленной стоимости, производящее готовую продукцию с использованием, по преимуществу, местных факторов производства». Основной особенностью кластеров такого типа является формирование на базе отдельных малых и средних предприятий единой цепочки создания добавленной стоимости с рациональным разделением труда, что позволяет самостоятельно (без существенного участия крупного бизнеса) производить конкурентоспособный конечный продукт достаточно высокого технологического уровня» (Сарварова и Гусева, 2014). Разделяя данное мнение, автор считает, что создание кластеров малых фирм позволяет отчасти решить противоречие между ограниченными финансовыми и технологическими возможностями малого бизнеса и способностью частного предпринимательства обеспечить столь необходимую старопромышленному моногороду инновационную составляющую во всех сферах жизни.

Положительное влияние кластеров на развитие инноваций, в особенности в малом предпринимательстве, очевидно. В работе (de Arteché et al., 2013) продемонстрирована важность институциональной поддержки со стороны государственных органов. Однако ставятся исследовательские вопросы: как оценить эффективность поддержки малого бизнеса вне кластера и каким образом «транслируется» или передается знание внутри кластера.

Таким образом, инновационная сущность малого предпринимательства способна обеспечить всестороннее и последовательное развитие старопромышленного моногорода на пути от «обретения новой специализации» и до построения модели «гибкой специализации», основанной на достижениях информационной экономики, эффективном сетевом взаимодействии и творческом потенциале местного сообщества. Гибкая специализация позволяет моногородам и малым предприятиям, размещенным на их территории, быстро адаптироваться к постоянным изменениям, эффективно использовать возможности и минимизировать ограничения агломерационного фактора.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Интеллектуализация и информатизация экономики, инновационные производства и экологически чистые технологии открывают возможности для возникновения новой производственной системы, социально-культурной среды и пространственной организации, меняют образ и улучшают качество жизни в старопромышленных моногородах. Это приводит к притоку новых финансовых, человеческих и предпринимательских ресурсов, создает условия для удержания в городе и вовлечения в предпринимательство образованной молодежи, способной вывести экономику обновленного города на новый виток развития.

Состояние моногородов России и роль малого бизнеса в их экономике кратко можно охарактеризовать данными комплексного мониторинга социально-экономического положения 319 монопрофильных муниципальных образований. Показатели мониторинга демонстрируют положительную тенденцию роста доли занятых в сфере малого и среднего бизнеса

(в 2013 году – 20,3 %, в 2015 году – 27,3 %). В 2014 году на мероприятия по поддержке муниципальных программ развития предпринимательства было направлено 301,2 млн руб. В 2015 году темпы роста новых рабочих мест замедлились (в 2013 году создано 20 тыс. рабочих мест, в 2015 году – только 2,2 тыс.), а уровень безработицы в моногородах вырос почти на 20 % (при росте среднероссийского показателя на 10 %).

В 2014–2016 годах на федеральном уровне принят ряд программных документов⁴, свидетельствующих о переориентации государственной политики в отношении монопрофильных городов с антикризисных мер на комплексный подход, обеспечивающий их стабильное или опережающее развитие. Поддержка малого бизнеса в моногородах предполагает:

- стимулирование организации производств с высокой добавленной стоимостью, поддержка видов деятельности, не связанных с высокими стартовыми затратами и направленными на решение социальных проблем;
- льготирование приобретения или долгосрочной аренды сельскохозяйственных земель для организации личных приусадебных хозяйств в целях последующей реализации произведенной продукции в регионе;
- развитие мер государственной невозвратной финансовой поддержки малых и средних предприятий в городах с наиболее неблагоприятной ситуацией;
- прямая поддержка бизнес-проектов и развития бизнес-инфраструктуры.

В результате осуществления государственных мер по комплексной модернизации монопрофильных муниципальных образований и поддержки малого бизнеса в различных сферах и отраслях в моногородах создается определенная взаимосвязь институциональных и экономических условий и процессов (моделей) развития малого предпринимательства. В моделях задачи, характер взаимодействия с градообразующим предприятием и специализацию малого бизнеса определяют стратегии диверсификации, демонополизации и кластеризации экономики, реализуемые через механизмы создания территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР), инновационных

⁴ *Комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)* [Электронный ресурс]: утв. Председателем Правительства Рос. Федерации от 04.09.2014 г. URL: <http://government.ru/media/files/vEyuWZLKJPK.pdf> (дата обращения: 26.04.2017); *Комплексное развитие моногородов* [Электронный ресурс]: паспорт приоритетной программы, утв. президентом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30.11.2016 г. № 11). URL: <http://government.ru/media/files/hZyhI428KMh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf> (дата обращения: 05.04.2017); *Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Рос. Федерации (моногородов)* [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/20160415> (дата обращения: 19.04.2017); *Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.06.2016 г. № 1083-р. URL: <http://government.ru/media/files/jFDd9wbAbApxgEiHNAXHvuytq7hfPO96.pdf> (дата обращения: 19.04.2017); *Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы: паспорт приоритетного проекта* [Электронный ресурс]: утв. президентом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.11.2016 г. № 10). URL: <http://government.ru/media/files/e1egS3z2HIKdsXJbh2WAMMIwZLzyWCZ.pdf> (дата обращения: 19.04.2017).

или промышленных кластеров, туристско-рекреационных зон и обеспечивающие создание благоприятных условий для предпринимательства и инвестирования в моногородах (Дмитриева, 2017а; Дмитриева, 2017б).

В статье особенности развития малого предпринимательства в старопромышленном моногороде рассматриваются на примере городского округа Чапаевск⁵ Самарской области.

Самарская область – один из экономически развитых и инновационно активных регионов России. По уровню интернет-доступности (95 % территории в 2015 году) область уступает только Москве и Санкт-Петербургу, являясь абсолютным лидером в Приволжском федеральном округе⁶. Доля инновационной продукции в области превышает среднероссийский уровень почти в два раза. В регионе создана инновационная экосистема, включающая в том числе сеть индустриальных парков в малых городах, действуют институты поддержки малого бизнеса (Гусева и др., 2016). В 2015 году регион покинул двадцатку лидеров Национального инвестиционного рейтинга в связи с ухудшением регуляторной среды и условий предпринимательства⁷. По численности малых предприятий регион занимает первое, по их обороту – четвертое место в округе. Доля малых предприятий в обороте всех организаций составляет 14,8 %⁸.

Самарская область одной из первых в России начала использовать кластерный подход в управлении региональным развитием и в настоящее время имеет на своей территории три документально оформленных кластерных структуры, в том числе входящие в федеральные проекты поддержки кластеров⁹.

В центре региона находится третья в России по численности населения агломерация Самара–Тольятти–Сызрань, производящая более 85 % промышленной продукции территории. Из 10 областных городов в агломерацию входят 8, в том числе Чапаевск, имеющий хорошее автодорожное и железнодорожное сообщение с Самарой (43 км) и Новокуйбышевском (15 км).

Показатели, характеризующие демографическое и экономическое положение в Чапаевске за период 2010–2016 годов (табл. 1), демонстрируют стабилизацию численности населения (ранее за 1990–2010 годы численность жителей

⁵ Включен в перечень моногородов и отнесен к категории монопрофильных муниципальных образований со стабильной социально-экономической ситуацией // *О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29.07.2014 г. № 1398-р. URL: <http://base.garant.ru/70707138/> (дата обращения: 03.05.2017).

⁶ *Правительство Самарской области* [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: http://www.samregion.ru/press_center/events/18.05.2017/skip/1/86225/ (дата обращения: 20.04.2017).

⁷ *Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации* [Электронный ресурс]. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 22.04.2017).

⁸ *Развитие малого и среднего предпринимательства Самарской области в 2015 году* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. URL: <http://economy.samregion.ru/activity/predprinim/itogi/razvitie-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-samarskoj-oblasti-v-2015-godu/> (дата обращения: 20.04.2017).

⁹ Автомобильный кластер, инновационный территориальный аэрокосмический кластер Самарской области и инновационный территориальный кластер медицинских и фармацевтических технологий // *Кластерная политика* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. URL: http://economy.samregion.ru/activity/klaster/kl_iniciativi/ (дата обращения: 21.04.2017).

города сократилась с 96,7 до 72,8 тыс. чел.), снижение уровня безработицы и рост промышленного производства.

Таблица 1 / Table 1

**Динамика основных показателей развития г.о. Чапаевск (2010–2016 годы) /
Dynamics of the main indicators of development of the city Chapaevsk
of the Russian Federation (2010–2016)**

Показатели	Ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Демографические								
Численность населения	тыс. чел.	72,8	72,5	72,4	72,4	72,6	72,8	72,9
Естественный прирост/убыль	промилле	-7,9	-6,6	-5,3	-5,7	-5,7	-4,9	-4,8 (оценка)
Сальдо миграции	тыс. чел.	0,172	0,305	0,326	0,442	0,816	0,472	0,350 (оценка)
Рынка труда								
Уровень зарегистрированной безработицы	%	3,9	2,1	1,8	1,3	1,1	1,0	0,97 (оценка)
Среднемесячная зарплата работников организаций	тыс. руб.	12,2	13,1	16,2	18,9	21,1	22,8	24,1
Промышленного производства								
Индексы промышленного производства	%	108,3	92,8	94,4	102,3	104,3	143,7	108,3

Источник: составлено автором по данным Росстата¹⁰ и Комплексного инвестиционного плана развития городского округа Чапаевск Самарской области на 2016–2022 годы¹¹.

Важнейшими демографическими характеристиками города являются также низкая доля населения в трудоспособном возрасте – 56,2 % (по области – 58 %) и общий показатель смертности, превышающий областной показатель на 3,66 п.п. Значительная часть населения имеет серьезные проблемы со здоровьем как результат работы на вредных производствах.

Рынок труда Чапаевска характеризуется следующим:

– уровень зарегистрированной безработицы ниже среднего показателей по городским округам области (0,92 % и 1,12 % соответственно в 2015 году),

¹⁰ База данных показателей муниципальных образований. Самарская область [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst36/DBInet.cgi> (дата обращения: 21.04.2017).

¹¹ Об утверждении Комплексного инвестиционного плана развития городского округа Чапаевск Самарской области на 2016–2022 годы [Электронный ресурс]: постановление губернатора Самарской области от 31.12.2015 г. № 331. URL: <http://economy.samregion.ru/upload/iblock/dbb/kip-chapaevsk.pdf> (дата обращения: 21.04.2017).

общая численность безработных в городе за 2013–2016 годы увеличилась на 11 % и составила 1670 чел., т.е. 4,3 % населения в трудоспособном возрасте;

– доля маятниковой трудовой миграции в другие города и населенные пункты достигает 25 % численности населения трудоспособного возраста, имеется много самозанятых граждан, в том числе на производстве сельхозпродукции в приусадебных хозяйствах (с 2010 по 2015 год оно выросло в 2,5 раза и достигло 325,8 млн руб.);

– среднемесячная заработная плата работников организаций города ниже среднеобластного значения на 18,1 % (2016 год), а средняя заработная на градообразующем предприятии ниже среднегородского показателя на 20 %¹².

Традиционно ведущими отраслями промышленного производства города являются производство химических и взрывчатых веществ (действуют с 1911 года), на долю которых приходится около 70 % от общего объема отгрузки промышленной продукции (2015 год). Градообразующее предприятие (ГРОП) АО «Промсинтез» производит промышленные взрывчатые вещества и продукцию производственного назначения. На товарном рынке России и СНГ оно занимает около 30 %. С 2011 года предприятие является прибыльным, доля инновационной продукции достигает 57,5 %¹³.

В последние годы в городе развивается энергетика, фармацевтическая промышленность и производство строительных материалов. Контрольные показатели диверсификации экономики, определенные Комплексным инвестиционным планом (КИП) на 2011–2015 годы, выполнены в традиционных отраслях на 21 %, в новых отраслях экономики – на 41,9 %. Часть проектов по созданию новых производств была перенесена инвесторами в другие регионы страны.

Экологические проблемы города связаны с территорией ликвидированного ОАО «Средне-Волжский завод химикатов», на котором с 1912 года производились хлорсодержащая продукция и различные виды химического оружия¹⁴. Проект рекультивации территории рассчитан на 18 лет и позволит создать до 900 новых рабочих мест. Общая стоимость проекта превысит 11 646 млн руб. и будет финансироваться за счет федеральных и областных средств.

Последние пять лет по удельным показателям воздействия на окружающую среду (в расчете на одного жителя и/или квадратный километр

¹² Анализ автора по: База данных показателей муниципальных образований...; *Об утверждении Комплексного инвестиционного плана...*; *Городские округа* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. URL: http://economy.samregion.ru/activity/mun_razv/reitingi/gorodskie-okruga/ (дата обращения: 22.04.2017); *Общая информация* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Администрации городского округа Чапаевск. URL: http://chapaevsk.samregion.ru/gorod/obwaya_informaciya/ (дата обращения: 22.04.2017).

¹³ См.: *Об утверждении Комплексного инвестиционного плана...*; *Общая информация...*

¹⁴ Мероприятие «Рекультивация территории бывшего ОАО «Средне-Волжский завод химикатов» (г. Чапаевск)» включены в государственную программу РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы, утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 г. №326, а также в государственную программу Самарской области «Ликвидация накопленного экологического ущерба и рекультивация бывших промышленных площадок на территории Самарской области» на 2014–2019 годы», утв. постановлением Правительства Самарской области от 29.11.2013 г. №703.

муниципальной площади) Чапаевск занимает среди городов региона пятое место¹⁵.

Проблемы городского и коммунального хозяйства осложняются некомпактной планировкой. Застроенные территории занимают не более 30 % городской площади, 80 % застроенных площадей приходится на промышленные и коммунально-складские объекты (часть их них законсервирована под мобилизационные мощности). Только 67,8 % дорог в городе имеют твердое покрытие, 50,7 % не отвечают нормативным требованиям. Износ коммунальных систем превышает 60 %, жилого фонда – 50 %. За период 2010–2015 годы объемы жилищного строительства увеличились в 2,7 раза (в 2015 году 48,9 % вновь возведенного жилья приходится на индивидуальное строительство).

В настоящее время осуществляется реализация КИП г.о. Чапаевск на 2016–2022 годы, направленного на обеспечение устойчивого развития экономики, повышение уровня и качества жизни населения. План сосредотачивается на промышленно-производственных аспектах и признает одной из основных задач создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства.

По источникам общая сумма финансирования КИП составит 9 427,8 млн руб. и должна распределиться следующим образом: из средств федерального бюджета – 0,38 %, из областного бюджета – 15 %, из местного бюджета – 0,12 %. Внебюджетные инвестиции должны составить 84,5 %, т.е. на один рубль средств из бюджетных источников должно быть привлечено 5,6 руб. внебюджетных инвестиционных ресурсов.

При реализации КИП Чапаевска на 2011–2015 годы общее финансирование мероприятий составило 3 422,59 млн руб. (68,1 % от запланированного), бюджетные источники превысили плановые обязательства почти в 3 раза, а объемы инвестиций из внебюджетных источников оказались в 2,5 раза ниже запланированных, т.е. на 1 рубль из бюджетных средств удалось привлечь 0,92 руб. внебюджетных инвестиционных ресурсов (при планируемом показателе – 4,17 руб.)¹⁶.

Таким образом, состояние экономической, социальной, пространственной структуры и экологического статуса Чапаевска позволяет отнести его к старопромышленным городам монопрофильной специализации. Антикризисные мероприятия способствовали адаптации города к происходящим изменениям, позволили достичь устойчивого снижения естественной убыли населения, обеспечить рост промышленного производства и реализацию ряда диверсификационных проектов. За период 2010–2016 годов увеличен объем и улучшена структура городского бюджета. Бюджетные доходы выросли на 30,1 %, доля налоговых поступлений увеличилась с 22,6 % до 31 %, доля безвозмездных поступлений снизилась с 74,6 % до 62,5 %¹⁷.

Важным итогом антикризисных мероприятий является создание условий для дальнейших устойчивых преобразований в экономике, социальной сфере,

¹⁵ См.: *Государственный доклад о состоянии окружающей среды и природных ресурсов Самарской области* [Электронный ресурс]. URL: http://www.priroda.samregion.ru/environmental_protection/state_report/ (дата обращения: 24.04.2017).

¹⁶ См.: *Об утверждении* Комплексного инвестиционного плана...

¹⁷ Анализ автора по: *Бюджет для граждан* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Администрации городского округа Чапаевск. URL: http://chapaevsk.samregion.ru/byudzhet_dlya_grazhdan/ (дата обращения: 26.04.2017); *База данных показателей муниципальных образований...*

социокультурной и пространственной среде города. Инновационное содержание преобразований должна обеспечить частная инициатива и малое предпринимательство. В настоящее время инициативы по развитию и диверсификации осуществляются преимущественно государством и муниципальной властью.

За период 2010–2016 годы количество субъектов малого предпринимательства сократилось на 34,6 %, а численность их работников – на 23,0 % (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Основные показатели развития малого предпринимательства г.о. Чапаевск (2010–2016 годы) /
Main indicators of development of small business in the town of Chapaevsk (2010–2016)

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Отклонение за период, %
Количество субъектов малого предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей).	2280	2102	1946	1730	1805	1682	1492	-34,6
В том числе:								
малых предприятий	494	416	425	363	444	341	456	- 7,7
предпринимателей без образования юридического лица	1786	1686	1521	1367	1361	1341	1036	-42,0
Численности работников, занятых на малых предприятиях (включая индивидуальных предпринимателей), чел.	5671	5380	5023	4461	4813	3792	4369	- 23,0
В том числе:								
занятых на малых предприятиях, чел.	4395	4254	4082	3704	3712	3187	3479	- 20,8
занятых у предпринимателей без образования юридического лица, чел.	1276	1226	941	757	1101	605	890	- 30,3
Оборот малых предприятий, млн руб.	991,3	793,6	940,4	1124,4	661,2	520,4	1741,2	75,6
Доля ЕНВД в сумме налоговых и неналоговых доходов, %	10,0	8,7	7,5	4,5	5,6	6	6,6	-3,4

Источник: составлено автором по данным Росстата¹⁸, Комплексного инвестиционного плана развития городского округа Чапаевск Самарской области на 2016–2022 годы¹⁹ и Стратегии социально-экономического развития городского округа Чапаевск Самарской области на период до 2030 года²⁰.

¹⁸ База данных показателей муниципальных образований...

¹⁹ Об утверждении Комплексного инвестиционного плана...

²⁰ Об утверждении стратегии социально-экономического развития городского округа

По результатам 2015 года плотность субъектов малого и среднего предпринимательства на 1 тыс. жителей составила 24,7 предприятий (в среднем по Самарской области – 34,5 предприятия). В 2016 году в Чапаевске показатель снизился до 20,6 предприятий²¹. Доля работников, занятых в малых и средних предприятиях, в общей численности занятых в экономике г.о. Чапаевск в 2015 году достигла 18,1 % (общероссийский показатель – 27,3 %).

В городе имеются примеры стабильного развития малых предприятий и перехода в разряд более крупных компаний по объемам производства и численности работающих. Предприятия фармацевтической специализации (в том числе созданные ГРОП) постепенно формируют группу крупных, средних и малых фирм по производству, продвижению на рынок, оптовой торговле и организации сети аптек. Малые компании-производители медикаментов входят в инновационный территориальный кластер медицинских и фармацевтических технологий, создаваемый административными, научными и производственными структурами на территории Самарской области в 2014 году.

Показатели развития малого бизнеса по видам экономической деятельности (рис. 1) позволяют сделать вывод о том, что более 33 % действуют в сфере торговли и оказания услуг по ремонту транспортной и бытовой техники.

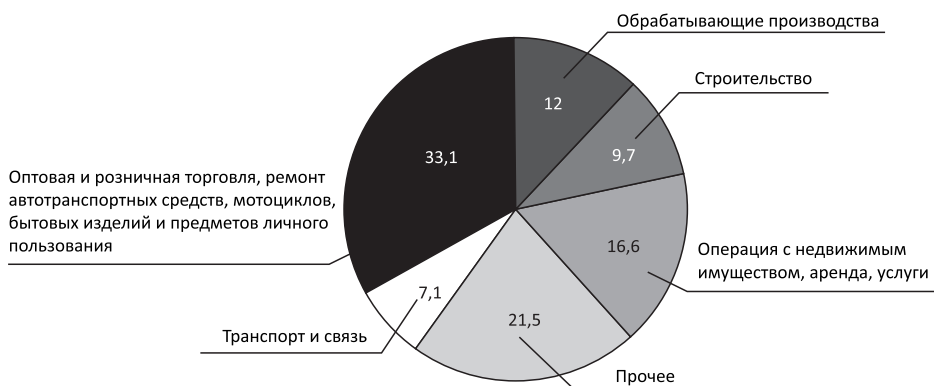


Рис. 1. Распределение малого бизнеса Чапаевска по видам экономической деятельности, 2014 год / Fig. 1. Distribution of small businesses on types of economic activities in Chapaevsk, 2014

Источник: составлено автором по Стратегии социально-экономического развития городского округа Чапаевск Самарской области на период до 2030 года²².

С 2010 года в отраслевой структуре индивидуальных предпринимателей доля торговли и сферы услуг составляет около 65 %. Малый бизнес и индиви-

Чапаевск Самарской области на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. решением Думы городского округа Чапаевск Самарской области от 26.02.2016 г. URL: <https://chap.samgd.ru/territory/budget/167442/> (дата обращения: 26.04.2017).

²¹ Анализ автора по: Об утверждении Комплексного инвестиционного плана..., Об обороте товаров малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]: офиц. сайт Администрации городского округа Чапаевск. URL: http://chapaevsk.samregion.ru/predprinimatelstvo/ob_oborote_tovarov_malogo_i_srednego_predprinimatelstva/ (дата обращения: 26.04.2017).

²² Об утверждении стратегии социально-экономического развития...

дуальные предприниматели обеспечили за период 2010–2015 годы рост объемов бытового обслуживания на 35,5 %, розничной торговли и общественного питания почти в 2 раза.

За период 2010–2016 годы поддержка малого предпринимательства в г.о. Чапаевск осуществлялась в рамках различных программ, в том числе регионального и местного уровня²³. Динамика показателей поддержки предпринимателей за счет средств местного бюджета (табл. 3) свидетельствует о росте ее объемов в 35 раз.

Таблица 3 / Table 3

Поддержка малого предпринимательства за счет средств местного бюджета Чапаевска (2010–2016 годы) / Support of small business at the expense of the local budget in Chapaevsk (2010–2016)

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы местного бюджета на поддержку и развитие малого предпринимательства, тыс. руб.	33,9	18,4	700,0	888,0	903,0	1133,3	1186,6
Количество субъектов, получивших поддержку за счет местного бюджета	780	820	836	4086	2114	355	1200
В % от общего количества субъектов малого предпринимательства	34,2	39,0	43,0	236,2	117,1	21,1	80,4

Источник: составлено автором по данным Комплексного инвестиционного плана развития городского округа Чапаевск Самарской области на 2016–2022 годы²⁴ и материалам официального сайта Администрации городского округа Чапаевск²⁵.

В 2013 и 2014 годах количество субъектов малого предпринимательства, получивших поддержку, превысило количество зарегистрированных. Аналогичную ситуацию мы видим, анализируя объемы поддержки за счет средств консолидированного бюджета Чапаевска в 2015 году.

В 2015 году средства поддержки в общей сумме 5 827,4 тыс. руб. (80,6 % суммы – средства вышестоящих бюджетов) были распределены преимущественно на микрокредитование, а также консультационную и информационную поддержку (рис. 2).

²³ См.: Областная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Самарской области на 2009–2015 годы» [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Самарской области от 27.03.2009 г. № 184. URL: <http://docs.cntd.ru/document/945013966> (дата обращения: 26.04.2017); Ведомственная целевая программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в городском округе Чапаевск на 2012–2014 годы» [Электронный ресурс]: утв. постановлением администрации городского округа Чапаевск от 19.12.2011 г. № 1410. URL: www.opora-credit.ru/upload/iblock/973/973d4762db4661fc9fe8ed77424abed9.doc (дата обращения: 26.04.2017).

²⁴ Об утверждении Комплексного инвестиционного плана...

²⁵ Об обороте товаров малого и среднего предпринимательства...

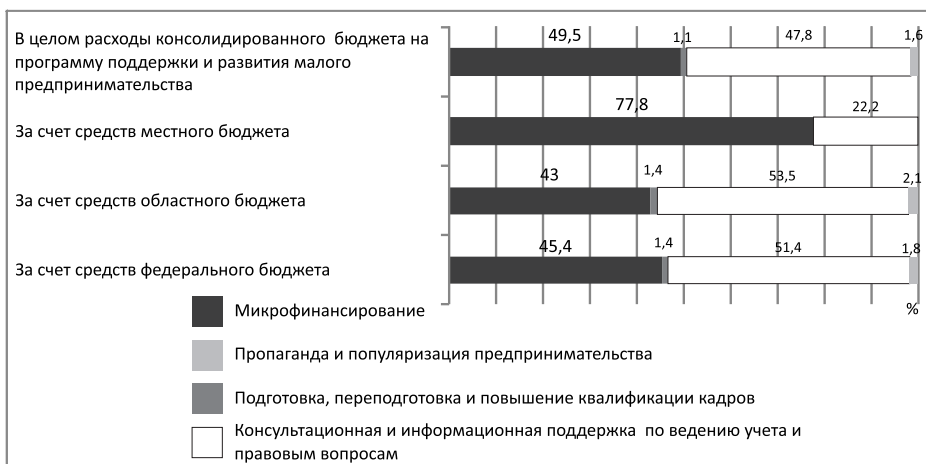


Рис. 2. Распределение средств поддержки малого предпринимательства в Чапаевске по источникам финансирования и направлениям расходов, 2015 год /
 Fig. 2. Distribution of small business support in Chapaevsk on the sources of funding and areas of expenditure, 2015

Источник: составлено автором по материалам официального сайта Администрации городского округа Чапаевск²⁶.

В рамках КИП на 2016–2022 годы на стимулирование предпринимательства (микрофинансирование и информационная поддержка) предполагается направить 75,5 млн руб., что позволит, по мнению администрации г.о. Чапаевск, привлечь внебюджетные инвестиции в размере 3,5 млн руб. При этом в 2018 году по сравнению с 2015 годом количество малых предприятий должно увеличиться на 30 %, а количество индивидуальных предпринимателей на 37 %. Доля численности работников малых предприятиях в общей численности занятых в экономике города составит 15,7 % (против 13,6 % в 2015 году), а доля малых предприятий в общем обороте крупных, средних и малых предприятий достигнет 24,5 % (против 22,0 % в 2015 году).

В Чапаевке действует общественный помощник Уполномоченного по защите прав предпринимателей, функционирует городская инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. На сайте городской администрации обеспечен свободный доступ к сервисам, предоставляемым АО «Корпорация «МСП» через портал Бизнес-навигатора МСП, но в разделах, содержащих местную информацию для предпринимателей (например, предоставляемой в аренду недвижимости), данные о чапаевских предложениях отсутствуют.

На указанном сайте также размещена информация о восьми инвестиционных площадках²⁷. При поддержке областного правительства индустриальный парк «Чапаевск» (специализация – строительные материалы), якорным резидентом которого является завод сухих строительных смесей компании

²⁶ Об обороте товаров малого и среднего предпринимательства...

²⁷ Инвестиционные площадки под развитие производствам [Электронный ресурс]: офиц. сайт Администрации городского округа Чапаевск. URL: http://chapaevsk.samregion.ru/investicii/investicionnye_plowadki_pod_razvitie_proizvodstva/ (дата обращения: 25.04.2017).

KNAUF. На правах аренды или выкупа инвесторам предлагаются земельные участки от 2 га, полностью обеспеченные инженерной инфраструктурой. Резидентам парка предоставляются налоговые льготы на срок до 5 лет (налог на прибыль – 13,5 %, налог на имущество – 0 %) и субсидии на создание новых рабочих мест в моногородах (100 тыс. руб. за одно рабочее место)²⁸. Данные предложения могут быть интересны средним и крупным инвесторам.

ОБСУЖДЕНИЕ

Таким образом, осуществляемые государством и муниципальной властью инструменты поддержки предпринимательства не приводят в Чапаевске к росту количества малых фирм, численности их сотрудников и увеличению роли малого предпринимательства в наполнении городского бюджета.оборот малого бизнеса увеличивается.

Развитие предпринимательства в сфере торговли и услуг физическим лицам является следствием растущих доходов горожан, в том числе в результате самозанятости. В сфере обрабатывающих производств и услуг для юридических лиц, в том числе и с участием градообразующего предприятия, создаются отраслевые группы средних и малых предприятий, вступающих в сетевое взаимодействие с организациями и предприятиями области.

Развитие частной инициативы в Чапаевске, по мнению автора, сдерживают:

- ориентация трудоспособного населения на самозанятость, квалифицированных кадров – на трудовую маятниковую миграцию, что вызывает отсутствие потребности в развитии частной предпринимательской инициативы, получении знаний и обмене ими;
- непривлекательность социальной инфраструктуры, загрязнение окружающей среды, разрушающееся городское хозяйство, наличие неухоженных территорий и неиспользуемые рекреационные возможности как важнейшие причины низкого качества жизни населения;
- монопрофильность экономики, доминирующей за счет градообразующего предприятия и его воздействия на факторы производства (рабочую силу) и сдерживающей инновационное развитие местного сообщества;
- недостаточно гибкие условия «входа» нового бизнеса (вне агломерационного эффекта): слабо развитые транспортно-логистическая, инженерная и коммунальная инфраструктуры города, интернет-среда, ограничивающая сетевое взаимодействие;
- нерациональная городская планировка, наличие законсервированных мобилизационных мощностей.

Агломерационный фактор оказывает негативное влияние на производственные и деловые перспективы Чапаевска, изымает из потенциала его развития самых образованных, креативных и предприимчивых людей. Формирование, сохранение и повышение качества человеческого капитала должно стать основной целью модернизационных преобразований в Чапаевске. Удержание в городе начинающих предпринимателей возможно на основе молодежных грантов.

²⁸ Там же.

Конкурентную борьбу за человеческий капитал необходимо начинать с реновации городской среды (в том числе через создание наилучших условий для индивидуального жилищного строительства, возведение социального жилья, создание социальной инфраструктуры для пожилых граждан, развитие рекреационного потенциала), решая при этом сразу две задачи: улучшения качества жизни и создания пространственных условий для развития малых и средних компаний. Источниками финансирования данных направлений могут стать, например, федеральные целевые программы и проекты.

Преобразование городской территории, рекультивация бывших промышленных территорий, переработка отходов и производство инновационных товаров на их основе, как и социальное предпринимательство, могут стать полем для проявления частной инициативы и новым видом деятельности малого бизнеса. Глубокая переработка и поставка сельскохозяйственной продукции, иные производства и сервисы в интересах крупных городов агломерации также рассматриваются нами в качестве перспективных направлений малого предпринимательства в Чапаевске.

Агломерация с экономически и инновационно активными городами, реализующими кластерные инициативы, предоставляет Чапаевску уникальные возможности и ресурсы для организации эффективного сетевого взаимодействия. Задача региональных властей – планирование сетевой кооперации в городах и населенных пунктах агломерации (организация межмуниципальных ассоциаций производителей), чапаевской администрации – снижение затрат, в том числе коммунальных, на ведение бизнеса (создание бизнес-инкубаторов и предоставление предпринимателям производственных помещений, подготовленных для размещения оборудования). Особое внимание в городе должно быть уделено развитию интернет-среды и информатизации в качестве обязательной составляющей эффективного сетевого взаимодействия (привлечение провайдеров, организация зон беспроводного интернет в общедоступных местах и пунктов коллективного доступа в учреждениях культуры, образования, а также в бизнес-инкубаторах).

Увеличение количества жизнеспособных, малых предприятий, поддерживаемых сетевым взаимодействием, будет способствовать снижению ограничивающего влияния монополизации на преобразование экономической структуры моногорода. Муниципальные органы власти должны способствовать этому процессу через стимулирование ГРОП на взаимодействие с малым бизнесом моногорода. Уровень кооперации градообразующих комплексов с местным сектором малого предпринимательства может стать целевым показателем КИПов моногородов со стабильно действующими ГРОП.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приоритетом федеральной политики, инициатив региональных и муниципальных властей по поддержке малого предпринимательства в старопромышленных моногородах должны стать формирование и сохранение человеческого капитала, развитие творческого потенциала местного

сообщества, преобразование и повышение комфортности городского пространства, улучшение качества жизни, а также создание эффективного сетевого взаимодействия, обеспечивающего гибкую специализацию экономики моногорода.

Представляется, что результаты исследования могут быть использованы в деятельности государственных органов власти и местного самоуправления по повышению эффективности осуществляемых и планируемых мер в части развития малого бизнеса в старопромышленных моногородах.

Библиографический список

Гусева М. С., Амелькина Д. В., Дмитриева Е. О. Развитие партнерства государства и малого бизнеса в инновационной сфере региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6 (48). С. 288–307.

Дмитриева Е. О. Государственная поддержка моногородов РФ в условиях восстановления экономического роста [Электронный ресурс] // Науковедение: интернет-журнал. Т. 9, № 1. 2017а. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/37EVN117.pdf> (дата обращения: 05.04.2017).

Дмитриева Е. О. Модели развития малого предпринимательства в моногородах РФ // *Argo Administrandi* (Искусство управления). 2017b. Том 9, № 2. С. 195–213.

Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в многопрофильных городах. Блокировки развития, новая промышленная политика и план действий. М.: ЛЕНАНД, 2015. 216 с.

Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М.: Новый хронограф, 2013. 548 с.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ.; под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 606 с.

Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е.Г. Анимича (рук. авт. кол.), В. С. Бочко, Э. В. Пешина, П. Е. Анимича; под науч. ред. А. И. Татаркина, М. В. Федорова; Урал. гос. экон. ун-т, Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2010. 81 с.

Кремин А. Е. Оценка влияния функционирования малого предпринимательства на экономику муниципального образования // Проблемы развития территории. 2017. № 1. С. 59–77.

Портер М. Конкуренция. 2-е изд. М.: Вильямс, 2006. 608 с.

Развитие моногородов России / под ред. И. Н. Ильиной. М.: Фин. ун-т, 2013. 168 с.

Сарварова Э. Р., Гусева М. С. Городские агломерации и системы расселения: новые перспективы и барьеры развития // Современные наукоемкие технологии. 2014. № 7–1. С. 79–81.

Старикова А. В., Курпянова Т. Б., Рогова К. В. Формирование кластеров малых и средних предприятий как инструмент диверсификации экономики моногорода // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2–1 (79–1). С. 322–326.

Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / И. Стародубровская [и др.]; под ред. И. Стародубровской. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 248 с.

Ткачук С. Н. Малый бизнес – важный резерв развития моногорода // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2010. № 3 (11). С. 34–42.

Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.

Ускова Т. В., Иогман Л. Г., Ткачук С. Н., Нестеров А. Н., Литвинова Н. Ю. Моногород: управление развитием. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 220 с.

Якишин Ю. В. Стратегическое управление реструктуризацией экономики: регион, город, предприятие / под ред. С. В. Кузнецова. СПб.: Любавич, 2016. 416 с.

Anderstig Ch. Innovation, Entrepreneurship and Regional Growth – An Exploration of Swedish Regional Data. Liverpool: ERSA, 2008. 28 p.

Armington C., Acs Z. J. The Determinants of Regional Variation in New Firm Formation // Regional Studies. 2002. Vol. 36, № 1. P. 33–45.

Audretsch D. B. New Firm Survival and the Technological Regime // Review of Economic and Statistics. 1991. Vol. 73, № 3. P. 441–450.

Baumol W. J. The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Becattini G. Industrial Districts: A New Approach to Industrial Change. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. 224 p.

Becattini G. The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion // Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy / F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger (eds.). Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990. P. 37–51.

Bell D. The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting. N.Y.: Basic Books, 1973. 616 p.

De Arteche M., Santucci M., Welsh S. V. Redes y clusters para la innovación y la transferencia del conocimiento. Impacto en el crecimiento regional en Argentina // Estudios Gerenciales. 2013. Vol. 29, № 127. P. 127–138.

Hudson R. Economic Geographies: Circuits, Flows and Spaces [Электронный ресурс]. URL: <http://sk.sagepub.com/books/economic-geographies> (дата обращения: 14.04.2017).

Mair J., Robinson J., Hockerts K. Social Entrepreneurship. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2006. 280 p.

Piore M. J., Sabel C. The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. N.Y.: Basic Books, 1984. 355 p.

Информация об авторе

Дмитриева Елена Олеговна – канд. экон. наук, доц. кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0001-5184-1705

ResearcherID: D-6001-2017

Электронный адрес: dmitr-el@mail.ru

Статья получена 16 мая 2017 года

UDC 338(470.73)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-348-369

PECULIARITIES OF SMALL BUSINESS DEVELOPMENT IN THE OLD INDUSTRIAL SINGLE-INDUSTRY TOWN CHAPAEVSK, SAMARA REGION

Elena O. Dmitrieva

Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya
str., Samara, 443090, Russia

ORCID: 0000-0001-5184-1705

ResearcherID: D-6001-2017

E-mail: dmitr-el@mail.ru

For citation:

Dmitrieva, E. O. (2017), "Peculiarities of Small Business Development in the Old Industrial Single-Industry Town Chapaevsk, Samara Region", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 348–369, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-348-369.

Introduction. In current Russian environment, small business is seen as a factor contributing into the diversification of the economy of single-industry cities. The most favorable conditions to develop an entrepreneurial initiative, taking into account local factors, are an integral part of the state's policy towards mono-profile municipal entities. Peculiarities of the implementation of entrepreneurship in particular urban settlements are determined by the varying degree of economic development and innovative activity of the territories of their dislocation, the peculiarity and variation in the ways of modernization of single-industry towns.

The aim of this work is to study the functioning features of business development models, formed by measures of state support for mono-profile municipal entities and small businesses, to clarify the areas of state support for entrepreneurial initiative in the old industrial single-industry town, which is a part of a large agglomeration.

Methods are systematic approach, methods of theoretical research, statistical analysis, expert assessments.

Results. The scientific understandings of the innovative role of entrepreneurship in the modernization of old industrial cities and the network form of small business organization supported in economically and innovatively active regions by agglomeration processes are systematized. Demographic, socio-economic and ecological indicators of Chapaevsk in comparison with the indicators of Samara region are analyzed, the state and dynamics, branch specialization, scope and areas of state support of small business in Chapaevsk urban district are looked at. Factors hampering private initiative were studied, and the influence of agglomeration on the growth of small business in a single-industry town was investigated. The areas to support the entrepreneurial initiative in the old industrial single-industry towns are the formation and preservation of human capital, the development of the creative potential of the local community, the transformation and improvement of the urban space comfort, the improvement of the quality of life and the organization

of effective network interaction that provides flexible specialization of the single-industry economy.

Conclusion. The conclusions of the paper can be used as a basis for the activities of state and municipal government bodies to improve the efficiency, implemented and planned measures to support small businesses in the old industrial single-industry towns, and should be detailed in the process of further research work in the field of regional policy for the modernization of single-industry towns.

Key words: economy diversification; agglomeration; governmental support; network interaction; clusters; single-industry town

References

Guseva, M. S., Amel'kina, D. V. and Dmitrieva, E. O. (2016), "Development of Partnership between the State and Small Business in the Innovation Sphere of the Region", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 6, pp. 288–307.

Dmitrieva, E. O. (2017), "State Support of the Russian Single-Industry Towns in terms of economic growth", *Naukovedenie* vol. 9, no. 1 [Online], available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/37EVN117.pdf> (Accessed April 5, 2017).

Dmitrieva, E. O. (2017), "Development Model of Small Businesses in Single-Industry Towns of the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 2, pp. 195–216, doi: 10.17072/2218-9173-2017-2-195-216.

Zamyatina, N. Yu. and Pilyasov, A. N. (2015), *Innovatsionnyi poisk v mnogoprofil'nykh gorodakh. Blokirovki razvitiya, novaya promyshlennaya politika i plan deistvii* [Innovative search in single-industry towns. Development locks, a new industrial policy and action plan], LENAND, Moscow, Russia.

Zamyatina, N. Yu. and Pilyasov, A. N. (2013), *Rossiya, kotoruyu my obreli: issleduya prostranstvo na mikrourovne* [Russia, which we found: exploring the space at the micro level], Novyi khronograf, Moscow, Russia.

Castells, M. (2000), *Informatsionnaya epokha: ekonomika, obshchestvo i kul'tura* [The Information Age: Economy, Society and Culture], Translated by Shkaratan, O. I., HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Animitsa, E. G., Bochko, V. S., Peshina, E. V. and Animitsa, P. E. (2010), *Kontseptual'nye podkhody k razrabotke strategii razvitiya monoprofil'nogo goroda* [Conceptual approaches to the development of a strategy for the development of a single-industry town], USUE Publishing House Yekaterinburg, Russia.

Kremin, A. E. (2017), "Assessment of the Influence of Functioning of Small Business on the Economy of a Municipal Entity", *Problems of Territory's Development*, no. 1, pp. 288–307.

Porter, M. (2006), *Konkurentsia* [On Competition], Vil'yams, Moscow, Russia.

Il'ina, I. N. (ed.) (2013), *Razvitie monogorodov Rossii* [Development of single-industry towns in Russia], Financial University Publishing House, Moscow, Russia.

Sarvarova, E. R. and Guseva, M. S. (2014), "City Agglomerations and Settlement Systems: New Perspectives and Barriers of Development", *Modern High Technologies*, no. 7–1, pp. 79–81.

Starikova, A. V., Kupriyanova, T. B. and Rogova, K. V. (2017), "Formation of Small and Medium-Sized Enterprises Clusters as a Means to Diversify the Monoprofile

Cities Economy”, *Journal of Economy and entrepreneurship*, vol. 11, no. 2–1, pp. 322–326.

Starodubrovskaya, I. (ed.) (2011), *Strategii razvitiya staropromyshlennykh gorodov: mezhdunarodnyi opyt i perspektivy v Rossii* [Strategies for the Development of Old Industrial Cities: International Experience and Prospects in Russia], Izdatel'stvo Instituta Gaidara, Moscow, Russia.

Tkachuk, S. N. (2010), “Small Business is an Important Reserve for the Development of a Single-Industry City”, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 3, pp. 34–42.

Uskova, T. V. (2009), *Upravlenie ustoichivym razvitiem regiona* [Management of Sustainable Development of the Region], VolSC RAS Publishing House, Vologda, Russia.

Uskova, T. V., Iogman, L. G., Tkachuk, S. N., Nesterov, A. N. and Litvinova, N. Yu. (2012), *Monogorod: upravlenie razvitiem* [Single-Industry City: Development Management], VolSC RAS Publishing House, Vologda, Russia.

Yakishin, Yu. V. (2016), *Strategicheskoe upravlenie restrukturizatsiei ekonomiki: region, gorod, predpriyatie* [Strategic management of economy restructuring: region, city, enterprise], Lyubavich, St. Petersburg, Russia.

Anderstig, Ch. (2008), *Innovation, Entrepreneurship and Regional Growth – An Exploration of Swedish Regional Data*, ERSA, Liverpool, UK.

Armington, C. and Acs, Z. J. (2002), “The Determinants of Regional Variation in New Firm Formation”, *Regional Studies*, vol. 36, no. 1, pp. 33–45.

Audretsch D. B. (1991), “New Firm Survival and the Technological Regime”, *Review of Economic and Statistics*, vol. 73, no. 3, pp. 441–450.

Baumol W. J. (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, USA.

Becattini, G. (2004), *Industrial Districts: A New Approach to Industrial Change*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Becattini, G. (1990), “The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion”, in Pyke, F., Becattini, G. and Sengenberger W. (eds.), *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva, Switzerland, pp. 37–51.

Bell, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, N.Y., USA.

De Arteche, M., Santucci M. and Welsh, S. V. (2013), “Redes y clusters para la innovación y la transferencia del conocimiento. Impacto en el crecimiento regional en Argentina”, *Estudios Gerenciales*, vol. 29, no. 127, pp. 127–138.

Hudson, R. (2012), *Economic Geographies. Circuits, Flows and Spaces* [Online], available at: <http://sk.sagepub.com/books/economic-geographies> (Accessed April 14, 2017).

Mair, J., Robinson, J. and Hockerts, K. (2006), *Social Entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, N.Y., USA.

Piore, M. J. and Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, N.Y., USA.

Received May 16, 2017

УДК [316.354:351/354]:330.322
DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИИ

М. С. ОБОРИН

Пермский институт (филиал) Российского экономического университета
имени Г. В. Плеханова, г. Пермь, Россия

М. Ю. ШЕРЕШЕВА

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

А. М. ПАХАЛОВ

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Оборин М. С., Шерешева М. Ю., Пахалов А. М. Институциональная среда как фактор формирования инвестиционного климата малых городов России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 370-394. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394.

Введение: несмотря на существенные позитивные результаты, достигнутые в последние пять лет (2012–2017 годы) в ходе реформ инвестиционного климата на федеральном и региональном уровнях, инвестиционная привлекательность многих малых муниципальных образований остается низкой, причем это во многом обусловлено низким качеством институтов как элементов институциональной среды.

Цель: разработка подхода к институциональному проектированию инвестиционного климата на муниципальном уровне.

Методы: институционального анализа, опросов и глубинных интервью.

Результаты: представлена классификация формальных экономических институтов, формирующих инвестиционный климат. Изучен такой фактор низкой результативности проводимых институциональных преобразований в России, как отсутствие сопутствующих изменений институтов муниципального уровня. Проанализировано содержание «муниципальных инвестиционных стандартов» Ленинградской, Тульской областей и Пермского края. Предложен подход к институциональному проектированию инвестиционного климата на муниципальном уровне.

Выводы: определено, что качество институциональной среды в малых городах значительно уступает качеству институциональной среды в крупных экономических центрах, расположенных в том же регионе. Для достижения позитивного результата малым городам необходимо развивать различные формы сетевого взаимодействия, включая обмен лучшими практиками регулирования.

Ключевые слова: инвестиционный климат; институциональная среда; малые города; сетевое взаимодействие; лучшие практики; институциональное проектирование

ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономическое развитие малых городов России, где проживают около 15 % населения страны, является одним из приоритетных направлений государственной политики. Для разработки комплексной стратегии

развития малых городов необходимо внимательно изучить не только их производственный и ресурсный потенциал, но также их социальные, культурные и институциональные особенности.

Многие малые города характеризуются низким уровнем социально-экономического развития, даже несмотря на то, что обладают значительным экономическим потенциалом, выгодным географическим положением и квалифицированными трудовыми ресурсами. Причины такого положения дел могут скрываться в существовании ряда специфических причин, среди которых можно назвать административные барьеры, коррупцию, незащищенность прав собственности. Эти неблагоприятные явления в совокупности позволяют говорить о низком качестве институциональной среды и неблагоприятном инвестиционном климате.

Многочисленные эмпирические исследования на межстрановых выборках, проведенные в 1990–2000-х годах, подтвердили статистически значимое влияние институтов на инвестиционную активность (Aron, 2000). Результаты оценки качества экономических институтов в странах мира были использованы в качестве основы для разработки и модификации национальных систем законодательства, улучшения качества регулирования и государственного управления. Однако на более низких уровнях (в частности, на уровне регионов и городов) подобные исследования проводятся крайне редко, что затрудняет разработку и внедрение локальных институциональных проектов. Данная статья восполняет этот пробел: анализируется институциональная среда малых городов России с акцентом на роль этой среды в формировании благоприятного инвестиционного климата.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Под *институциональной средой* в новой институциональной экономической теории понимается совокупность норм и правил, регулирующих экономическую, политическую, юридическую и иные сферы жизни общества. Институциональная среда рассматривается в качестве верхнего «слоя» общественной жизни, определяющего непосредственные формы управления и координации в обществе, взаимодействия между индивидами (Williamson, 1995).

Институциональная среда формируется из совокупности различных институтов – «правила игры», созданных самим обществом для организации и координации взаимоотношений между людьми (North, 1990). Любой институт может быть представлен как совокупность из пяти элементов: ситуации, адресата, предписываемого действия, гаранта (лица или группы лиц, следящих в ситуации за исполнением адресатом предписываемого действия) и санкции (наказания, которое гарант накладывает на адресата в том случае, если в ситуации он не совершает предписываемого действия).

Структура институциональной среды определяется многообразием типов институтов (рис. 1). Среди основных подходов к классификации институтов

как «правил игры» в обществе можно выделить три подхода, разработанных в рамках институциональной экономической теории (по способу возникновения, по издержкам изменения и по гаранту). Кроме того, еще одна классификация непосредственно следует из трехуровневой системы регулирования и управления, принятой в Российской Федерации (федеральный, региональный и местный уровни).

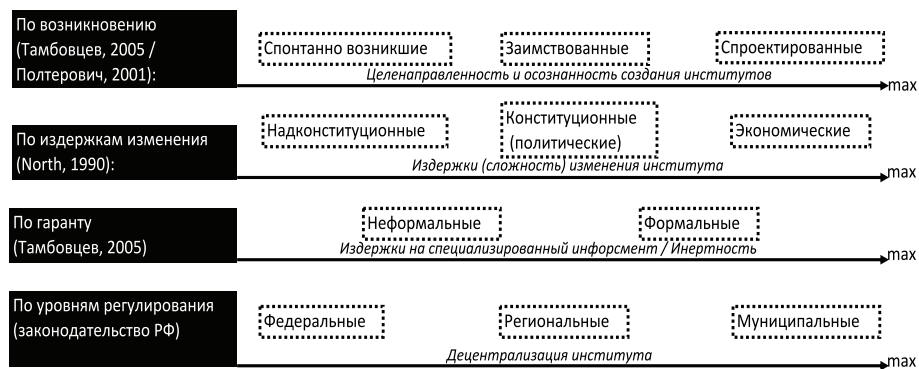


Рис. 1. Классификация институтов как элементов институциональной среды / Fig. 1. Classification of institutions being the elements of an institutional environment

Источник: составлено авторами на основе (Тамбовцев, 2005; Полтерович, 2001; North 1990).

Институциональная среда малых городов формируется на муниципальном уровне, однако включает в себя институты, которые можно классифицировать по всем трем основным параметрам, предложенным в рамках новой институциональной экономической теории. Предположим, например, что в одном из малых городов по инициативе главы администрации принят новый регламент предоставления муниципальных субсидий малому бизнесу, созданный по образцу и подобию успешного опыта соседних городов. В данном случае речь идет об институте, который можно охарактеризовать как:

- а) заимствованный (поскольку он скопирован из иной институциональной среды);
- б) экономический (поскольку он регулирует непосредственные аспекты ведения хозяйственной деятельности на территории города – процедуру получения субсидий предпринимателями);
- с) формальный (поскольку у этого института есть специализированный гарант – администрация города или какой-либо из ее сотрудников).

Общая структура институциональной среды малого города может быть построена с учетом функциональных особенностей институтов, то есть исходя из набора функций и сфер регулирования, к которым относится тот или иной институт (табл. 1).

**Структура институциональной среды малого города /
Structure of institutional environment in a small town**

Наименования институтов	Примеры институтов
1	2
<i>Надконституционные (поведенческие) институты</i>	
Устоявшиеся локальные традиции и обычаи жителей города	<ul style="list-style-type: none"> • уникальные городские обычаи и традиции (например, связанные с уникальными местными праздниками и / или почитанием святого – «покровителя» города).
Конституционные (политические) институты	
Правила избрания / назначения представителей органов местного и общественного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> • положение об администрации муниципального образования; • положение о территориальном общественном самоуправлении.
Экономические институты	
Институты, регулирующие предпринимательскую деятельность и формирующие инвестиционный климат	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные программы по содействию развитию малого и среднего предпринимательства; • муниципальные инвестиционные стандарты, регулирующие взаимоотношения органов власти и инвесторов; • регламенты оказания муниципальных услуг предпринимателям и инвесторам.
Институты развития социальной сферы города (образование, здравоохранение, культура, спорт)	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные программы по развитию объектов социальной сферы; • регламенты и положения, регулирующие доступ населения к объектам социальной сферы; • планы строительства объектов социального назначения.
Институты системы муниципальных финансов	<ul style="list-style-type: none"> • постановления об утверждении бюджета муниципального образования; • постановления об утверждении отчета об исполнении бюджета; • муниципальные инвестиционные программы.
Институты, обеспечивающие развитие городской инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные программы по благоустройству и развитию благоприятной городской среды; • программы и постановления местной администрации, формирующие планы развития и ремонта дорожно-транспортной инфраструктуры города; • постановления местной администрации, регулирующие порядок подключения жилых домов и предприятий к водоснабжению и иным ресурсным сетям.

1	2
Институты, формирующие условия для повышения туристической привлекательной и развития туризма на территории города	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные программы по развитию туризма; • положения, регулирующие деятельность организаций и подразделений администрации, ответственных за развитие туризма; • положения и постановления о проведении праздников и мероприятий, относящихся к сфере событийного туризма.
Иные экономические институты	<ul style="list-style-type: none"> • все институты местного уровня, регулирующие социально-экономическую жизнь города, не включенные в вышеописанные категории.

Источник: составлено авторами на основе (North, 1990).

МЕТОДЫ

Сложности анализа институциональной среды малых городов России связаны с тем, что формирующие ее институты тесно связаны с региональным и федеральным уровнями. Эти связи устанавливаются прежде всего Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В статье 35 данного закона устанавливаются основные правила выборов представительного органа муниципального образования, а в статье 36 – порядок избрания главы муниципального образования, то есть политические институты местного уровня формируются в рамках институтов, установленных на федеральном уровне. Есть также примеры взаимодействия между институтами муниципального и регионального уровней: например, внедрение муниципальных программ и стандартов по повышению инвестиционной привлекательности и социально-экономическому развитию часто проходит под контролем региональных властей, то есть фактически гарант института находит на более высоком уровне (регион) относительно сферы действия института (муниципалитет). Сложные взаимосвязи между институтами различных уровней и типов обязательно нужно учитывать как при изучении территориальной институциональной среды, так и при проектировании институциональных изменений и реформ.

Качественная институциональная среда является необходимым условием экономического развития стран, регионов и городов (North, 1990; Dawson, 1998; Acemoglu and Johnson, 2005; Баранов и др., 2015). Несмотря на дискуссионный характер вопроса о том, каким именно образом институты воздействуют на экономический развитие, большинство экономистов сходятся на том, что важнейший канал влияния институциональной среды связан с инвестициями: хорошие институты стимулируют долгосрочные инвестиции, а инвестиции, в свою очередь, стимулируют рост экономики (Acemoglu et al., 2005). В данной статье основное внимание будет сфокусировано именно на институтах, регулирующих предпринимательскую деятельность и формирующих инвестиционный климат.

В центре внимания исследователей, изучающих институциональные факторы экономического развития территорий, чаще всего оказываются те компоненты институциональной среды, которые прямо или косвенно влияют на инвестиционную активность. Рассматриваются три базовых механизма влияния качества институтов на инвестиционную активность: влияние институтов на уровень риска инвестиционных проектов, влияние институтов на издержки реализации инвестиционных проектов и влияние институтов на конкурентную среду и набор доступных инвестиционных возможностей (Смит и Холлуорд-Дримайер, 2005, с. 41–42).

Институты влияют *на уровень риска* инвестиционных проектов с помощью своего координационного эффекта – способности координировать действия экономических агентов, делая их более предсказуемыми и согласованными. В экономической системе с хорошо функционирующими институтами снижается уровень неопределенности, что позволяет экономическим агентам планировать и осуществлять долгосрочные инвестиции. Напротив, слабые институты повышают риски инвестиционных вложений и, как следствие, заставляют инвесторов отказываться от долгосрочных вложений, что в конечном итоге оказывает негативное влияние на экономический рост (Aron, 2000). Например, в случае недостаточно эффективных институтов защиты прав собственности инвесторы опасаются потерять в будущем результаты своих инвестиционных вложений в ходе захвата бизнеса, экспроприации или национализации. В силу этих опасений они предпочитают либо осуществлять небольшие проекты с коротким горизонтом планирования, либо вовсе отказываются от инвестирования на той или иной территории (Капелюшников и Демина, 2011, с. 26).

С помощью своего распределительного эффекта – способности перераспределять ресурсы между экономическими агентами – институты могут прямо или косвенно влиять *на издержки*, связанные с реализацией инвестиционных проектов. В частности, рост издержек вследствие увеличения налоговой нагрузки снижает рентабельность планируемых инвестиций и оказывает негативное влияние на показатели эффективности инвестиционных проектов; в то время как институционально закрепленный механизм участия государства в финансировании проектов (в форме предоставления субсидий или государственно-частного партнерства), напротив, снижает издержки инвесторов и повышает инвестиционную привлекательность страны или региона. Низкое качество институтов, защищающих права собственности, также приводит к возникновению дополнительных издержек для инвестора (Тамбовцев, 2012, с. 163). В частности, при реализации проектов в экономической системе с низким уровнем защиты прав собственности инвесторы вынуждены увеличивать свои расходы на юридические и охранные услуги, призванные защищать объекты инвестирования от захвата или недружественных поглощений.

Наконец, институты могут влиять *на набор доступных инвестиционных альтернатив*, создавая входные барьеры в отдельных отраслях или сегментах рынка, либо устанавливая прямые запреты на инвестиции в определенные

секторы экономики. В результате таких ограничений у частных инвесторов сокращается перечень потенциальных направлений для инвестирования. В частности, в экономике исламских стран религиозные институты напрямую запрещают инвестиционные вложения в такие отрасли, как производство табака и алкоголя, производство пищевых продуктов с использованием свинины и ряд других отраслей (Presley and Sessions, 1994).

РЕЗУЛЬТАТЫ

В перечень институтов, влияющих на инвестиционную активность (то есть формирующих *инвестиционный климат* страны, региона или города), включаются формальные и неформальные правила, регулирующие процессы инвестирования и ведения бизнеса как на стартовом (инвестиционном) этапе, так и на последующих этапах развития коммерческих предприятий. В методике одного из самых известных институциональных рейтингов в области инвестиционного климата – ежегодного рейтинга стран по условиям ведения бизнеса (Doing Business) оцениваются нормативно-правовые акты и государственное регулирование деятельности предприятий на протяжении всего жизненного цикла – от учреждения до ликвидации. В итоговом значении рейтинга учитываются десять основных параметров, непосредственно связанных с инвестиционным климатом: регистрация бизнеса; обеспечение исполнения контрактов; получение разрешений на строительство; подключение к электросетям; регистрация собственности; получение заемного финансирования; налогообложение; возможности международной торговли; защита инвесторов; ликвидация (банкротство) предприятия¹. Среди других институциональных факторов, рассматриваемых в рамках исследований инвестиционного климата, можно выделить эффективность государственного управления, административную нагрузку на бизнес, уровень коррупции и защиты прав собственности (Кузнецов, 2012, с. 166–167).

В таблице 2 представлены классификация формальных экономических институтов, формирующих инвестиционный климат, подготовленная на основе работ экспертов Всемирного банка, а также информация о том, на каких из трех уровней институциональной системы России функционируют перечисленные институты. Следует отметить, что в данное распределение осознанно не включаются неформальные институты, поскольку их действия на всех уровнях достаточно многообразны, однако они в большинстве случаев не являются объектами целенаправленных институциональных изменений и не вписываются в традиционную схему институционального проектирования.

¹ *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency: 12th Ed.* Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014. P. 147-148.

Классификация формальных экономических институтов, формирующих инвестиционный климат / Classification of formal economic institutes shaping investment climate

Тип институтов	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Институты защиты прав собственности и защиты прав инвесторов	Да	Частично	Нет
Институты контрактации (обеспечения исполнения контрактов)	Да	Нет	Нет
Налоговые институты (налоговая система)	Да	Да	Да
Институты, регулирующие регистрацию бизнеса и вход фирм на рынок	Да	Частично	Частично
Институты, регулирующие строительство объектов коммерческого назначения	Да	Да	Да
Институты, регулирующие доступ к объектам инфраструктуры	Да	Да	Да
Институты защиты прав заемщиков и кредиторов	Да	Нет	Нет
Институты разрешения неплатежеспособности коммерческих фирм	Да	Нет	Нет

Источник: составлено авторами с использованием классификации институтов.

Роль различных институтов в формировании инвестиционного климата неодинакова. В качестве двух ключевых институциональных факторов формирования инвестиционного климата рассматриваются институты, регулирующие заключение контрактов, и институты защиты прав собственности (North, 1990; Acemoglu and Johnson, 2005; Linz, 2002). Различные авторы по-разному оценивают относительную важность этих двух факторов с точки зрения влияния на инвестиционный климат. Дуглас Норт, например, подчеркивал одинаковую важность «институтов контрактации», обеспечивающих исполнение частных контрактов между гражданами, и «институтов прав собственности», защищающих права собственности граждан от действий правителей (North, 1990). В свою очередь Асемоглу и Джонсон, используя в качестве прокси-переменной для институтов контрактации индикаторы проекта «Doing Business» Всемирного банка, а в качестве прокси-переменных для институтов прав собственности – различные экспертные оценки ограничения государственной власти и защиты прав собственности, пришли к выводу о неравнознач-

ности двух типов институтов. Проведенное авторами эконометрическое исследование показало, что институты прав собственности оказывают большое влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и финансовое развития, в то время как институты контрактации влияют на развитие форм финансового рынка, но имеют значительно более ограниченное влияние на экономический рост и инвестиции (Acemoglu and Johnson, 2005). Предположение авторов относительно полученного результата заключается в том, что индивиды могут структурировать контракты таким образом, чтобы уменьшить негативные последствия от неразвитых институтов контрактации. Фактически, в случае отсутствия эффективных государственных институтов, регулирующих заключение и исполнение контрактов, индивиды и частные фирмы способны сами спроектировать контракты таким образом, чтобы минимизировать риск их нарушения и (или) убытки от их неисполнения другой стороной. Другими словами, эту проблему можно решить на уровне институциональных соглашений. В отличие от этой ситуации институты прав собственности, ограничивающие произвол, самоуправство и возможности экспроприации со стороны элит, имеют более важные последствия с точки зрения экономической деятельности. Как бы индивиды и частные фирмы ни старались, они не могут полностью защитить свои активы и доходы от насильственного изъятия со стороны властей, потому что здесь решение проблемы полностью находится уже на уровне институциональной среды.

Из таблицы 1 видно, что контроль за двумя ключевыми институциональными факторами, влияющими на инвестиционную активность, сосредоточен в России на федеральном уровне (речь идет прежде всего о правоохранительной и судебной системах, а также о федеральных законах и кодексах, регулирующих основополагающие принципы экономической деятельности). Однако другие институты, непосредственно регулирующие существенные аспекты реализации инвестиционных проектов (например, строительство и доступ к инфраструктуре), функционируют и на двух более низких уровнях: региональном и муниципальном. Проведенные исследования показывают, что в таких крупных странах, как Россия, инвестиционный климат и институциональная среда не являются однородными на всей территории, а значительно варьируются между регионами (Зубаревич, 2010; Dollar et al., 2003). Таким образом, актуальной задачей является изучение институциональных особенностей на региональном и местном уровне.

С формальной точки зрения, институциональные факторы инвестиционной привлекательности российских регионов могут считаться достаточно единообразными, что связано с особенностями современного этапа институциональных реформ в области инвестиционного климата в России. Этот этап начался в 2012 году, когда Агентством стратегических инициатив при активном участии Правительства РФ и профильных министерств был разработан «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе». Это комплекс институциональных, инфраструктурных, управленческих и иных мер, нацеленных на привлечение инвестиций в регионы России

и на улучшение общего инвестиционного климата в стране. Особенностью данного этапа реформ является желание правительства в ходе региональных институциональных изменений внедрить на территории страны единые «правила игры», то есть максимально «стандартизировать» институциональную среду в российских регионах за счет выявления и тиражирования лучших региональных практик в области совершенствования инвестиционного климата.

Из 15 положений (требований) «Регионального инвестиционного стандарта» шесть предполагают изменения институциональной среды в регионах (касаются либо создания новых институтов, либо изменений одного или нескольких компонентов действующих институтов). Остальные требования стандарта касаются управленческих, имиджевых, инфраструктурных и кадровых решений, потенциально способных улучшить инвестиционный климат в регионах (рис. 2).



Рис. 2. Классификация положений «Регионального инвестиционного стандарта»² / Fig. 2. Classification of Provisions “Regional Investment Standard”

В данной статье для сравнительного анализа выбраны три российских региона: Владимирская область, Тульская область и Пермский край. Данные регионы существенно различаются как по количественным оценкам *инвестиционной активности* (объем прямых иностранных инвестиций и инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения), так и по качественным оценкам *инвестиционной привлекательности* (результаты трех ведущих рейтингов состояния инвестиционного климата и качества институциональной среды ведения бизнеса) (табл. 3).

² Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе [Электронный ресурс]. URL: http://asi.ru/upload/medialibrary/91d/STD-v3-RUS_f.pdf (дата обращения: 10.05.2017).

**Сравнительный анализ регионов исследования (по данным за 2016 год) /
Comparative analysis of the regions under study (as of 2016)**

Показатель	Владимирская обл.	Тульская обл.	Пермский край
<i>Показатели инвестиционной активности (итоговые данные за 2016 год)</i>			
Прямые иностранные инвестиции, поступление в расчете на 1 жителя, дол.	182,64 (38-е место среди регионов России)	381,71 (22-е место среди регионов России)	1087,61 (13-е место среди регионов России)
Инвестиции в основной капитал, в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	56,31 (55-е место среди регионов России)	74,89 (41-е место среди регионов России)	90,01 (27-е место среди регионов России)
<i>Показатели инвестиционной привлекательности (рейтинги 2017 года, сформированные на основе итогов 2016 года)</i>			
Позиция в «Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата» (АСИ)	15-е место среди регионов России	4-е место среди регионов России	Не входит в 20 лучших регионов России, точное место не раскрывается
Позиция в рейтинге инвестиционной привлекательности («Эксперт РА»)	Пониженный потенциал – умеренный риск (3В1)	Пониженный потенциал – минимальный риск (3А1)	Средний потенциал – умеренный риск (2В)
Позиция в рейтинге инвестиционной привлекательности (НРА)	IC5 (Средняя инвестиционная привлекательность – второй уровень)	IC4 (Средняя инвестиционная привлекательность – первый уровень)	IC4 (Средняя инвестиционная привлекательность – первый уровень)

Источник: составлено авторами на основе материалов Росстата, Агентства стратегических инициатив (АСИ), агентства «Эксперт РА», Национального рейтингового агентства (НРА).

Существующие различия между Пермским краем и двумя другими выбранными регионами можно объяснить факторами «первой природы» – базовым предпосылкам развития региона, к которым относятся прежде всего природные ресурсы (Krugman, 1991). Пермский край богат различными видами привлекательных с инвестиционной точки зрения природных ископаемых, в то время как Владимирская и Тульская области такими ресурсами не обладают. В то же время инвестиционные показатели этих двух регионов также существенно различаются, и объяснения этих различий следует искать уже в факторах «второй природы», к которым относится прежде всего институциональная среда (Оборин и Плотников, 2012).

В 2014 году «Региональный инвестиционный стандарт» был полностью внедрен в большинстве регионов России (в том числе во Владимирской обла-

сти, Тульской области и Пермском крае). Институциональная среда каждого из этих регионов стала соответствовать требованиям стандарта. В регионах были приняты новые законы, регулирующие права инвесторов, появились дополнительные институциональные структуры, координирующие инвестиционную деятельность (корпорации развития). Кроме того, повысилась и прозрачность законодательства: все основные нормативно-правовые акты и регламенты появились в свободном доступе на инвестиционных порталах регионов (Шерешева, 2016).

Однако по итогам 2015–2016 годов сохранился высокий уровень дифференциации регионов по уровню инвестиционной активности, равно как не произошло и прорывного роста в объемах привлекаемых инвестиций. Низкая результативность проводимых институциональных преобразований может быть связана с несколькими факторами, среди которых следует выделить:

- 1) отсутствие учета региональной специфики при внедрении «стандартных» институциональных проектов;
- 2) внедрение реформ исключительно «на бумаге», без каких-либо реальных изменений в качестве региональной институциональной среды;
- 3) негативное влияние более сильных неформальных институтов, остающихся за границами проводимых реформ (в ходе которых, как отмечалось выше, меняются только формальные институты);
- 4) отсутствие сопутствующих изменений институтов более низкого – местного (муниципального) – уровня.

Три первых фактора из этого списка активно обсуждались в работах других авторов (Дегтярев и др., 2014; Фрейнкман и Яковлев, 2014) и в наших предыдущих работах (Пахалов, 2016). В данной же статье акцент будет сделан на четвертом факторе, связанном с недостаточным качеством институтов муниципального уровня и недостаточным вниманием, которое уделяется им в ходе реформ.

Опросы инвесторов и предпринимателей, проведенные в различных регионах России, показывают, что важным барьером для внедрения стандарта является то, что качество институтов и инвестиционного климата серьезно дифференцировано и на внутрирегиональном уровне – между муниципальными образованиями, расположенными в границах одного субъекта Федерации. Это подтверждается данными муниципальной статистики, показывающей неравномерное распределение инвестиционных потоков внутри регионов, где практически все инвестиции сосредоточены в крупнейших городах, в первую очередь – в областных и краевых центрах (табл. 4).

Из вышеприведенной таблицы 4 видно, что, несмотря на то, что в каждом из трех исследуемых регионов наиболее значительная доля инвестиций приходится на региональные центры, в списке пяти крупнейших по инвестиционным вложениям муниципалитетов присутствуют малые города и даже поселки городского типа. Следует отметить, что успешность многих из этих муниципальных образований связана не с приходом крупных инвесторов, а с развитием существующих еще с советских времен крупных предприятий фармацевтической (Вольгинский), химической (Первомайский) и энергетической (Добрянка) промышленности (Оборин, 2015).

Инвестиции в основной капитал в городах и городских поселениях Владимирской, Тульской областей и Пермского края: региональные лидеры 2016 года, млрд руб. / Investments in main capital in the cities and settlements in Vladimir, Tula Oblasts and Perm Krai: 2016 regional leaders, bln rubl

Место	Владимирская обл.	Тульская обл.	Пермский край
1-е	Владимир 14,79 (38,07 %)	Тула 38,42 (51,79 %)	Пермь 117,1 (64,59 %)
2-е	Пос. Вольгинский 7,63 (19,64 %)	Новомосковск 11,79 (15,90 %)	Березники 16,95 (9,35 %)
3-е	Ковров 4,06 (10,46 %)	Пос. Первомайский 10,61 (14,30 %)	Усолье 13,16 (7,26 %)
4-е	Муром 3,14 (8,09 %)	Пос. Волово 2,91 (3,92 %)	Соликамск 7,59 (4,19 %)
5-е	Собинка 1,53 (3,93 %)	Ефремов 1,64 (2,21 %)	Добрянка 4,34 (2,39 %)
Итоговая доля топ- 5 в инве- стициях	80,18 %	88,11 %	87,78 %

Источник: составлено авторами.

Осторожность, с которой инвесторы относятся к малым городам, во многом объясняется нехваткой достоверной информации об условиях ведения бизнеса на территории таких муниципалитетов. Рейтинги инвестиционной привлекательности составляются либо для регионов в целом (рейтинги АСИ, агентств «Эксперт РА» и НРА), либо для крупных городов (субнациональный рейтинг «Doing Business Russia», рейтинг городов для ведения бизнеса журнала «Forbes»). Для малых городов подобные исследования не проводятся, поэтому инвесторы вынуждены судить об их инвестиционном потенциале на основе весьма ограниченной информации, предоставляемой региональными институтами развития или самими муниципалитетами. Таким образом, институциональная среда и инвестиционный климат малых городов остаются недостаточно исследованными, причем это касается не только России, но и зарубежных стран (Bell and Jayne, 2009).

Выборочные исследования позволяют выдвинуть гипотезу о том, что качество институциональной среды в малых городах значительно уступает качеству институциональной среды в крупных экономических центрах, расположенных в пределах того же региона. Результаты опроса, проведенного авторами в июне–августе 2016 года на выборке из 57 предпринимателей

и инвесторов, ведущих бизнес в городах Владимирской области, показывают, что респонденты из малых городов значительно чаще указывают в качестве основного барьера для инвестиционной деятельности «низкое качество институтов (нормативных правовых актов, регламентов, правил взаимодействия с муниципальными органами власти)» (рис. 3, 4).

Одним из способов совершенствования институциональной среды на уровне малых городов может стать заимствование институтов (Полтерович, 2001) из других муниципальных образований – как более крупных городов, так и других малых городов, более успешных с точки зрения привлечения инвестиций и экономического развития. Такого рода обмен институциональными практиками возможен в рамках сетевого взаимодействия малых городов.

В 2014 году Ленинградская область – регион, уделяющий особое внимание привлечению инвестиций в малые и средние города, – внедрил пилотный проект по обмену лучшими институциональными практиками и стандартизации инвестиционного климата на муниципальном уровне, получивший название «муниципальный инвестиционный стандарт». Суть проекта заключается в том, что региональные органы власти отбирают лучшие муниципальные практики в области инвестиционного климата, а затем обеспечивают их внедрение в других городах и муниципальных районах. Принципиально важным здесь является то, что внедрением стандарта занимаются местные власти, а региональные власти и Агентство экономического развития региона выступают в роли координаторов проекта, прежде всего регулирующих взаимодействие между муниципалитетами. Муниципальный инвестиционный стандарт, принятый к развитию в Ленинградской области, состоит из 8 пунктов, реализация которых предполагает существенное упрощение инвестиционной деятельности. Один из ключевых пунктов стандарта – внедрение режима «одного окна» для оказания инвестору различного рода государственных услуг. Также принятие муниципального инвестиционного стандарта подразумевает разработку инфраструктуры для поддержки малого и среднего бизнеса. Районы, в которых планируется внедрение данного стандарта, должны соответствовать определенным критериям: наличие соглашения с Агентством экономического развития, инвестиционного паспорта и, как минимум, одной свободной площадки для нового производства. К 2016 году в рамках реализации стандарта в городах Ленинградской области было создано сразу несколько индустриальных парков (в Гатчине, Усть-Луге, Киришах и других населенных пунктах). В некоторых из этих парков уже работают резиденты (в том числе иностранные инвесторы).

С 2015 года «муниципальные стандарты» начали реализовываться в большинстве регионов России. Каждый регион сам определяет содержание данного документа, сроки и процедуру его внедрения. Тем не менее, все компоненты (положения) стандартов деятельности муниципальных властей по улучшению инвестиционного климата можно разделить на две категории: информационные и институциональные. Информационные компоненты стандартов нацелены на раскрытие информации об инвестиционных возможностях муниципального образования, повышение прозрачности деятельности местных властей в сфере регулирования инвестиционной и предпринимательской

Крупные и средние города

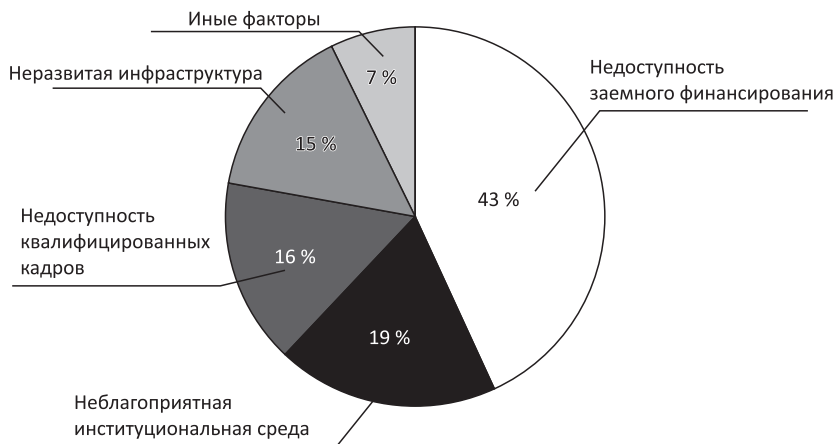


Рис. 3. Основные факторы, препятствующие инвестиционной деятельности в крупных и средних городах Владимирской области (Владимир, Ковров) / Fig. 3. Key factors restricting investment activities in large and medium-sized cities in Vladimir Oblast (Vladimir, Kovrov)

Источник: составлено авторами на основе опроса предпринимателей, лето 2016 года.

Малые города

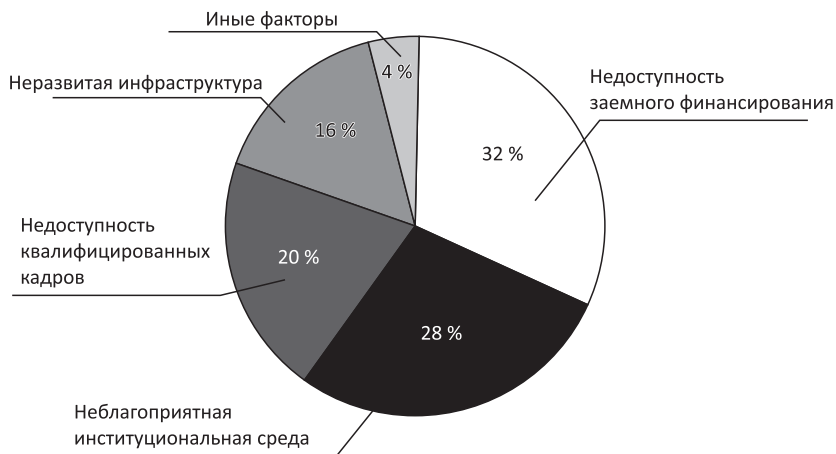


Рис. 4. Основные факторы, препятствующие инвестиционной деятельности в малых городах Владимирской области (Костерево, Петушки, Покров, Киржач) / Fig. 4. Key factors restricting investment activities in small towns in Vladimir Oblast (Kosterevo, Petushki, Pokrov, Kirzhach)

Источник: составлено авторами на основе опроса предпринимателей, лето 2016 года.

деятельности. Институциональные компоненты предполагают создание новых или изменения существующих формальных институтов местного уровня (нормативно-правовых актов, регламентов, процедур оценки регулирующего воздействия), определяющих деятельность инвесторов и предпринимателей. Кроме того, институциональные компоненты могут создавать возможность вовлечения инвесторов и предпринимателей непосредственно в процесс проектирования институтов, например, через создание консультативного предпринимательского совета по улучшению инвестиционного климата при администрации муниципального образования. Приводим классификацию положений инвестиционных стандартов трех регионов: Ленинградской области – как пилотного региона по внедрению данного документа, а также двух базовых регионов данного исследования – Тульской области и Пермского края. Во Владимирской области «муниципальный инвестиционный стандарт» не внедряется, поэтому данный регион в таблице не представлен (табл. 5).

Таблица 5 / Table 5

**Содержание «муниципальных инвестиционных стандартов»
Ленинградской, Тульской областей и Пермского края /
Content of “Municipal Investment Standards” in Leningrad, Tula Oblasts and Perm Krai**

Компонент «муниципального инвестиционного стандарта»	Ленинградская область («пилотный» регион)	Тульская область	Пермский край
1	2	3	4
<i>Информационные компоненты стандарта</i>			
Инвестиционное послание главы муниципального образования	–	+	+
Инвестиционный паспорт муниципального образования	+	–	–
Обновляемый план создания инфраструктуры	–	+	+
Обновляемый перечень инвестиционных предложений	–	+	–
Создание Интернет-ресурса об инвестиционной деятельности и предпринимательстве	–	+	+
Наличие канала прямой связи инвесторов с главой администрации муниципального образования	–	+	+
<i>Институциональные компоненты стандарта</i>			
Регламент сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна»	+	+	+

1	2	3	4
Наличие муниципальных документов территориального планирования	+	-	-
Утверждение органами местного самоуправления инвестиционной стратегии	-	-	+
Наличие специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами	-	-	+
Институты и инфраструктура поддержки малого и среднего бизнеса	+	-	-
Институт инвестиционного уполномоченного	-	+	-
Принятие комплекса нормативных правовых актов (НПА), устанавливающих основные направления инвестиционной деятельности	-	+	-
Внедрение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных НПА и экспертизы действующих муниципальных НПА, регулирующих вопросы предпринимательской деятельности	-	+	+
Наличие общественного совета (коллегиального совещательного органа) по улучшению инвестиционного климата при главе муниципального образования	+	+	+
Формирование инфраструктурных площадок для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков и пр.)	+	-	+
Создание механизмов профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим инвестиционной стратегии	-	-	+
Создание системы обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, ответственных за привлечение инвестиций	+	+	+

1	2	3	4
Подписание соглашения о сотрудничестве с региональным агентством / корпорацией развития	+	-	-
Всего	8 компонентов, в том числе 7 институциональных	11 компонентов, в том числе 6 институциональных	12 компонентов, в том числе 8 институциональных

Источник: составлено авторами на основе сайтов региональных администраций, региональных инвестиционных порталов.

Из приведенной выше таблицы 5 хорошо видно, что, несмотря на различное наполнение муниципальных стандартов в рассматриваемых регионах, в них содержится четыре ключевых институциональных механизма:

1) регламент сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна», нацеленный на минимизацию транзакционных издержек инвестора;

2) создание структур, выступающих в роли гаранта внедряемых институциональных изменений (специализированной организации, инвестиционного уполномоченного и т.д.);

3) наличие инвестиционного совета, обеспечивающего вовлечение предпринимателей и инвесторов в процесс институционального проектирования;

4) создание системы повышения квалификации муниципальных служащих, непосредственно отвечающих за реализацию изменений и взаимодействие с инвесторами.

В совокупности эти четыре механизма являются необходимыми, но недостаточными предпосылками для успешных изменений институциональной среды и инвестиционного климата муниципальных образований. Лучшие мировые практики в области реформ инвестиционного климата показывают, что эффективные изменения могут быть проведены только в условиях создания эффективной системы мониторинга (Кикери и др., 2007).

В рамках программы реформ инвестиционного климата муниципальных образований эта система мониторинга может быть создана на региональном уровне, аналогично тому, как реформы самих регионов координирует через свою сеть Агентство стратегических инициатив (Фрейнкман и Яковлев, 2014). Координатором реформ в городах и районах может выступить корпорация развития региона или иная структура, например, ассоциация малых городов, действующая в сотрудничестве с региональными властями. Функции такого координатора (рис. 5) выходят за рамки мониторинга и подразумевают организацию эффективного взаимодействия муниципалитетов по различным направлениям.



Рис. 5. Классификация функций организации, координирующей сетевое взаимодействие малых городов / Fig. 5. Classification of functions for organizations monitoring networking of small towns

Отсутствие системы координации приводит к тому, что в настоящее время на сайтах большинства малых городов Тульской области и Пермского края отсутствует актуальная информация о внедрении муниципального стандарта³, что позволяет предположить, что данный процесс не слишком успешен (как минимум потому, что успешное внедрение стандарта подразумевает размещение всей необходимой инвестиционной информации в свободном доступе). Следует полагать, что в случае создания эффективной системы мониторинга и координации на региональном уровне реализация проекта могла бы проходить успешнее. Об этом свидетельствует в том числе и зарубежный опыт внедрения рейтингов городов, выступивших в роли катализатора реформ инвестиционного климата (Pambudhi and Bush, 2011).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институциональная среда малых городов остается одним из наименее изученных объектов. Она сформирована формальными и неформальными институтами местного уровня, находящимися также под влиянием институтов регионального и федерального уровней. Институциональная среда малых городов формирует условия как для проживания в них, так и для ведения бизнеса, привлечения инвестиций.

Результаты глубинных интервью, проведенных авторами во Владимирской области, показывают, что основные преимущества ведения бизнеса в малых городах во многом нивелируются недостатками. Инвестиционные

³ На сайтах крупных городов эта информация есть – см., например: *Информация о внедрении Стандарта деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата* [Электронный ресурс]: инвестиционный портал города Пермь. URL: http://invest.gorodperm.ru/investoram/invest_standart/ (дата обращения: 20.04.2017).

площадки в малых городах доступны по цене, однако размещение на них производственных мощностей сопряжено с дополнительными расходами на строительство или модернизацию объектов городской инфраструктуры, поскольку мощностей коммунальных и энергетических сетей в большинстве случаев не хватает для подключения новых промышленных строений. Обратной стороной низкой стоимости трудовых ресурсов являются сложности с привлечением квалифицированных специалистов и управленцев, так как значительная доля лиц с хорошим образованием покидают малые города в результате маятниковой миграции или переезда на постоянное место жительства в крупные населенные пункты. Очевидным преимуществом малых городов является низкая дистанция власти и доступность для взаимодействия муниципальных руководителей, однако многие участники исследования отметили, что представители местных органов власти не обладают достаточными компетенциями, полномочиями и мотивацией для решения проблем, возникающих в ходе реализации инвестиционных проектов, поэтому за эффективной поддержкой неизбежно приходится обращаться к властям регионального уровня.

Таким образом, институциональная среда малых городов может в настоящее время рассматриваться в качестве фактора, снижающего их инвестиционную привлекательность. Проблемы малых городов во многом связаны с нехваткой в малых городах институциональных и управленческих компетенций, необходимых для создания благоприятного инвестиционного климата. Решить эту задачу можно за счет усиления компетенций малых городов в рамках сетевого взаимодействия, подразумевающего объединение усилий малых городов и обмен опытом институциональных преобразований. Координация этого взаимодействия может эффективно осуществляться на региональном уровне.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 17-18-01324 «Устойчивое развитие экономики территорий на основе сетевого взаимодействия малых городов и районных центров».

Библиографический список

Баранов А., Малков Е., Полищук Л., Рохлиц М., Сюняев Г. Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 69–103.

Дегтярев А., Маликов Р., Гришин К. Институциональная конфигурация региональной деловой среды: параметры проектирования // Вопросы экономики. 2014. № 11. С. 83–94.

Зубаревич Н. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.

Капелюшников Р., Демина Н. Чего опасаться российским собственникам? // ЭКО. 2011. № 6. С. 26–48.

Кикери С., Кэньон Т., Палмад В. Совершенствование инвестиционного климата. Уроки для практиков / пер. с англ. Н. В. Заборина, Л. Н. Христофоровой. М.: Весь мир, 2007. 136 с.

Кузнецов А. Защита прав собственности и инвестиционный климат в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1 (13). С. 166–168.

Оборин М. С. Социально-экономические условия и функции санаторно-курортной системы региона как фактор создания маркетинговой стратегии развития рынка санаторно-курортных услуг // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 49–56.

Оборин М. С., Плотников А. В. Основные методы изучения внешней и внутренней сред санаторно-курортных организаций региона // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2012. № 4 (64). С. 28–35.

Пахалов А. Институциональное проектирование как инструмент улучшения инвестиционного климата // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17, № 18. С. 2335–2350. DOI: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.18.36551>.

Полтерович В. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.

Смит У., Холлуорд-Дримайер М. Анализ инвестиционного климата // Финансы и развитие. 2005. № 3. С. 40–43.

Тамбовцев В. Защита прав собственности и инвестиционный климат России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1 (13). С. 163–165.

Тамбовцев В. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. 542 с.

Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 18–39.

Шерешева М. Ю. Событийный туризм и нематериальное культурное наследие (на примере Владимирской области) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2016. Т. 10, № 3. С. 41–49.

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth / Ed. by Ph. Aghion, S. N. Durlauf. Amsterdam: Elsevier, 2005. P. 385–472. DOI: 001: 10.1016/S1574-W84(05)OloW-3.

Acemoglu D., Johnson S. Unbundling Institutions // Journal of Political Economy. 2005. Vol. 113, № 5. P. 949–995.

Aron J. Growth and Institutions: a Review of the Evidence // The World Bank Research Observer. 2000. Vol. 15, № 1. P. 99–135.

Bell D., Jayne M. Small Cities? Towards a Research Agenda // International Journal of Urban and Regional Research. 2009. Vol. 33, № 3. P. 683–699. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2009.00886.x.

Dawson J. Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence // Economic Inquiry. 1998. Vol. 36, № 4. P. 603–619. DOI: 10.1111/j.1465-7295.1998.tb01739.x.

Dollar D., Hallward-Driemeier M., Shi A., Wallsten S., Wang S., Xu L. C. Improving the Investment Climate in China [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/253610571_Improving_the_Investment_Climate_in_China (дата обращения: 18.04.2017).

Krugman P. R. First Nature, Second Nature and Metropolitan Location [Электронный ресурс] // National Bureau of Economic Research Working Paper. 1991. № 3740. 32 p. DOI: 10.3386/w3740. URL: <http://www.nber.org/papers/w3740.pdf> (дата обращения: 18.04.2017).

Linz S. J. Barriers to Investment by Russian Firms: Property Protection or Credit Constraints? // William Davidson Working Paper. 2002. № 469. 37 p.

North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. N.Y.: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

Pambudhi P. A., Bush R. Local Economic Governance in Indonesia. A Survey of Business Operators in 245 Districts / Municipalities in Indonesia, 2011. Jakarta: KPPOD, 2011. 128 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/IndonesiaEGI2011English.pdf> (дата обращения: 16.04.2017).

Presley J. R., Sessions J. G. Islamic Economics: the Emergence of a New Paradigm // The Economic Journal. 1994. № 104. P. 584–596.

Williamson O. E. Hierarchies, Markets and Power in the Economy: an Economic Perspective // Industrial and Corporate Change. 1995. Vol. 4, № 1. P. 21–49. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/4.1.21>.

Информация об авторах

Оборин Матвей Сергеевич – д-р экон. наук, доц., доц. кафедры экономического анализа и статистики Пермского института (филиала) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 614070, Россия, г. Пермь, бульвар Гагарина, 57

ORCID: 0000-0001-4181-8615

ResearcherID: H-6729-2017

Электронный адрес: resreachin@rambler.ru

Шерешева Мария Юрьевна – д-р экон. наук, проф., проф. кафедры прикладной институциональной экономики, директор Центра исследований сетевой экономики, зав. лабораторией институционального анализа ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119234, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0002-8153-7111

ResearcherID: M-9221-2013

Электронный адрес: m.sheresheva@gmail.com

Пахалов Александр Михайлович – науч. сотрудник лаборатории институционального анализа экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119234, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0002-4592-8190

ResearcherID: M-2017-2017

Электронный адрес: pakhalov@gmail.com

Статья получена 22 мая 2017 года

UDC [316.354:351/354]:330.322
DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT AS A FACTOR FOR FORMING INVESTMENT CLIMATE OF RUSSIAN TOWNS

Matvey S. Oborin

Perm Institute (branch) of Plekhanov Russian University of
Economics, 57 Gagarin Boulevard, Perm, 614070, Russia
ORCID: 0000-0002-4281-8615
ResearcherID: H-6729-2017
E-mail: recreachin@rambler.ru

Marina Yu. Sheresheva

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory,
Moscow, 119234, Russia
ORCID: 0000-0002-8153-7111
ResearcherID: M-9221-2013
E-mail: m.sheresheva@gmail.com

Alexander M. Pakhalov

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory,
Moscow, 119234, Russia
ORCID: 0000-0002-4592-8190
ResearcherID: M-2017-2017
E-mail: pakhalov@gmail.com

For citation:

Oborin, M. S., Sheresheva, M. Yu. and Pakhalov, A. M. (2017), "Institutional Environment as a Factor for Forming Investment Climate of Russian Towns", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 370–394, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394.

Introduction. The paper discusses issues related to the institutional environment as a factor which shapes the investment climate in Russian towns. Despite the significant positive results achieved in the last five years (2012-2017) in the course of reforms of the investment climate at the Federal and regional levels, the investment attractiveness of many small municipalities is still low and this is due largely to the low quality of institutions.

Aims. The aim of this paper is to develop an approach to institutional design of investment climate at the municipal level.

Methods. To develop this approach, methods of institutional analysis, surveys and in-depth interviews were used.

Results. Classification of formal economic institutes shaping investment climate is presented. Such factor of low effectiveness of institutional changes in Russia, as the absence of changes in the municipal level institutions is analyzed. Authors studied content of "Municipal Investment Standards" in Leningrad, Tula Oblasts and Perm Krai and offered the approach to institutional design of investment climate at the municipal level.

Conclusion. It is concluded that the quality of the institutional environment in small towns is substantially weaker than the quality of the institutional environment in big economic centers of the same region. To achieve a positive result, small towns need to develop various forms of network interaction, including the exchange of best practice regulation.

Key words: investment climate; institutional environment; small town; networking; best practices; institutional design

Acknowledgements

The work was supported by the Russian Science Foundation, project no. 17-18-01324 “Sustainable development of territories economy on the basis of network interaction of small towns and district centers”.

References

Baranov, A., Malkov, E., Polishchuk, L., Rochlitz, M. and Syunyaev, G. (2015), “Measuring Institutions in Russian Regions: Methodology, Sources of Data, Analysis”, *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 69–103.

Degtyarev, A., Malikov, R. and Grishin, K. (2014), “Institutional Configurations of Regional Business Environment: Projection Parameters”, *Voprosy ekonomiki*, no. 11, pp. 83–94.

Zubarevich, N. (2010), *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya* [Regions of Russia: Inequality, Crisis, Modernization], Independent Institute for Social Policy, Moscow, Russia.

Kapelushnikov, R. and Demina, N. (2011), “What Should Russian Owners Fear?”, *EKO*, no. 6, pp. 26–48.

Kikeri, S., Kenyon, T. and Palmade, V. (2007), *Sovershenstvovanie investitsionnogo klimata. Uroki dlya praktikov* [Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners], Translated by Zaborin, N. V. and Khristoforova, L. N., Ves’ mir, Moscow, Russia.

Kuznetsov, A. (2012), “Protection of Property Rights and Investment Climate in Russia”, *The Journal of the New Economic Association*, no. 1, pp. 166–168.

Oborin, M. S. (2015), “Socio-Economic Conditions and Functions of Health Resort System in the Region as a Factor of Formation of Marketing Strategy of the Development of the Market of Health Resort Services”, *Vestnik of Astrakhan State Technical University. Series: Economics*, no. , pp. 49–56.

Oborin, M. S. and Plotnikov, A. V. (2012), “The Basic Methods of External and Internal Environment Studies of Therapeutic Organization of the Region”, *The Bulletin of the Far Eastern Federal University. Economics and Management*, no. 4, pp. 28–35.

Pakhalov, A. M. (2016), “Institutional planning as an instrument of the investment climate improvement”, *Russian Journal of Entrepreneurship*, vol. 17, no. 18, pp. 2335–2350, doi: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.18.36551>.

Polterovich, V. (2001), “Transplantation of Economic Institutions”, *Economics of Contemporary Russia*, no. 3, pp. 24–50.

- Smith, W. and Hallward-Driemeier, M. (2005), "Analysis of the Investment Climate", *Finance & Development*, no. 3, pp. 40–43.
- Tambovtsev, V. (2012), "Protection of Property Rights and the Investment Climate of Russia", *The Journal of the New Economic Association*, no. 1, pp. 163–165.
- Tambovtsev, V. (2005), *Ekonomicheskaya teoriya institutional'nykh izmenenii* [Economic Theory of Institutional Changes], TEIS, Moscow, Russia.
- Freinkman, L. and Yakovkev, A. (2014), "Agency for Strategic Initiatives as a New Type of Development Institution", *Voprosy ekonomiki*, no. 6, pp. 18–39.
- Sheresheva, M. Yu. (2016), "Event Tourism and Intangible Cultural Heritage (The Case of Vladimir Region)", *Service & Tourism: Current Challenges*, no. 3, pp. 41–49.
- Acemoglu, D. and Johnson, S. (2005), "Unbundling Institutions", *Journal of Political Economy*, vol. 113, no. 5, pp. 949–995.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. A. (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Aghion, Ph. and Durlauf S. N. (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam, Netherlands, pp. 385–472, doi: 001:10.1016/S1574-W84(05)OloW-3.
- Aron, J. (2000), "Growth and Institutions: a Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1, pp. 99–135.
- Bell, D. and Jayne, M. (2009), "Small Cities? Towards a Research Agenda", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, no. 3, pp. 683–699, doi: 10.1111/j.1468-2427.2009.00886.x.
- Dawson, J. (1998), "Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence", *Economic Inquiry*, vol. 36, no. 4, pp. 603–619, doi: 10.1111/j.1465-7295.1998.tb01739.x.
- Dollar, D., Hallward-Driemeier, M., Shi, A., Wallsten, S., Wang, S. and Xu, L. C. (2003), "Improving the Investment Climate in China" [Online], available at: https://www.researchgate.net/publication/253610571_Improving_the_Investment_Climate_in_China (Accessed April 18, 2017).
- Krugman, P. R. (1991), "First Nature, Second Nature and Metropolitan Location", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, no. 3740, doi: 10.3386/w3740 [Online], available at: <http://www.nber.org/papers/w3740.pdf> (Accessed April 18, 2017).
- Linz, S. J. (2002), "Barriers to Investment by Russian Firms: Property Protection or Credit Constraints?", *William Davidson Working Paper*, no. 469.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, N.Y., USA.
- Pambudhi, P. A. and Bush, R. (2011), *Local Economic Governance in Indonesia. A Survey of Business Operators in 245 Districts / Municipalities in Indonesia, 2011*. KPPOD, Jakarta, Indonesia [Online], available at: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/IndonesiaEGI2011English.pdf> (Accessed April 16, 2017).
- Presley, J. R. and Sessions, J. G. (1994), "Islamic Economics: the Emergence of a New Paradigm", *The Economic Journal*, no. 104, pp. 584–596.
- Williamson, O. E. (1995), "Hierarchies, Markets and Power in the Economy: an Economic Perspective", *Industrial and Corporate Change*, vol. 4, no. 1, pp. 21–49, doi: <https://doi.org/10.1093/icc/4.1.21>.

Received May 22, 2017

УДК 338.433(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-395-417

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ РЫНКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ КРАЕВОГО ЦЕНТРА – ГОРОДА ПЕРМИ

Т. В. БУКИНА

Пермский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь, Россия

К. С. СОСНИН

Пермский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Букина Т. В., Соснин К. С. Комплексный подход к развитию рынка сельскохозяйственной продукции краевого центра – города Перми // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 395-417. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-395-417.

Введение: сельское хозяйство является одним из приоритетных видов экономической деятельности в Российской Федерации, что обусловлено влиянием таких внешних факторов, как введение продовольственного эмбарго из ряда стран Евросоюза и высокая волатильность валютного курса рубля. Увеличение финансирования на развитие сельского хозяйства стало общероссийским трендом. Однако сельскохозяйственные рынки сталкиваются с проблемой сбыта продукции, произведенной локальными производителями.

Цель: разработка мероприятий по совершенствованию сбытовой политики на сельскохозяйственном рынке исходя из проблем покупателей и местных сельскохозяйственных производителей.

Методы: данная работа предполагает исследование вопросов сбыта продукции с нескольких сторон, а именно: с позиции покупателей продукции, со стороны производителей продукции, а также анализ документов, отражающих позицию краевой власти в контексте рассматриваемого вопроса. Использовались различные количественные и качественные методы. Синтез этих методов предполагает методологическую триангуляцию данных, что обеспечивает повышение их достоверности (Галицкий, 2004). В контексте исследования достоверность данных полуформализованного опроса повышалась при помощи фокусированного интервью, что в конечном итоге позволило выяснить, насколько правдиво отвечали респонденты в рамках опроса, и не учитывать нерелевантные данные. Изучение позиции государственной власти проводилось при помощи анализа нормативно-правовых документов; для проведения исследования потребителей были использованы такие методы, как полуформализованный опрос, а также фокусированное интервью; исследование проблем сектора производителей продукции было осуществлено посредством телефонного опроса, а также фокусированного интервью.

Результаты: выявлены проблемы, препятствующие регулярной покупке продуктов, произведенных местными сельскохозяйственными производителями, и сдерживающие налаживание процесса реализации продукции местными производителями по различным каналам сбыта; предложены меры по поддержке производителей сельскохозяйственной продукции пермского рынка.

Выводы: проведенное исследование позволило выявить проблемы сбыта сельскохозяйственной продукции местных производителей в крупном городе как основном потребителе

данной продукции и предложить краевым властям пути решения этой проблемы: проведение долгосрочных ярмарок на одной постоянной площадке, расположенной в центральном районе города; содействие фермерам в части логистики продукции; поддержка интернет-проектов по продаже фермерской продукции; изменение формата позиционирования и продвижения ярмарок выходного дня; субсидирование доли затрат на сертификацию.

Ключевые слова: продовольственная безопасность; сбытовая политика; сельское хозяйство; фермеры; сбыт продукции; полуформализованный опрос; фокусированное интервью

ВВЕДЕНИЕ

«Продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения», – написано в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации¹. Ключевые позиции в формировании продовольственной безопасности, несомненно, занимает сельское хозяйство.

Принятая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы направлена «на повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках»².

На сегодняшний день сельское хозяйство является одним из приоритетных видов экономической деятельности. Это обуславливает интерес к данной теме со стороны исследователей. Так, ряд работ посвящен исследованию перспектив развития рынка органической продукции, по результатам которых был отмечен высокий потенциал данного рынка в Российской Федерации (Аварский и др., 2014; Горбунов и др., 2015; Печенкина и Егоров, 2012). По данным рейтингового агентства «Эксперт РА» регионы с высокой долей в ВРП развитого сельского хозяйства в рейтинге инвестиционной привлекательности выступают очевидными точками роста.

Говоря о конкурентоспособности сельскохозяйственных рынков, необходимо отметить наличие существенных противоречий, связанных со сбытом сельскохозяйственной продукции. В целом вопрос «сбытовых» проблем у локальных производителей поднимается достаточно давно, причем

¹ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 30.01.2010 г. № 120 // Российская газета. 2010. 3 февр.

² Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 14.06.2012 г. № 717. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133795/ (дата обращения: 18.04.2017).

как в СМИ и на дискуссионных площадках, так и в научных работах (Котляров, 2013; Скульская и Широкова, 2011). Дело в том, что механизмы рыночного регулирования, основанные на взаимодействии спроса и предложения, вынуждают товаропроизводителей самостоятельно решать проблему сбыта сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем опыт экономически развитых стран свидетельствует о том, что на данной стадии воспроизводственного процесса на помощь фермерам и агрокорпорациям приходит государство. Данная точка зрения также находит отражение в ряде научных работ (Климова, 2013; Соколова, 2011; Крячков и др., 2013; Кулькова, 2012). Как отмечает В. В. Приемко, «правительственные органы четко отслеживают процессы и тенденции, свойственные сельскохозяйственным рынкам, добиваются их сбалансированности; в случае необходимости осуществляют закупочные интервенции на внутренних рынках; с помощью протекционистских мер защищают национальных товаропроизводителей от зарубежных конкурентов, одновременно субсидируя (поощряя) экспорт; всемерно содействуют развитию рыночной инфраструктуры, в том числе ее важнейшего компонента – системы информации о рынке» (Приемко, 2015).

Отечественные сельскохозяйственные товаропроизводители вправе рассчитывать на большую поддержку со стороны государства в вопросах сбыта своей продукции. От этого направления аграрной политики во многом будет зависеть, с одной стороны, их финансовое благополучие, с другой – продовольственная безопасность государства (Сираева и Волков, 2013).

Важность, актуальность и своевременность данной темы определяется тем, что на сельскохозяйственных рынках определенно присутствует покупательский спрос на «фермерскую» продукцию. Так, по данным аналитического агентства «РОМИР» 58 % россиян готовы покупать продукцию местных фермеров, несмотря на то, что она дороже обычных продуктов, произведенных крупными агропромышленными предприятиями (Зубарева, 2015).

Однако следует понимать, что территориальная специфика определяет особенности функционирования сельскохозяйственных рынков. И в разных территориях острыми могут быть разные проблемы (Сушенцова и др., 2011; Юнусова, 2010).

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной статье изучается проблема, связанная со сбытом сельскохозяйственной продукции в столице Пермского края – городе Перми.

В ходе исследования, результаты которого стали основной для написания данной статьи, использовались следующие методы: 1) анализ теоретических источников; 2) анализ нормативно-правовой базы, регулирующей развитие рынка сельскохозяйственной продукции; 3) полужформализованный опрос потребителей сельскохозяйственной продукции; 4) кластерный анализ; 5) глубинное интервью респондентов, выделенных на основе кластерного анализа потребительских сегментов; 6) фокусированное интервью производителей сельскохозяйственной продукции.

Анализ полученных в результате опроса данных осуществлялся в программе STATA. Сбор, хранение, обработка и анализ эмпирических данных, полученных в ходе исследования, основывались на принятии во внимание этических стандартов и соблюдении права участников исследования на конфиденциальность. Процедура интервьюирования включала в себя предварительную беседу с каждым респондентом и получение от каждого согласия на участие в опросе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проанализируем нормативно-правовые документы, которые имеют непосредственное отношение к развитию рынка сельскохозяйственной продукции в Пермском крае.

Основными задачами *Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы*³ являются следующие³:

- обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции;
- повышение эффективности регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- поддержка малых форм хозяйствования;
- обеспечение эффективной деятельности органов государственной власти в сфере развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- повышение уровня рентабельности в сельском хозяйстве для обеспечения его устойчивого развития;
- поддержание финансовой устойчивости агропромышленного комплекса;
- стимулирование инновационной деятельности и инновационного развития агропромышленного комплекса.

Данная программа включает в себя подпрограмму «Поддержка малых форм хозяйствования», целью которой являются содействие, дальнейшее развитие сельскохозяйственной и несельскохозяйственной деятельности малых форм хозяйствования.

В законе Пермского края от 24 мая 2013 года № 209-п «О передаче органам местного самоуправления Пермского края отдельных государственных полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства»⁴ определены правовые и финансовые основы наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Пермского края отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства. Так, «органам местного самоуправления передаются следующие отдельные государственные полномочия по поддержке сельскохозяйствен-

³ Там же.

⁴ О передаче органам местного самоуправления Пермского края отдельных государственных полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 24.05.2013 г. № 209-п. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=2206282> (дата обращения: 16.04.2017).

ного производства в рамках долгосрочной целевой Программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013–2020 годы»:

- государственная поддержка кредитования малых форм хозяйствования в размере предоставляемых субвенций посредством предоставления субсидий в соответствии с федеральными законами и законами Пермского края;
- возмещение части затрат крестьянским (фермерским) хозяйствам, гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственным потребительским кооперативам (кроме кредитных) на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах, за счет средств бюджета Пермского края;
- возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам (займам), взятым малыми формами хозяйствования, за счет средств бюджета Пермского края, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета.

Министерством сельского хозяйства Пермского края была утверждена программа, направленная на формирование «...механизма повышения доходности и обеспечения доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей, малых форм хозяйствования на селе и потребительских обществ к рынкам реализации сельскохозяйственной продукции и продовольствия, направленные на улучшение качества жизни в сельской местности»⁵.

Таким образом, на основе анализа вышеназванных документов, можно отметить, что основным приоритетом краевой власти является стимулирование деятельности по расширению производства местных сельскохозяйственных производителей, а также поддержка тех, кто только начинает заниматься сельским хозяйством. Иными словами, основная ставка делается на увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

В то же время основными направлениями стимулирования сбыта продукции локальных сельскохозяйственных производителей являются организация фермерских рынков, сельскохозяйственных ярмарок, реализация через торговые сети, а также продовольственное обеспечение социальной сферы.

При этом на сегодняшний день проведение сезонных сельскохозяйственных ярмарок является основным приоритетом краевой власти в контексте решения вопроса сбыта продукции местных сельхозпроизводителей. Однако, по мнению экспертов, опрошенных представителями издания «Коммерсантъ», существенное увеличение объемов сбыта таким образом является проблематичным по причине того, что продукты от местных фермеров являются продуктами высокого ценового сегмента, что обусловлено небольшими объемами производства с преобладанием «ручного» труда. Поэтому

⁵ Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации в Пермском крае на 2015–2017 годы» [Электронный ресурс]: приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края от 12.05.2015 г. № СЭД-25-01.1-02-75. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428541954> (дата обращения: 22.04.2017).

здесь необходимо ориентироваться на покупателей более платежеспособных, чем посетители ярмарок⁶.

Изучение пермских потребителей и последующий анализ полученных результатов позволит понять, насколько указанная точка зрения соответствует действительности.

Было проведено исследование потребителей фермерской продукции с целью формирования их портрета, а также выявления основных проблем, препятствующих респондентам чаще покупать фермерские продукты. Оно проводилось при помощи таких методов, как полуформализованный опрос и фокусированное интервью. Полуформализованный опрос позволил определить первичные потребительские сегменты, на этой основе был сформирован портрет покупателя фермерской продукции. Далее с представителями данных сегментов были проведены фокусированные интервью, в результате обозначен круг проблем, с которыми сталкиваются покупатели продуктов, производимых фермерскими хозяйствами. Подобный набор методов исследования уже применялся многими авторами при анализе сегмента потребителей экологически чистой продукции в различных городах России и мира и позволил сформировать банк релевантных данных (Гуськов, 2012; Bruschi et al, 2015; Hughner et al., 2007; Zanolì and Naspètti, 2002; Harper and Makatouni, 2002).

Стоит отметить, что применение указанных методов именно в такой последовательности позволило достичь методологической триангуляции данных, а именно данные, полученные в результате применения качественного метода исследования, влияли на качество интерпретации, и соответственно, на степень достоверности полученных результатов.

Таким образом, на первом этапе исследования по линии потребителей фермерской продукции был проведен полуформализованный опрос, материалы которого стали базисом для первичной сегментации покупателей. Выборочную совокупность составили 400 человек, покупающие фермерскую продукцию. Площадками для поиска респондентов послужили места продаж фермерской продукции (стойка бренда «Настоящее от фермеров “Семьи”» в гипермаркете «Семья», магазины «ВашФермер» и «Деревенька», сельскохозяйственная ярмарка), а также социальная сеть «ВКонтакте» (Соснин и Ахметзянов, 2016).

В рамках проведенного опроса респондентам было предложено ответить на вопросы, разделенные на четыре смысловых блока:

- вопросы, связанные с процессом покупки продуктов питания (частота покупок, критерии выбора продукта, выявление «лица, принимающего решения», определение сценария поведения);
- вопросы, помогающие описать портрет покупателя фермерской продукции (средний чек, частота покупки, стандартная корзина, барьеры, мешающие покупать фермерские продукты чаще);
- вопросы, нацеленные на выявление активности в Интернете (активность в социальных сетях, наличие опыта покупок в интернет-магазинах, использование онлайн-банков и др.);

⁶ Пелявина И. Сбыть или не быть? // Коммерсантъ. 2015. 27 марта. С. 11.

• вопросы, направленные на выявление социально-демографических характеристик (пол, возраст, доход, наличие детей и др.).

Данные, полученные в результате проведения опроса, были обработаны методом кластерного анализа. Так были выявлены три потребительских сегмента и в дальнейшем – респонденты для глубинного интервью.

Следующий этап проведения исследования предполагал проведение фокусированных интервью с несколькими представителями каждого из выделенных сегментов. Структура гайда для проведения глубинного интервью была идентична структуре анкеты для полуформализованного опроса, поскольку исследование было нацелено главным образом на повышение степени достоверности полученных данных, а также на выявление скрытых проблем и мотивов, связанных с приобретением респондентом фермерских продуктов. Число интервьюируемых составило 9 чел., интервью были обработаны методом контент-анализа, в результате были выявлены основные проблемы и мотивы покупки фермерской продукции.

В результате проведения исследования потребителей были выявлены три потребительских сегмента (А, В, С), у представителей которых определены основные мотивы и проблемы, связанные с приобретением продуктов (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Сегменты потребителей фермерской продукции / Shares of farmers' produce consumers

Основные характеристики	Название сегмента потребителей фермерской продукции		
	«А»	«В»	«С»
Площадка	Гипермаркет «Семья» (отдел фермерских продуктов)	Пермь Активная	Пермь Активная
Пол	Женский	Женский	Мужской
Возраст	35–45	26–32	26–32
Наличие детей	Есть, до 12 лет	Есть, до 8 лет	нет
Доход, тыс. руб.	Более 50	30–40	20–30
Чувствительность к цене	Нечувствительны к цене	Чувствительны к цене	Высокочувствительны к цене
Мотив покупки фермерских продуктов	«Настоящий» вкус продуктов	Натуральность продуктов, отсутствие химических добавок	Вкус продуктов отличается от «магазинных»
Причина, мешающая покупать фермерские продукты	Ограниченный ассортимент, «быстро раскупают»	Высокая цена продуктов, незнание мест, где можно покупать продукты постоянно	Высокая цена продуктов, незнание мест, где можно покупать продукты постоянно

Рассмотрим каждый из выявленных сегментов.

Потребительский сегмент «А»: женщины в возрасте 33–45 лет, с детьми в возрасте до 12 лет. Их ежемесячный доход превышает 50 тыс. руб. В резуль-

тате глубинного интервью, проведенного с представителями этого сегмента, было выявлено, что они малочувствительны к цене продуктов, которые они покупают. Стоит также отметить, что представители данного сегмента не осведомлены о том, что на территории края проводятся сельскохозяйственные ярмарки.

«– Какую сумму Вы в среднем тратите на покупку фермерских продуктов?»

«– Я даже не знаю... совсем понятия не имею. Я на ценники не смотрю, просто складываю в корзину и покупаю»⁷.

Представители данного сегмента ценят удобство и стремятся сэкономить время при покупке продуктов.

«– Если Вам будут доставлять фермерские продукты на дом, будет ли это удобно?»

«– Да. Но только надо, чтобы в определенное время это происходило, потому что у меня свободного времени вообще очень мало»⁸.

Основными проблемами, возникающими при покупке фермерской продукции у представителей этого сегмента, являются малый ассортимент, доступный в супермаркете, и достаточно быстрая «раскупаемость» интересующих их продуктов.

«– С какими проблемами Вы сталкиваетесь при покупке фермерской продукции?»

«– Иногда ее не бывает. Фермерские продукты вообще быстро раскупают»⁹.

«– Вы покупаете что-нибудь, кроме молочной продукции?»

«– Покупаю мясо кролика, для дочки, иногда берем телятину. С удовольствием бы покупала настоящий мед и козье молоко. Еще мы недавно пробовали сыр от одного француза, который делает его у нас, очень понравился, жаль, что тут его нет, «камамбер» был очень вкусный»¹⁰.

Потребительский сегмент «В»: женщины в возрасте 26–32 лет, с детьми в возрасте до 8 лет. Они имеют средний заработок, их ежемесячный доход составляет 30–40 тыс. руб. Глубинное интервью позволило установить, что главной проблемой, с которой представители данного сегмента сталкиваются при покупке фермерских продуктов, является высокая цена. Они чувствительны к цене и заинтересованы в ее снижении.

«– На что Вы в первую очередь обращаете внимание при покупке фермерских продуктов: цена, качество упаковки или, может, сертификаты?»

«– Ну, это все, конечно, важно, но в первую очередь я смотрю на цену. Фермерские товары дороже обычных товаров из магазина, но иногда можно позволить себе»¹¹.

⁷ Покупатель 1 // Из личного архива авторов.

⁸ Там же.

⁹ Покупатель 2 // Из личного архива авторов.

¹⁰ Там же.

¹¹ Покупатель 3 // Из личного архива авторов.

Другой проблемой, с которой сталкиваются представители этого сегмента, является незнание мест, где можно на постоянной основе приобретать фермерские продукты. Также они отметили, что посещают фермерские ярмарки, однако они не всегда осведомлены о месте и дате их проведения, приобретают продукты «по случаю», через друзей и знакомых.

«– Где Вы обычно покупаете фермерские продукты?»

«– Я покупаю в основном через знакомых. Они знакомы с людьми, которые выращивают овощи, производят молоко и яйца у себя в небольшом хозяйстве. Иногда посещаем ярмарки, на которых можно купить продукты у частников, но они все время проводятся в разных местах»¹².

Однако, в отличие от предыдущего сегмента, у людей которого было мало свободного времени, в этом сегменте у людей времени больше, и они более активны в использовании Интернета: совершают покупки в интернет-магазинах и являются активными пользователями социальных сетей. Потребительскую корзину представителей данного сегмента составляют преимущественно молочные продукты и овощи. Средняя сумма, которую они тратят на фермерскую продукцию, составляет не более 300 руб.

Потребительский сегмент «С»: в основном это молодые люди в возрасте до 32 лет. Стоит отметить, что данный сегмент был самым малочисленным и составлял всего 5 % от выборочной совокупности. Глубинное интервью позволило установить, что главной проблемой при покупке фермерских продуктов для представителей этого сегмента является высокая цена. Они высокочувствительны к цене и всегда стараются найти более приемлемое ценовое предложение.

«– Сталкиваетесь ли Вы с какими-либо проблемами при покупке фермерских продуктов?»

«– Да, цена довольно высокая. Из-за этого я, бывает, езжу на рынок, потому что там всегда можно найти дешевле, пару раз покупал на ярмарках, но они редко проводятся»¹³.

Представители данного сегмента покупают фермерскую продукцию реже, чем представители двух других сегментов.

«– Как часто Вы покупаете фермерскую продукцию?»

«– Не очень часто, реже, чем обычные продукты. Может быть, раз в месяц или пару недель, примерно так»¹⁴.

Потребительскую корзину представителей данного сегмента, так же, как и представителей сегмента «В», составляют молочные продукты; средняя сумма покупки – менее 300 руб.

Таким образом, в результате исследования сегмента потребителей фермерской продукции были выявлены основные проблемы, с которыми сталкиваются покупатели фермерской продукции: высокая отпускная цена продуктов, ограниченность ассортимента и количества фермерских продуктов

¹² Там же.

¹³ Покупатель 5 // Из личного архива авторов.

¹⁴ Там же.

в супермаркетах, а также неосведомленность о местах постоянной продажи (Соснин и Ахметзянов, 2016).

Также отметим фактор неосведомленности представителей сегмента «А», которые нечувствительны к цене, о сельскохозяйственных ярмарках, в то время как представители остальных потребительских сегментов посещают эти ярмарки, при этом цена данной категории продуктов является основным барьером для более частой их покупки.

В то же время представителей сегмента «А», покупающих фермерскую продукцию в супермаркетах сети «Семья», сдерживает от более частой покупки продуктов или увеличения суммы покупки ограниченность ассортимента фермерской продукции и то обстоятельство, что к их приходу вся продукция бывает «раскуплена».

С целью комплексного рассмотрения ситуации, получения более объективной информации по исследуемому вопросу и формулирования ряда рекомендаций было проведено исследование сельскохозяйственных производителей. Основным инструментом проведения исследования стал метод фокусированного интервью, предполагающий личный контакт респондента с интервьюером. Средняя продолжительность интервью составляла 35 минут, пяти фермерам было предложено ответить на тридцать три вопроса, разделенных на четыре смысловых блока:

1. Вопросы, связанные с текущей структурой сбыта продукции.
2. Вопросы, касающиеся сбыта продукции в продуктовых сетях.
3. Вопросы, касающиеся сбыта продукции на сельскохозяйственных ярмарках.
4. Описательные данные, паспортчика.

Отбор фермеров для интервью проходил в несколько этапов. На первом этапе были сформированы следующие критерии для отбора респондентов:

- наличие организационно-правовой формы;
- осуществление деятельности сроком от 1 года;
- расположение фермы или производства продукции в радиусе не более 150 км от города Перми (поскольку продукция фермерских хозяйств, находящихся дальше 150 км от Перми, реализуется по местным каналам и выход ее на пермский рынок сопровождается высокими логистическими издержками);
- ассортиментная линейка – более 1 товара;
- непредставленность в торговых сетях;
- наличие опыта торговли на сельскохозяйственных ярмарках.

Были проведен телефонный опрос сельскохозяйственных производителей, удовлетворяющих всем шести критериям.

В конечном итоге были отобраны 5 фермеров, занимающихся производством разных видов продукции, среди которых: молочная продукция, продукты пчеловодства, мясная продукция и продукты переработки, мука и хлебобулочная продукция.

В результате проведения опроса каждый из фермеров представил данные о структуре сбыта собственной продукции (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Результаты опроса фермеров, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции / Results of the survey among farmers dealing with agricultural produce

Фермеры	Собственный сбыт (прямые продажи), %	Продуктовые сети	Сельскохозяйственные ярмарки, %	Интернет-магазины и сервисы доставки, %	Специализированные магазины, %
Фермер А (мука и хлеб)	80	–	–	10	10
Фермер Б (мясо кролика)	65	–	10	10	15
Фермер В (козье молоко и сыр)	50	–	–	15	35
Фермер Г (мед и продукты пчеловодства)	50	–	10	20	10
Фермер Д (мясная продукция (КРС) и продукты переработки)	60	–	–	20	20

Анализ данных таблицы 2 показал четкую тенденцию преобладания собственных каналов сбыта, среди которых респондентами были названы: продажи знакомым, собственные продажи через Интернет, через собственные магазины и рынки и др. Стоит отметить, что в ходе проведения фокусированного интервью респонденты предоставляли данные о структуре сбыта в процентном соотношении, что в целом является ограничением проведенного исследования.

В основном выбор рынков сбыта, по словам респондентов, обусловлен большей маржинальностью и возможностью презентации собственного продукта, что практически невозможно в случае реализации через другие каналы.

Наряду с этим двое из пяти производителей практикуют реализацию продукции на ярмарках. Причем не только на ярмарках, организованных Министерством сельского хозяйства и продовольствия Пермского края и муниципалитетами, но и на ярмарках с платным участием, организованных частными компаниями. Кроме того, все интервьюированные практикуют реализацию продукции через интернет-магазины и сервисы доставки (Котляров, 2012). Таких продаж примерно одинаково у всех производителей. Респонденты считают данный канал сбыта продукции перспективным, отмечая постоянный прирост объемов проданной продукции.

Далее, в процессе проведения интервью фермерам было предложено оценить по 5-балльной шкале проблемы, названные ими в рамках проведения интервью (табл. 3).

Основные барьеры при реализации сельскохозяйственной продукции через продуктовые сети и ярмарки в Пермском крае / Main barriers in agricultural produce distribution through food retail chains and fairs in Perm Krai

№ п/п	Канал сбыта	Барьеры	Средняя оценка
1	Продуктовые сети	Наличие штрафов за «недоставку» продукции	4,6
2	Продуктовые сети	Политика возвратов нереализованной продукции	4,2
3	Продуктовые сети	Низкие «закупные» стоимости продукции	3,8
4	Продуктовые сети	Сложности осуществления логистики по супермаркетам, в том числе очереди на приемку продукции	3,6
5	Продуктовые сети	Необходимость предоставления полного комплекта документов для реализации продукции	3,6
6	Продуктовые сети	Неудобный график оплаты (отсрочки платежа)	3
7	Ярмарки	Пониженная покупательская активность и платежеспособность на ярмарках, проводимых в спальных районах	4,2
8	Ярмарки	Отсутствие необходимого торгового оборудования	4,2
9	Ярмарки	Нерегулярность и краткосрочный характер ярмарок	3,4

Рассмотрим каждый барьер более подробно.

Как можно заметить, основным барьером для входа в продуктовую сеть, выделяемым всеми опрошенными фермерами, является наличие штрафных санкций по отношению к поставщику продукции за необеспечение объема, заказываемого представителями продуктовой сети. По мнению респондентов, штрафы являются самой острой проблемой, которая осложняет их сотрудничество с продуктовыми сетями. В основном это обусловлено нестабильностью производства, поскольку объемы производства небольшие или средние.

«– У нас же небольшое производство, в основном ручной труд, мы печем хлеб на натуральной закваске, есть вероятность, что вся партия хлеба у нас не «встанет», своим клиентам-то мы можем это объяснить, а вот в случае с сетью это уже история со штрафом»¹⁵. Однако данная проблема, так же, как и две последующих, является следствием внутренней политики сети, что делает невозможным снижение данных барьеров на государственном уровне.

По этой причине сконцентрируемся на проблемах 4 и 5, поскольку они не связаны с внутренней политикой продуктовой сети. Стоит отметить, что обе проблемы являются равнозначными по оценочной шкале.

¹⁵ Фермер А // Из личного архива авторов.

Вопрос логистики при реализации через продуктовую сеть является весьма актуальным: каждый из опрошенных сельхозпроизводителей говорил об этой проблеме; при продажах низкомаржинальных продуктов, например молочных, логистика играет существенную роль; транспортные затраты покрываются только в случае реализации большого объема продукции.

«– Вопрос логистики для меня особенно актуален, продукт у меня достаточно специфический, поэтому заявки по магазинам будут небольшие. Кстати, тут еще беда с очередями на выгрузку продукции, в очереди можно простоять в каждом магазине около часа, а если таких магазинов 25? Кто будет кормить скот, заниматься дойкой?»¹⁶

Решение вопроса, несомненно, может быть связано с использованием таких инструментов, как сбытовая кооперация или общественное разделение труда (Altieri, 2002; Gasson, 1973; Knowler and Bradshaw, 2007). Однако для Пермского края данные инструменты не эффективны по ряду причин. Сдерживающими факторами являются небольшое число товаропроизводителей фермерской продукции и мелкоселенный характер расселения, что влечет высокие транспортные и транзакционные издержки. Стоит отметить, что большинство из перечисленных факторов справедливы и для краевой столицы.

Кроме того, был задан вопрос о необходимости полного комплекта документов для реализации продукции через продуктовые сети. Стоит отметить, что вопросы нормативно-правового обеспечения деятельности фермеров являются достаточно актуальными, не раз становились объектом научного исследования (Сазонова, 2012; Ковтун и др., 2009).

Однако рассматривая данный вопрос в разрезе продуктовых сетей, фермеры отмечают:

«– Вопрос с сертификацией, кстати, тоже многих останавливает. Вот, например, у нас в районе ближайший сертифицированный забойный пункт находится в 60 километрах от нашей фермы, а подворовой забой у нас запрещен. Вот и посчитай, сколько денег нужно потратить только на логистику, для того чтобы забить несколько тушек и получить необходимые документы»¹⁷. Встречается и другой подход к рассмотрению этого вопроса:

«– Сейчас у меня есть сертификат соответствия только на один, самый ходовой продукт, сертифицировать остальные продукты у меня попросту нет пока возможности: если сертифицировать каждый продукт, то это в среднем по 20 тысяч за наименование, а у меня впереди сезон, мне сырье-то закупать особо не на что, живу от поставки до поставки»¹⁸.

Кроме барьеров, связанных с реализацией продукции через продуктовые сети, были выявлены и те, с которыми фермеры сталкивались в процессе торговли на ярмарках.

Одним из основных барьеров, выделяемых фермерами, являются колебания покупательской активности и платежеспособности посетителей ярмарки.

¹⁶ Фермер В // Из личного архива авторов.

¹⁷ Фермер Б // Из личного архива авторов.

¹⁸ Фермер А...

«– С ярмарками раз на раз не приходится, все зависит от места проведения ярмарки, они все время проходят в разных местах. Раньше за несколько часов работы на ярмарке можно было «напродать» на 30 тыс. руб., сейчас 10–15 тыс. – максимум»¹⁹.

Также среди проблем производители называют отсутствие на площадках необходимого для продажи охлажденной или скоропортящейся продукции оборудования.

«– Мы, например, участвуем только в ярмарках в холодное время года, потому что у меня нет холодильников для таких мероприятий, даже если я их где-то найду, «запитаться» есть где у них, мне их не на чем везти и выгружать»²⁰.

Следующим барьером, выявленным фермерами, является нерегулярность и короткие сроки проведения ярмарок.

«– В случае с ярмарками это не всегда бывает интересно, поскольку ради одного дня катать «туда-сюда» оборудование тоже не очень хочется, уже не говоря о том, где мне продавца на один день найти, который будет знать мою продукцию, сам целый день простоять не могу – производство встанет. В общем, было бы интереснее, если бы ярмарки длились дольше по времени, тогда я бы хоть спланировать смог, нанять и обучить продавцов»²¹.

Подводя итог, можно отметить, что опрошенные фермеры выделяли барьеры, связанные с внутренней политикой торговых сетей, а также колебанием платежеспособности и потребительской активности на сельскохозяйственных ярмарках. В процессе интервьюирования было также выявлено, что производители делают ставку на другие каналы сбыта продукции, а именно собственный сбыт, а также реализацию продукции через Интернет, поскольку в этом случае производитель может работать «под заказ» и без штрафных санкций.

Принимая во внимание полученные данные, авторами статьи были сформулированы предложения (инициативы) по сбыту продукции местных сельскохозяйственных производителей.

Проведение долгосрочных ярмарок на одной постоянной площадке, расположенной в центральном районе города. Речь идет о создании некой площадки, на которую будут допускаться только производители продукции. Привлекательность данного вида ярмарок для производителя обусловлена тем, что на долгосрочных ярмарках можно добиться большей выручки от продажи при том же объеме постоянных издержек (транспортных и транзакционных).

«– Однодневные ярмарки для нас не совсем интересны, потому что ради нескольких часов торговли приходится катать туда-сюда оборудование, а это же газель нужно заказать, подготовить оборудование, а если ярмарка еще и в спальном районе, то экономика может совсем не сойтись»²².

В частности, данную инициативу можно реализовать на мощностях ТК «Центральный», где на сегодняшний день, по мнению экспертов, сконцентри-

¹⁹ Фермер Г // Из личного архива авторов.

²⁰ Фермер Б...

²¹ Фермер А...

²² Там же.

рованы предприниматели, больше занимающиеся перепродажей, а не реализацией собственной продукции.

Следующей инициативой является *осуществление поддержки фермеров в вопросе логистики продукции*. Как показали результаты исследования, это исключительно важная проблема. Поддержать фермера можно посредством субсидирования доли затрат на логистику или же льготных ставок по кредитам для приобретения автотранспорта. Альтернативным методом решения проблемы может стать создание логистической службы, которая будет заниматься вопросами развоза и сдачи продукции по льготным ставкам.

Поддержка интернет-проектов продаж фермерской продукции – следующая предлагаемая инициатива. В ходе проведения исследования было выявлено, что все опрошенные производители продукции осуществляют сбыт через различные интернет- площадки, причем, по их словам, благодаря такому способу с каждым месяцем увеличиваются объемы реализации продукции. Существуют различные варианты поддержки существующих интернет-площадок без особых финансовых потерь, например информационная поддержка со стороны краевых властей посредством выделения эфирного времени в СМИ, у которых заключен государственный контракт с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Пермского края. Тогда можно будет осуществлять информирование различных слоев населения о возможности приобретения продуктов от пермских фермеров на специализированных площадках в сети Интернет. Необходимость информационной поддержки интернет-ресурсов, помогающих фермерам, обусловлена тем, что для Перми это достаточно новый метод сбыта продуктов питания, соответственно, о возможности приобретения продуктов таким способом осведомлены только «ранние последователи». Популяризация данного канала продаж поможет увеличить темпы роста объемов продаж в связи с повышением степени осведомленности жителей города.

Следующая инициатива – *изменение формата позиционирования и продвижения ярмарок выходного дня*. В ходе исследования было выявлено, что представители потребительского сегмента «А», чей средний чек покупки фермерских продуктов имеет самое большое значение среди всех опрошенных, не осведомлены о том, что на территории Пермского края проводятся сельскохозяйственные ярмарки, на которых можно приобрести продукцию местных фермеров. При этом производители продукции отмечают скачкообразность платежеспособного спроса на ярмарках, и решение проблемы видят в использовании других каналов продвижения. В данном случае речь идет об активном продвижении информации о ярмарках в социальных сетях, в тематических сообществах, а также через «оффлайн»-мероприятия, на которых присутствуют представители более платежеспособных сегментов потребителей.

Субсидирование части затрат на получение сертификации – еще одна предлагаемая инициатива, направленная на решение проблемы сбытовой политики в сельском хозяйстве. Как показали результаты фокусированного интервью, один из существенных барьеров, которые выделяют фермеры, – необходимость получения полного комплекта документов для того, чтобы быть представленным в различных каналах сбыта, особенно торговых сетях.

Вопрос поддержки фермеров в рамках прохождения сертификации различными путями (льготы, целевое субсидирование и др.) позволит решить покупательскую проблему «ограниченности ассортимента», а также вывести из «тени» ряд мелких и средних сельскохозяйственных производителей.

Упрощение процедуры создания сельскохозяйственного кооператива. Безусловно, кооперация является одним из основных путей решения большинства проблем, с которыми сталкиваются производители сельскохозяйственной продукции. Однако в настоящее время процесс регистрации кооператива сопряжен с рядом трудностей. В частности, согласно законодательству, сельскохозяйственный кооператив должен объединять как минимум десять производителей сельскохозяйственной продукции, хозяйства которых для достижения синергии должны находиться вблизи друг от друга. Однако, как уже отмечалось выше, именно для сельхозпроизводителей Пермского края, ввиду особенностей региона, данное требование не всегда реализуемо на практике.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. На сегодняшний день сельское хозяйство является одним из приоритетных видов экономической деятельности. Говоря о конкурентоспособности сельскохозяйственных рынков, необходимо отметить наличие существенных противоречий, связанных со сбытом сельскохозяйственной продукции. Дело в том, что механизмы рыночного регулирования, основанные на взаимодействии спроса и предложения, вынуждают товаропроизводителей самостоятельно решать проблему сбыта сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем опыт экономически развитых стран свидетельствует о том, что на данной стадии воспроизводственного процесса на помощь фермерам и агрокорпорациям приходит государство.

2. В качестве гипотезы выдвигается предположение о том, что драйвером развития рынка сельскохозяйственной продукции может стать эффективная сбытовая политика и комплексный подход к ее реализации, что предполагает участие производителей, потребителей, государственной и муниципальной власти. Верификация данной гипотезы в работе проводится на примере пермского рынка сельскохозяйственной продукции.

3. Проведенный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих развитие рынка сельскохозяйственной продукции в Пермском крае, позволил сделать вывод о том, что основным приоритетом краевой власти является стимулирование расширения производства местных сельскохозяйственных производителей, а также поддержка тех, кто только начинает заниматься сельским хозяйством. Иными словами, основная ставка делается на увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

Говоря о сбыте продукции от локальных сельскохозяйственных производителей в Пермском крае, отметим, что основным приоритетом власти является проведение сезонных сельскохозяйственных ярмарок. Однако, по мнению экспертов, существенное развитие сбыта является проблематичным по причине того, что продукты от местных фермеров являются продук-

тами высокого ценового сегмента, что обусловлено небольшими объемами производства с преобладанием «ручного» труда. Верификация этого предположения определила проведение исследования потребителей сельскохозяйственной продукции, а также ее производителей.

4. В результате исследования потребителей фермерской продукции в Пермском крае были выявлены основные проблемы, с которыми сталкиваются покупатели фермерской продукции. К их числу относятся: высокая отпускная цена продуктов, ограниченность ассортимента и количества фермерских продуктов в супермаркетах, неосведомленность о местах постоянной продажи.

5. С целью более комплексного рассмотрения ситуации, получения более объективной информации об исследуемом вопросе и составления ряда рекомендаций было проведено исследование проблем сельскохозяйственных производителей. Оно позволило выявить четкую тенденцию преобладания собственных каналов сбыта, среди которых респондентами были выделены: продажи знакомым, собственный продажи через интернет, реализация продукция через собственные магазины и рынки и др.

6. Принимая во внимание полученные в результате исследования данные, в работе сформированы инициативы, применение которых поможет решить проблему сбыта продукции от пермских сельскохозяйственных производителей. К ним относятся следующие:

- проведение долгосрочных ярмарок на одной постоянной площадке, расположенной в центральном районе города;
- осуществление поддержки фермеров в вопросе логистики продукции;
- поддержка интернет-проектов, занимающихся продажей фермерской продукции;
- изменение позиционирования и продвижения ярмарок выходного дня;
- субсидирование части затрат на получение сертификации.

Таким образом, при помощи данного исследования были выявлены проблемы сбыта сельскохозяйственной продукции в городе Перми и намечен перечень инициатив, реализация которых позволит оптимизировать сбытовую политику и в конечном итоге повысить конкурентоспособность рынка сельскохозяйственной продукции краевой столицы.

Библиографический список

Аварский Н. Д., Таран В. В., Соколова Ж. Е., Стефановский В. Г. Рынок органической продукции России: современное состояние и потенциал развития // Экономика сельского хозяйства России. 2014. № 5. С. 29–37.

Галицкий Е. Б. Методы маркетинговых исследований. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. 398 с.

Горбунов С. И., Васильева Е. В., Пшеницова А. И., Минеева Л. Н. Инфраструктурные аспекты развития агропродовольственного рынка в условиях импортозамещения // Аграрный научный журнал. 2015. № 11. С. 68–72.

Гуськов А. И. Проблемы определения и возможности удовлетворения платежеспособного спроса на экологически чистые продукты питания в Рос-

сии (на примере г. Ростова-на-Дону) // Экономические науки. 2012. № 6 (91). С. 124–128.

Зубарева И. Распробовали экологию [Электронный ресурс] // Российская Бизнес-газета. 2015. 3 марта. URL: <https://rg.ru/2015/03/03/produkty.html> (дата обращения: 10.04.2017).

Климова Н. В. Особенности регулирующего воздействия государства на агробизнес в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2013. № 6 (090). С. 713–729. URL: <http://ej.kubagro.ru/2013/06/pdf/45.pdf> (дата обращения: 10.04.2017).

Ковтун Е. Н., Мирошниченко Р. В., Погорелова И. В. Социально-экономические и правовые условия функционирования крестьянских (фермерских) хозяйств // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2009. № 7 (1). С. 144–148.

Котляров И. Д. Инструменты обеспечения доступа фермеров к рынкам сбыта // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 138–151.

Котляров И. Д. Прямая электронная торговля сельхозпродукцией в формате В2С // Вестник АПК Ставрополя. 2012. № 1 (5). С. 86–89.

Крячков И. Т., Михилев А. В., Крячкова Л. И., Пронская О. Н. О кооперации в производстве, переработке и сбыте продукции в агропромышленном производстве // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2013. № 1. С. 5–7.

Кулькова Н. С. Зарубежный опыт интегрирования и кооперирования в сельском хозяйстве // Вестник НГИЭИ. 2012. № 3. С. 81–93.

Печенкина В. В., Егоров А. Ю. Рынок органической агропродукции // Экономика сельского хозяйства России. 2012. № 8. С. 50–59.

Приемко В. В. Государственная поддержка сбыта продукции сельскохозяйственных организаций [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: Моск. с.-х. акад. имени К. А. Тимирязева, 2005. URL: <http://economy-lib.com/gosudarstvennaya-podderzhka-sbyta-produktsii-selskohozyaystvennyh-organizatsiy> (дата обращения 10.04.2017).

Сазонова Д. Д. Противоречия в нормативно-правовом обеспечении деятельности фермерских хозяйств // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. 2012. № 3. С. 229–234.

Сираева Р. Р., Волков С. В. Субсидирование сельского хозяйства: тенденции в условиях свободной торговли // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. 2013. № 2. С. 139–142.

Скульская Л. В., Широкова Т. К. О проблемах крестьянских (фермерских) хозяйств и их значимости для современной России // Проблемы прогнозирования. 2011. № 6. С. 102–119.

Соколова Ж. Е. Производство и реализация продукции органического сельского хозяйства в странах ЕС // АПК: экономика, управление. 2011. № 6. С. 70–78.

Соснин К. С., Ахметзянов Р. Р. Customer development на рынке фермерской продукции г. Перми // Экономика и управление: актуальные проблемы и поиск путей решения: материалы регион. науч.-практ. конф. молодых ученых и студ. (Пермь, ПГНИУ, 20 апр. 2016 г.), 2016. С.134–137.

Сушенцова С. С., Козлов М. П., Пронченко П. Л. Приоритетные направления государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2011. № 7. С. 71–75.

Юнусова П. С. Развитие малых предприятий как условие обеспечения конкурентоспособного продовольственного рынка региона // Вопросы структуризации экономики. 2010. № 3. С. 342–346.

Altieri M. A. Agroecology: the Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments // Agriculture, Ecosystems & Environment. 2002. Vol. 93, № 1. P. 1–24.

Bruschi V., Canavari M., Dolgoplova I., Shershneva K., Teuber R. Consumer Perception of Organic Food in Emerging Markets: Evidence from Saint Petersburg // Agribusiness. 2015. Vol. 31, № 3. P. 414–432.

Gasson R. Goals and Values of Farmers // Journal of Agricultural Economics. 1973. Vol. 24, № 3. P. 521–542.

Harper G. C., Makatouni A. Consumer Perception of Organic Food Production and Farm Animal Welfare // British Food Journal. 2002. Vol. 104, № 3/4/5. P. 287–299. DOI: <https://doi.org/10.1108/00070700210425723>.

Hughner R. S., McDonagh P., Prothero A., Shultz C. J., Stanton J. Who Are Organic Food Consumers? A Compilation and Review of Why People Purchase Organic Food // Journal of Consumer Behavior. 2007. Vol. 6, № 6. P. 1–18.

Knowler D., Bradshaw B. Farmers' Adoption of Conservation Agriculture: A Review and Synthesis of Recent Research // Food Policy. 2007. Vol. 32, № 1. P. 25–48.

Zanoli R., Naspetti S. Consumer Motivations in the Purchase of Organic Food: A Means-End Approach // British food journal. 2002. Vol. 104, № 8. P. 643–653.

Информация об авторах

Татьяна Витальевна Букина – канд. геогр. наук, доц., доц. департамента экономики и финансов Пермского филиала ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 614070, Россия, г. Пермь, ул. Студенческая, 38

ORCID: 0000-0001-8465-113

ResearcherID: K-3217-2015

Электронный адрес: bukinatv@mail.ru

Константин Сергеевич Соснин – магистрант образовательной программы «Управление проектами: проектный анализ, инвестиции, технологии реализации» Пермского филиала ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 614070, Россия, г. Пермь, ул. Студенческая, 38

ORCID: 0000-0003-4922-8041

ResearcherID: H-5081-2017

Электронный адрес: ksosnin94@gmail.com

Статья получена 15 мая 2017 года

UDC 338.433(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394

COMPREHENSIVE APPROACH TO DEVELOP REGIONAL AGRICULTURAL MARKET IN THE REGIONAL CENTER – THE CITY OF PERM

Tatyana V. Bukina

National Research University the Higher School of Economics
in Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

ORCID: 0000-0001-8465-113

ResearcherID: K-3217-2015

E-mail: bukinatv@mail.ru

Konstantin S. Sosnin

National Research University the Higher School of Economics
in Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

ORCID: 0000-0003-4922-8041

ResearcherID: H-5081-2017

E-mail: ksosnin94@gmail.com

For citation:

Bukina, T. V. and Sosnin, K. S. (2017), “Comprehensive Approach to Develop Regional Agricultural Market in the Regional Center – The City of Perm”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 370–394, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-370-394.

Introduction. Presently, agriculture is a priority industry sector in the Russian Federation. This is influenced by external factors such as the imposition of a food embargo from some EU countries and the high volatility of the ruble exchange rate. The increase in agriculture financing is now an all-Russian trend. However, in regional agricultural markets, there are problems with the sale of products from local producers.

Aims. Measures should be developed to improve the marketing policy in the regional agricultural market, with due regard to the identified problems of buyers and local agricultural producers.

Methods. The paper addresses various quantitative and qualitative methods. Synthesis of these methods involves methodological data triangulation which increases the reliability and quality of the data. Regulatory and legal documents were analyzed to identify the position of state power. To examine consumers' behavior, methods such as a semi-formalized survey and a focused interview were used. Producers' behavior was analyzed through telephone interviews and focused interviews.

Results. The problems that prevent the regular purchase of products from local agricultural producers, that restrain the establishment of selling products by local producers through various distribution channels are identified. Measures to support regional producers of agricultural products are proposed.

Conclusion. The research conducted, which was intended to verify the hypothesis that the effective sales policy can be a driver of the agricultural market in Perm Krai, and the comprehensive approach to develop such policy which presupposes the participation of manufacturers, consumers and the government, has helped identify the problems of distribution for agricultural output in Perm region and propose initiatives which can help resolve the issue of local farmers' output distribution. Among the initiatives there are: organizing long-term trade fairs on one constant venue located in the city center; providing support for farmers concerning the production logistics; providing support for Internet projects engaged in trading farmer production; changing the status and promotion of week-end fairs; providing partial subsidy assistance during certification. These initiatives will eventually allow increasing the competitiveness of the regional agricultural market.

Key words: food supply security; sales policy; agriculture; farmers; production distribution; semi-formal survey; focus group interview

References

Avarsky, N., Taran, V., Sokolova, J. and Stefanovskii, V. (2014), "Russian Organic Product Market: Current State and Development Potential", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 5, pp. 29–37.

Galitskii, E. B. (2004), *Metody marketingovykh issledovaniy* [Market researching methods], Institut Fonda "Obshchestvennoe mnenie", Moscow, Russia.

Gorbunov, S. I., Vasilyeva, E. V., Pshentsova, A. I. and Mineyeva, L.N. (2015), "Infrastructure Aspects of Agro-Food Market Development under Import Substitution", *Agrarnyi nauchnyi zhurnal*, no. 11, pp. 68–72.

Gus'kov, A. I. (2012), "Problems of Determining and the Ability to Meet Solvent Demand for Environmentally Friendly Food Products in Russia (exemplified by Rostov-on-Don)", *Economic sciences*, no 6 (91), pp. 124–128.

Zubareva, I. (2015), "Ecological Products Were Tested", *Rossiiskaya Biznes-Gazeta*, March 3 [Online], available at: <https://rg.ru/2015/03/03/produkty.html> (Accessed April 10, 2017).

Klimova, N. V. (2013), "Features of Regulatory Actions of State Government for Foreign Countries in Agribusiness" *Polythematic online scientific journal of Kuban State Agrarian University*, no. 6 (090), pp. 713–729 [Online], available at: <http://ej.kubagro.ru/2013/06/pdf/45.pdf> (Accessed April 10, 2017).

Kovtun E. N., Miroshnichenko R. V. and Pogorelova, I. V. (2009), "Socio-Economic and Legal Conditions for the Functioning of Family (Peasant) Farms", *Uchenye zapiski Rossiiskogo gosudarstvennogo sotsial'nogo universiteta*, no. 7 (1), pp. 144–148.

Kotliarov, I. D. (2013), "How Can Farmers Get Access to Customers?", *Voprosy Ekonomiki*, no. 3, pp. 138–151.

Kotlyarov, I. D. (2012), "Direct Electronic Trade of Agrarian Products In B2C Format", *Vestnik APK Stavropol'ya*, no 1 (5), pp. 86–89.

Kryachkov, I. T., Mikhilev, A. V., Kryachkova, L. I. and Pronskaya, O. N. (2013), "On Cooperation in the Production, Processing and Marketing of Products in Agro-Industrial Production", *Vestnik of Kursk State Agricultural Academy*, no. 1, pp. 5–7.

- Kul'kova, N. S. (2012), "Foreign Experience of Integration and Cooperation in Agriculture", *Bulletin of NGII*, no. 3, pp. 81–93.
- Pechenkina, V. V. and Egorov, A. Yu. (2012), "Organic Agricultural Products Market", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 8, pp. 50–59.
- Priemko, V. V. (2005), "State Support for the Sale of Agricultural Products", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy and Management of National Economy, Russian Timiryazev State Agrarian University, Moscow, Russia [Online], available at: <http://economy-lib.com/gosudarstvennaya-podderzhka-sbyta-produktsii-selskohozyaystvennyh-organizatsiy> (Accessed April 10, 2017).
- Sazonova, D. D. (2012), "Contradictions in Standard-Legal Maintenance of Farms Activity", *Vestnik Michurinskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no. 3, pp. 229–234.
- Siraeva, R. R. and Volkov, S. V. (2013), "Agriculture Financing: Foreign Experience", *Vestnik Bashkirskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no. 2, pp. 139–142.
- Skul'skaya, L. V. and Shirokova, T. K. (2011), "Problems of peasant Farms and Their Importance for Modern Russia", *Problemy prognozirovaniya*, no. 6, pp. 102–119.
- Sokolova, Zh. E. (2011), "Production and Sales of Organic Farm Products in the EU Countries", *APK: ekonomika, upravlenie*, no. 6, pp. 70–78.
- Sosnin, K. S. and Ahmetzyanov, R. R. (2016), "Customer Development in the Perm Market of Farm Products", *Ekonomika i upravlenie: aktual'nye problemy i poisk putei resheniya* [Economics and Management: Pressing Problems and Finding Solutions]. Perm, Russia, pp. 134–137.
- Sushentsova, S. S., Kozlov, M. P. and Pronchenko, P. L. (2011), "Priorities of Government Assistance for Family (Peasant) Farms", *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii*, no. 7, pp. 71–75.
- Yunusova, P. S. (2010), "Development of Small Enterprises as a Condition for Ensuring a Competitive Food Market in the Region", *Voprosy strukturizatsii ekonomiki*, no. 3, pp. 342–346.
- Altieri, M. A. (2002), "Agroecology: the Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments", *Agriculture, ecosystems & environment*, vol. 93, no. 1, pp. 1–24.
- Bruschi, V., Canavari, M., Dolgopolova, I., Shershneva, K. and Teuber, R. (2015), "Consumer Perception of Organic Food in Emerging Markets: Evidence from Saint Petersburg", *Agribusiness*, vol. 31, no. 3, pp. 414–432.
- Gasson, R. (1973), "Goals and Values of Farmers", *Journal of agricultural economics*, vol. 24, no. 3, pp. 521–542.
- Harper, G. C. and Makatouni, A. (2002), "Consumer Perception of Organic Food Production and Farm Animal Welfare // British Food Journal. 2002. Vol. 104, № 3/4/5. P. 287–299. DOI: <https://doi.org/10.1108/00070700210425723>", *British Food Journal* 104: pp. 287–299.
- Hughner, R. S., McDonagh, P., Prothero, A., Shultz, C. J. and Stanton, J. (2007), "Who Are Organic Food Consumers? A Compilation and Review of Why People Purchase Organic Food", *Journal of consumer behavior*, vol. 6, no. 6, pp. 1–18.
- Knowler D. and Bradshaw, B. (2007), "Farmers' Adoption of Conservation Agriculture: A Review and Synthesis of Recent Research", *Food policy*, vol. 32, no. 1, pp. 25–48.

Zanoli, R. and Naspetti, S. (2002), “Consumer Motivations in the Purchase of Organic Food: A Means-End Approach”, *British Food Journal*, vol. 104, no. 8, pp. 643–653.

Received May 15, 2017



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 321(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433

ИНСТИТУТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Н. А. АНТАНОВИЧ

Белорусский государственный университет,
г. Минск, Республика Беларусь

Для цитирования:

Антанович Н. А. Институты имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Том 9, № 3. С. 418-433. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433.

Введение: от качества работы и взаимодополняемости всех составляющих системы государственного управления зависит оптимальная реализация управленческого процесса: от формулирования политики к ее имплементации и последующей оценке последствий и эффективности реализации.

Цель: рассмотреть динамику институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь.

Методы: политический анализ государственного управления основан на достижениях институционального, системно-функционального, неинституционального подходов. При проведении исследования применялись сравнительный, исторический, позиционный и ресурсный методы, ситуационный анализ, анализ нормативно-правовых актов, статистические методы.

Результаты: произведено структурирование институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь; разработана периодизация и определены направления эволюции системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменение структур имплементации политических решений. Выявлены тенденции динамики численности и возрастного состава госслужащих.

Выводы: систематизированные выводы об институтах имплементации политических решений являются важным источником для дальнейшей оптимизации системы государственного управления, а также для комплексного анализа функционирования всей политической системы Республики Беларусь.

Ключевые слова: институты имплементации политических решений; система государственного управления; политико-административные институты; политико-административное управление; Правительство Республики Беларусь; система институтов исполнительной власти Республики Беларусь; вертикаль власти

ВВЕДЕНИЕ

Современные научные представления о государственном управлении выявляют три его обобщенных этапа: 1) формирование государственной политики (постановка проблемы на повестку дня политики, выработка альтернатив и принятие политических решений по поводу общественно значимых проблем); 2) реализация (имплементация) политических решений; 3) контроль и оценка эффективности реализации решений. Изучение институтов имплементации политических решений базируется на концепции политико-административного управления.

Цель данной статьи – рассмотреть динамику институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Имплементацию политических решений сквозь призму политического процесса одними из первых начали рассматривать известные политологи Дж. Прессман и А. Вилдавски (Pressman and Wildavsky, 1973). Е. Бардач анализировал процессы реализации политики, которые происходят после того, как «законопроект стал законом» (Bardach, 1977). Л. Ганн и Б. Хогвуд, разработав основы прикладного политического анализа (policy analysis), выявили необходимые условия для успешной имплементации решений (Hogwood and Gunn, 1984). Б. Г. Питерс изучил структуры имплементации как политические институты (Peters, 2014). П. Мортенсен и К. Грин-Педерсен сфокусировались на организационных изменениях в высших эшелонах власти, учитывая динамику создания министерств и прекращения их деятельности (Mortensen and Green-Pedersen, 2015). М. Хилл и П. Хьюп рассматривали процессы имплементации политических решений в их связи с текущим оперативным управлением (Hill and Hupre, 2014). П. Хьюп обобщил исследования в области теории имплементации политических решений (Hupre, 2017). Сущность и модели политико-административных отношений, влияющие на имплементацию и реализацию политики, изучены в монографии «Политико-административные отношения: кто стоит у власти?» под редакцией Т. Верхейна (Верхейн, 2001). Проблематика политико-административных отношений разрабатывалась в докторских диссертациях известных российских авторов. Г. Л. Купряшин исследовал политико-административные институты модернизации государственного управления (Купряшин, 2013). Р. В. Евстифеевым политико-административные преобразования в России проанализированы в контексте глобальных вызовов (Евстифеев, 2011). Е. Ю. Мелешкиной

произведено сравнение институционального строительства в новых независимых государствах Восточной Европы в XX – начале XXI века (Мелешкина, 2012).

Вопросы политического анализа государственного управления и политико-административных отношений нашли отражение в публикациях белорусских политологов: В. Н. Ватыля, В. В. Герменчука, С. А. Кизимы, М. В. Ильина, С. В. Решетникова, А. В. Стром, С. Г. Паречиной изучены особенности института президентства в Беларуси (Паречина, 2003). В. И. Яковчук рассмотрел историческое становление и современную динамику институтов государственного управления на территории Республики Беларусь (Яковчук, 2016). Проблематика государственного управления находится на стыке политической и правовой наук. Ее разработке посвящен ряд публикаций белорусских правоведов. Г. А. Василевичем написаны фундаментальные работы по конституционным основам белорусского государства (Василевич, 2007). И. В. Козелецким проанализирован статус и функции министерств Республики Беларусь (Козелецкий, 2006). В. Н. Дубовицкий при изучении исполнительной власти в Беларуси поставил вопросы политической ответственности высших должностных лиц (Дубовицкий, 2006). О. И. Чуприс рассмотрела вопросы выделения политической государственной службы в Республике Беларусь (Чуприс, 2009).

В данной статье использована *концепция политико-административного управления*, акцентирующая специфику политических и административных институтов выработки и реализации политических решений в процессе разрешения социально значимых проблем, предоставления государством услуг населению. *Политические институты* разрабатывают государственную стратегию и ценностные основания политического курса; зависят от социально-групповых интересов, влияющих на характер политических коммуникаций как внутри системы государственного управления, так и власти с обществом. *Административные институты* призваны реализовать принятые государственные решения, при условии эффективного функционирования формируют государственную состоятельность.

В системе государственного управления Республики Беларусь политико-административные институты представлены следующим образом:

- 1) институт *политического лидерства* (Президент как глава государства);
- 2) институт *политического управления* (глава государства и высшие должностные лица, формирующие аппарат политического управления);
- 3) институт *политического представительства и конституирования* (законодательные и представительные органы власти – Национальное собрание Республики Беларусь и местные Советы депутатов);
- 4) институты *имплементации* принятых решений (исполнительные органы власти различных уровней, институт государственной службы);
- 5) институты связи государства и гражданского общества: институты *массовой политики* (масс медиа) и *политики воздействия* (деятельность негосударственного сектора: бизнеса, общественно-политических объединений; применение технологий связей с государством).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ключевую роль в имплементации и инструментализации политических решений играет исполнительная ветвь власти. Система центральных и местных институтов исполнительной власти (местных исполнительных комитетов и администраций) представляет собой единую «вертикаль власти». Коллективным центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительную власть, является Совет Министров – Правительство Республики Беларусь. Согласно ст. 84 Конституции, Президент Республики Беларусь определяет структуру Правительства, назначает на должность и освобождает от должности заместителей премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов; с согласия Палаты представителей (нижней палаты Парламента – Национального собрания) назначает на должность премьер-министра¹.

Правительство Республики Беларусь (как и вся исполнительная ветвь власти) позиционируется как «рабочее» или «техническое», призванное для эффективной реализации государственной политики в различных сферах общественной жизни. Концепция «технического правительства» имеет как сторонников, так и противников. Сторонники концепции делают акцент на том, что самостоятельность правительства в системе разделения властей ограничена практически при любой форме правления, поскольку в мировой практике суть политического процесса как раз и сводится к вопросу о процедурах формирования правительства и его ответственности (перед главой государства либо перед парламентом). Белорусский политолог А. В. Стром признает, что, поскольку «состав правительства не определяется расстановкой сил в палатах парламента, это создает возможность для формирования так называемого технического кабинета из специалистов-технократов, не принадлежащих к политическим группировкам. Деятельность такого правительства полностью обеспечивается политическим ресурсом Главы государства» (Стром, 2010, с. 151). Белорусский правовед В. Н. Дубовицкий же утверждал, что «низведение роли Правительства до технического исполнителя политических решений Президента неприемлемо с точки зрения организации эффективной государственной власти. Такое Правительство никогда не станет ответственным» (Дубовицкий, 2006, с. 166).

Имплементация решений напрямую зависит от государственных служащих. В Республике Беларусь существует два способа поступления на госслужбу в государственном административном аппарате: назначение и утверждение. К должностям, занятие которых проходит путем назначения и последующего утверждения, относятся: председатели областных исполнительных комитетов и Мингоисполкома (назначаются Президентом); председатели районных и городских исполкомов (назначаются председателем облисполкома). Утверждение на перечисленные выше должности производится соответствующими Советами депутатов на сессиях по результатам открытого голосования

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.). Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2008. 62 с.

большинством голосов (Алейникова и др., 2017, с. 140). Можно заключить, что имплементацию политических решений осуществляют те категории государственных служащих, которые занимают должности путем назначения и утверждения.

Кратко рассмотрим поэтапную эволюцию системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменении структур имплементации политических решений (Антанович, 2012).

Первый этап – 1991–1994 годы – характеризовался переходной системой правления, тяготеющей к парламентской модели, с дальнейшим введением института президентства. Правительство, сформированное в 1990 году во главе с В. Ф. Кебичем, состояло в основном из бывшей советской номенклатуры. Согласно закону Республики Беларусь от 10 января 1992 года «О внесении изменений в Закон “О Совете Министров Республики Беларусь”», действовали 21 министерство и 11 государственных комитетов. В силу ряда причин как персонального, так и институционального характера, а также под влиянием опыта ряда стран бывшего СССР было принято решение о введении президентско-парламентской системы, что нашло отражение в Конституции, принятой 15 марта 1994 года. Добавим, систему правления этого периода определяют также как президентскую, ссылаясь на ст. 95 Конституции Республики Беларусь 1994 года, согласно которой Президент провозглашался одновременно главой государства и главой исполнительной власти². Принятый после выборов указ Президента Республики Беларусь от 23 сентября 1994 года № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь» закрепил политические решения. Президентские выборы 1994 года привели к власти молодых и амбиционных людей.

Второй этап – 1995–2001 годы (до президентских выборов 9 сентября 2001 года) – связан с конституционным кризисом 1996 года и последующими институциональными преобразованиями политической системы. Конфигурацию системы правления, первоначально закрепленную Конституцией 1994 года, отличал дуализм исполнительной власти. Хотя кабинет Министров (сформированный на основе закона «О Кабинете Министров Республики Беларусь» от 30 января 1995 года № 3557-ХІІ³) создавался при Президенте, обладающем статусом главы исполнительной власти, полномочия Президента в сфере формирования правительства были ограничены. Премьер-министр и ряд ключевых членов Кабинета (заместители премьер-министра, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, Председатель комитета государственной безопасности) назначались и освобождались от должностей только с согласия парламента – Верховного Совета Республики Беларусь. Институциональные особенности системы государственного управления и особенности распределения функций между законодательной и исполнительной ветвями власти привели к конституционному кризису 1996 года.

² Конституция Республики Беларусь 1994 г.: принята на 13-ой сессии Верхов. Совета Респ. Беларусь 12-го созыва 15.03.1994 г. Минск: Польшмя, 1994. 94 с.

³ О Кабинете Министров Республики Беларусь: закон Респ. Беларусь от 30.01.1995 г. № 3557-ХІІ [Электронный ресурс]. URL: <http://pravno.newsby.org/belarus/zakon1/z862.htm> (дата обращения: 20.07.2017).

Преодолению конституционного кризиса послужил республиканский референдум, по результатам которого в Конституцию Республики Беларусь были внесены изменения и дополнения. Полномочия Президента были расширены. Он получил статус арбитра по отношению к деятельности всех ветвей власти, сформировалась «вертикаль власти» на всех уровнях государственного управления. Закрепилась тенденция роста роли и влияния исполнительной ветви власти в политической системе страны. Парламент изменил название (с Верховного Совета на Национальное собрание Республики Беларусь) и стал двухпалатным (Палата представителей и Совет Республики)⁴.

Инструментальную роль в формировании системы республиканских органов государственного управления и государственных организаций, подчиненных Правительству, сыграл указ Президента от 11 сентября 1997 года № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь» (действовали 25 министерств, 19 госкомитетов, 21 комитет при министерствах и госкомитетах)⁵. В 1998 году был принят закон «О Совете Министров Республики Беларусь» (изменения и дополнения в него вносились в 2000, 2003, 2006, 2007 годах)⁶.

А. В. Стром так характеризует период 1994–2001 годов: «...складывается модель политической системы Республики Беларусь, ключевой особенностью которой является высокая персональная легитимность Президента А. Г. Лукашенко, играющего ведущую роль в обеспечении управления обществом и поддержании общественно-политической стабильности» (Жилинский, 2017, с. 104).

На *третьем этапе* – конец 2001 – март 2006 года (до президентских выборов 19 марта 2006 года) – стали применяться понятия «белорусская модель развития», «белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики». В политической системе доминировали административно-распределительные отношения, направленные на реализацию сильной социальной политики. Перераспределительный тип государственной политики требовал контроля за распоряжением государственной собственностью, был связан с ведущей ролью административного аппарата в артикуляции и агрегировании интересов. Укрепление роли исполнительной ветви власти проявилось в ее обратном влиянии на представительные и законодательные институты власти (реализации права законодательной инициативы, воздействию посредством подготовки и экспертизы законопроектов). По названным причинам государственный аппарат численно разрастался.

В 2003 году на постоянно действующем семинаре руководящих работников республиканских и местных государственных органов Беларуси был поставлен вопрос о разработке основ идеологии белорусского государ-

⁴ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.)...

⁵ О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента от 11.01.1997 г. № 30. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz4/uk209.htm> (дата обращения: 26.07.2017).

⁶ О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 07.07.1998 г. № 178-З. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=H19800178> (дата обращения: 24.07.2017).

ства. В 2004 году была сформирована «идеологическая вертикаль» власти⁷. На различных уровнях исполнительной власти были созданы идеологические управления либо отделы.

На *четвертом этапе* – апрель 2006 – 2010 год (до президентских выборов 19 декабря 2010 года) – макроэкономическая и политическая стабилизация в стране основывалась на высоких социальных гарантиях, государственном регулировании экономики. Была артикулирована проблематика преобразований в сфере государственного управления, оптимизации государственных структур и численности их аппарата. Согласно указу Президента от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» количество министерств составило 24, госкомитетов – 7, государственных организаций, подчиненных Совету Министров – 7 (из них 4 концерна). Ликвидированы комитеты при Совете Министров; учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей, который подчиняется Правительству⁸. Укреплена вертикаль власти по линии решения блоков вопросов на разных уровнях: Правительство – облисполком – райисполком⁹.

Внимание уделялось работе по де бюрократизации деятельности государственного аппарата (директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2).

В 2008 году принят закон «О Совете Министров Республики Беларусь», закрепивший систему республиканских органов государственного управления: министерства; государственные комитеты; организации, подчиненные Правительству¹⁰.

Пятый этап – 2011 год – по настоящее время – отмечен вниманием к новым подходам в управленческой деятельности. Поставлены конкретные задачи оптимизации госаппарата и сокращения его численности, совершенствования стиля работы управленческих кадров, исполнительской дисциплины, пересмотра функций министерств для повышения их роли в проведении отраслевой политики.

В президентском послании 2011 года А. Г. Лукашенко прозвучало: «Основными целями преобразований в сфере государственного управления должны стать сокращение государственных расходов, совершенствование форм взаимодействия государственных органов с гражданами, повышение каче-

⁷ О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Беларусь от 20.02.2004 г. № 111. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30400111> (дата обращения: 22.07.2017).

⁸ О структуре Правительства Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента от 05.05.2006 г. № 289. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30600289> (дата обращения: 25.07.2017).

⁹ Уровни местных исполнительно-распорядительных органов в Республике Беларусь:
– областные и Минский городской исполнительные комитеты;
– районные, городские (городов областного подчинения) исполнительные комитеты;
– городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполнительные комитеты, местные администрации (в городах с административным делением на районы).

¹⁰ О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь от 23.07.2008 г. № 424-3. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800424> (дата обращения: 24.07.2017).

ства предоставления государственных услуг, укрепление доверия к органам государственной власти»¹¹.

30 декабря 2011 года было принято постановление Правительства «Об организации работы по реализации пилотного проекта в Аппарате Совета Министров Республики Беларусь», направленное на оптимизацию функций, структуры и численности управленческого аппарата, а также постепенное уменьшение до 20 % численности его работников. 15 марта 2012 года пресс-служба Правительства Республики Беларусь сообщила, что Аппарат Совета Министров сокращен на 7 %. В начале 2013 года на совещании по вопросам оптимизации структуры, численности и функций государственных органов президент оценил реформирование госаппарата как «необходимое условие повышения эффективности государственной власти» с опытом создания «стройной вертикали власти после первых президентских выборов»¹².

Системообразующим центром государственного управления Республики Беларусь является институт президентства, который оказывает ключевое влияние на выработку политического курса и постановку общенациональных задач, а также на формирование институтов имплементации политических решений. Стратегические приоритеты общественного развития закрепляются в ежегодных Посланиях главы государства Парламенту и белорусскому народу, в выступлениях на Всебелорусских народных собраниях (1996, 2001, 2006, 2010, 2016 годы). Обеспечение деятельности главы белорусского государства, контроль за исполнением его решений, информационно-аналитическое и правовое сопровождение решений, подготовку предложений по концептуальным основам государственной политики осуществляет Администрация Президента Республики Беларусь. Администрация Президента является органом государственного управления, сформированным в соответствии со статьей 84 Конституции¹³. В задачи Администрации входят: «обеспечение реализации Президентом Республики Беларусь полномочий в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, социально-экономической политики, внешней политики», «деятельности государственных органов и иных организаций по де бюрократизации государственного аппарата, а также по работе с обращениями граждан». Глава Администрации Президента входит в состав Правительства¹⁴. Администрация Президента

¹¹ *Послание* Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Предприимчивость, инициатива и ответственность каждого – достойное будущее страны» (21.04.2011 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P011p0001> (дата обращения: 26.07.2017).

¹² *Лукашенко*: «Необходимо формировать компактную и эффективную управленческую структуру, не раздувая бюрократический аппарат» (11.01.2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-neobhodimo-formirovat-kompaktnuju-i-effektivnuju-upravlencheskuju-strukturu-ne-razduvaja-bjur-65073-2013> (дата обращения: 28.07.2017).

¹³ *Конституция* Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.)...

¹⁴ *Администрация* Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://president.gov.by/ru/administration_ru (дата обращения: 28.07.2017); *Об оптимизации* Администрации Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Беларусь от 13.02.2017 г. № 40. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=P31700040&p1=1&p5=0> (дата обращения: 28.07.2017).

выступает как аппарат политического управления – «политическая команда». В феврале 2017 года А. Г. Лукашенко назвал ее «главным политическим штабом Главы государства»¹⁵.

Итак, структура и кадровый состав Правительства Республики Беларусь и подчиненных ему институтов претерпевали серьезные изменения. За период 1997–2006 годов издано 36 указов (начиная с указа Президента от 10 января 1997 года № 30) (Дубовицкий, 2006, с. 170). За период 2006–2017 годов принято 24 акта, дополняющих и изменяющих регулирование структуры Правительства Республики Беларусь. По состоянию на 2017 год исполнительно-распорядительными органами республиканского уровня являются министерства (их 24), государственные комитеты (их 7), которые могут быть функциональными либо отраслевыми. Действуют также 7 государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь (из них – 4 концерн)¹⁶. За время существования независимой Республики Беларусь пост премьер-министра занимали В. Ф. Кебич (1990–1994), М. Н. Чигирь (1994–1996), С. С. Линг (1997–2000), В. В. Ермошин (2000–2001), Г. В. Новицкий (2001–2003), С. С. Сидорский (2003–2010), М. В. Мясникович (2010–2014), А. В. Кобяков (2014 – н. в.).

По данным на 2011 год Н. Некрашевич отмечал, что «Беларусь – лидер по количеству министерств среди бывших европейских республик СССР. В Беларуси – 24, в России – 18, Украине – 16, Литве – 14, Латвии – 13, Эстонии – 12. В Молдове – 16 министерств, в Грузии – 19, в Армении и Азербайджане – по 18 (Некрашевич, 2011). Сравнительный анализ правительственных веб-порталов центральных органов государственного управления стран постсоветского пространства, проведенный автором статьи в 2017 году, показал: в Латвии – 13 министерств; Эстонии – 14 (есть министерство государственного управления); Литве – 14 министерств, 7 государственных агентств, 6 государственных учреждений (комиссий, инспекций, подчиненных правительству, Комитет развития информационного общества при министерстве транспорта и коммуникаций); Молдове – 16 министерств, а среди органов центрального публичного управления – 2 бюро и 4 агентства; Грузии – 16 министерств и 3 государственных комитета; в Казахстане – 16 министерств и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции; в Украине – 17 министерств и 4 национальные комиссии; в Армении – 18 министерств, 8 государственных управлений и государственных комитетов при Правительстве; в Азербайджане – 18 министерств, 9 государственных комитетов, 2 государственных управления, 6 государственных служб, государственный фонд социальной защиты; в Российской Федерации – 21 федеральное министерство, 15 федеральных служб и агентств, 2 государственных корпорации (Росатом и Роскосмос), 3 государственных внебюджетных фонда (пенсионный, обязательного медицинского и социального страхования). В ряде

¹⁵ *Совещание* по оптимизации Администрации Президента. 06.02.2017 г. URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschanie-po-optimizatsii-administratsii-prezidenta-15542/ (дата обращения: 29.07.2017).

¹⁶ *Совет* Министров Республики Беларусь. Структура [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.by/ru/structure/> (дата обращения: 29.07.2017).

стран вице-премьеры правительства одновременно являются главами профильных министерств (пример: в Армении в 2017 году В. Габриелян являлся и вице-премьером, и министром международной экономической интеграции и реформ).

Успех имплементации и инструментализации политических решений в значительной степени зависит от качественного и количественного состава государственных служащих. Официальные данные Национального статистического комитета Республики Беларусь демонстрируют тенденцию сокращения численности госслужащих: в 2012 году – 56 232 чел.¹⁷, в 2013 году – 49 326 чел.¹⁸, в 2015 году – 48 463 чел.¹⁹

Анализ возрастного состава государственных служащих в 2011, 2013, 2015 годах показывает, что в 2015 году увеличилась численность госслужащих в возрастных категориях 50–59 и 60 лет и старше при общем сокращении числа госслужащих в сравнении с предыдущими годами (см. таблицу). Выявлялась тенденция постепенного старения кадров при некотором замедлении обновления состава. Задачи сокращения госаппарата ставились в 2013, 2014, 2016–2017 годах²⁰.

Таблица / Table

Динамика возрастного состава государственных служащих в 2011, 2013, 2015 годах /
Changes in age structure of civil servants in 2011, 2013, 2015

Единицы измерения	Общая численность госслужащих	До 29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
2012						
В тыс. чел.	56 232	9 681	16 203	15 022	14 002	1 324
В процентах	100	17,2	28,8	26,7	24,9	2,4
2013						
В тыс. чел.	49 326	7 866	14 636	13 884	11 798	1 142
В процентах	100	15,9	29,7	28,2	23,9	2,3
2015						
В тыс. чел.	48 463	7 155	14 396	13 812	11 821	1 279
В процентах	100	14,76	29,71	28,51	24,39	2,63

Источник: составлено автором на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

¹⁷ Труд и занятость в Республике Беларусь. Labour and employment in the Republic of Belarus: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012. С. 79.

¹⁸ Труд и занятость в Республике Беларусь [2009–2013]: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2014. С. 75.

¹⁹ Труд и занятость в Республике Беларусь. Labour and employment in the Republic of Belarus [рынок труда в 2015 г.]: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2016. С. 112.

²⁰ Планы по дальнейшей оптимизации в госаппарате обсуждены на встрече Лукашенко с Кочановой. 2017. 22 мая [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/planu-po-dalnejšej-optimizatsii-v-gosapparate-obsuzhdeny-na-vstreche-lukashenko-s-kochanovoj-248585-2017/> (дата обращения: 29.07.2017).

С нашей точки зрения, при реформировании системы государственного управления количество министерств важный, но не главный параметр, ведь после сокращения взамен министерств могут создаваться иные структурные единицы (управленческие структуры «второго ранга», например комитеты, департаменты и др.). Для эффективности институтов имплементации политических решений *высокой значимостью обладают: система рекрутирования кадров и выработка критериев отбора управленцев; системы подготовки и переподготовки госслужащих; «сочетание» вознаграждения и контроля за работой чиновников (включая и меры административного контроля, и общественный контроль)*. Современным научным инструментом для изучения процессов имплементации государственной политики является концепция политико-административных отношений. *Модели политико-административных отношений* находятся в континууме между единством и жестким разделением политических и административных функций и зависят от:

- 1) институционального дизайна государства, ядром которого является определенная форма правления;
- 2) механизмов формирования исполнительной ветви власти на ее различных уровнях, распределения функций между исполнительными институтами;
- 3) сложившегося типа политического режима и, соответственно, баланса / дисбаланса между политическими силами в той или иной стране;
- 4) особенностей социокультурного окружения (история государственности, менталитет населения, наиболее распространенные модели политического поведения).

Повышение ответственности органов исполнительной власти связано с наличием механизмов политической ответственности политико-административной элиты (высшего корпуса государственных служащих), обеспечением гражданского контроля за деятельностью государственных служащих в целом. В государстве должны эффективно действовать политические государственные служащие («государственные служащие политической службы» (Чуприс, 2009, с. 47–48, 55)), управляющие аппаратом чиновников-профессионалов и имеющие при этом публичный статус, способные нести ответственность за проведение политического курса государства. Развитая политическая система с элитой государственнического типа даже в период кризисных явлений способна удержать ситуацию под контролем и избрать путь целенаправленных изменений, укладывающихся в логику политического процесса. Роль хорошо обученного профессионального аппарата государственных управленцев в этих процессах значительна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Республике Беларусь институтами имплементации политических решений являются исполнительные органы власти различных уровней (центральный – Правительство; республиканский – министерства и государственные комитеты, государственные организации, подчиненные Правительству; местный – исполнительные комитеты и местные администрации), институт

государственной службы. Правительство Республики Беларусь, как ключевой центральный институт государственного управления, во-первых, подотчетен Президенту и ответственен перед Парламентом; во-вторых, рассматривается как инструмент для эффективной имплементации и инструментализации государственной политики в различных сферах общественной жизни; в-третьих, несмотря на концепцию «рабочего» или «технического», играет большую роль как в законопроектных работах, так и в системе разделения властей в целом; в-четвертых, вертикаль власти проводит идеологическую работу. Имплементацию политических решений осуществляют государственные служащие, которые занимают должности путем назначения и утверждения. Система исполнительной власти («вертикаль власти») в Республике Беларусь является централизованной, это обусловлено как унитарным административно-территориальным делением, так и доминирующим типом политики государства. Сильная социальная политика относится к перераспределительному типу. Такой тип политики государства нуждается в развитом государственном аппарате, в постоянном контроле за распределением и использованием бюджетных средств.

Эволюция системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменение структур имплементации политических решений в статье разбита на следующие этапы. Этап 1991–1994 годов определяется введением института президентства и началом формирования современной политико-административной системы. Этап 1995–2001 годов связан с конституционным кризисом 1996 года и последующими институциональными преобразованиями по укреплению президентской власти и формированию «вертикали власти» на всех уровнях государственного управления. На этапе с конца 2001 года – до президентских выборов 19 марта 2006 года в политической системе доминировали административно-распределительные отношения, направленные на реализацию сильной социальной политики; была сформирована идеологическая «вертикаль власти»; в публичном дискурсе стали применяться понятия «белорусская модель развития», «белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики». На этапе с апреля 2006 года – до президентских выборов 19 декабря 2010 года артикулирована проблематика оптимизации государственных институтов и численности их аппарата, поставлены вопросы дебюрократизации деятельности государственного аппарата. 2011 год – по настоящее время характеризуется вниманием к новым подходам в управленческой деятельности. Поставлены задачи пересмотра функций министерств для повышения их роли в проведении отраслевой политики; сокращения численности госаппарата и совершенствования работы управленческих кадров.

Библиографический список

Актуальные направления идеологической работы в Республике Беларусь / Под ред. М. Г. Жилинского. Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2017. 331 с.

Алейникова С. А., Лукьянчик А. А., Смолячкова Ю. А. Направления совершенствования порядка поступления и отбора на государственную службу в Республике Беларусь // Проблемы управления. 2017. № 1 (63). С. 137–144.

Антанович Н. А. Методология политического анализа процесса государственного управления. Минск: Изд-во БГУ, 2012. 247 с.

Василевич Г. А. Белорусское государство на рубеже веков. Минск: Право и экономика, 2007. 508 с.

Дубовицкий В. Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов. Минск: Белорус. наука, 2006. 173 с.

Евстифеев Р. В. Политико-административные преобразования в контексте глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Рос. акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2011. 48 с.

Козелецкий И. В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. Минск: Право и экономика, 2006. 141 с.

Курпяшин Г. Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, 2013. 46 с.

Мелешкина Е. Ю. Институциональные альтернативы становления новых государств Восточной Европе в XX – начале XXI века: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, 2012. 45 с.

Некращевич Н. Зачем Беларуси так много министров [Электронный ресурс] // Tut.by. Новости. 2011. 8 февр. URL: <http://www.zautra.by/http://news.tut.by/society/214328.html> (дата обращения: 16.07.2017).

Паречина С. Г. Институт президентства: история и современность. Минск: ИСПИ, 2003. 164 с.

Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна; пер. с англ. М.: Права человека, 2001. 512 с.

Стром А. В. Политическая система Республики Беларусь: теория и практика. Минск: Право и экономика, 2010. 231 с.

Чуприс О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. Минск: Право и экономика, 2009. 310 с.

Яковчук В. И. Государственно-административное управление. Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2017. 381 с.

Bardach E. The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law. Cambridge: MIT Press, 1977. 323 p.

Hill M. J., Hupe P. L. Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance. 3d ed. London: SAGE, 2014. 248 p.

Hogwood B. W., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press, 1984. 289 p.

Hupe P. Implementation and the Policy Process [Электронный ресурс] // Oxford Research Encyclopedia of Politics. 2017. Jan. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.125. URL: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-125> (дата обращения: 25.07.2017).

Mortensen P. B., Green-Pedersen C. Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25, № 1. P. 165–189. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu030>.

Peters B. G. Implementation Structures as Institutions // *Public Policy and Administration*. 2014. Vol. 29, № 2. P. 131–144.

Pressman J., Wildavsky A. B. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973. 304 p.

Информация об авторе

Антанович Нина Арсеньевна – канд. полит. наук, доц. кафедры политологии юридического факультета Белорусского государственного университета, 220030, Республика Беларусь, г. Минск, пр. Независимости, 4

ORCID 0000-0002-3704-2162

ResearcherID N-4763-2017

Электронный адрес: ninaant@rambler.ru

Статья получена 2 августа 2017 года

UDC 321(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433

POLICY IMPLEMENTATION INSTITUTIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Nina A. Antanovich

Belarusian State University, 4 Nezavisimosti avenue, Minsk,
220030, Republic of Belarus

ORCID 0000-0002-3704-2162

ResearcherID N-4763-2017

E-mail: ninaant@rambler.ru

For citation:

Antanovich, N. A. (2017), “Policy Implementation Institutions in the Public Administration System of The Republic of Belarus”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 418–433, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433.

Introduction. The efficient policy process depends on the quality of the public administration system performance and the complementarity of all its components: from the policy articulation to its implementation and evaluation of its consequences and effectiveness of implementation.

Aims. The paper considers dynamics in the policy implementation institutions in the public administration system of the Republic of Belarus.

Methods. The policy analysis in this paper is based on the achievements of institutional, system-functional, new-institutional approaches. The research used comparative, historical, positional and resource methods, situational analysis, analysis of legal acts, statistical methods.

Results. Policy implementation institutions in the public administration system of the Republic of Belarus were structured. Periods and trends in Belarusian public administration development were identified with due regard to the changes occurred in the policy implementation institutions. The number and age structure of civil servants are quantitatively analyzed, and trends in their changes are revealed.

Conclusion. Systematized conclusions about policy implementation institutions are an important source to improve the public administration system further, as well as to analyze the functioning of the entire political system in the Republic of Belarus.

Key words: policy implementation institutions; public administration system; political and administrative institutions; political and administrative management; government of the Republic of Belarus; system of institutions of executive power of the Republic of Belarus; power vertical

References

Zhilinskii, M. G. (2017), *Aktual'nye napravleniya ideologicheskoi raboty v Respublike Belarus'* [Actual Directions of Ideological Work in the Republic of Belarus], The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Aleinikova S. A., Lukyanchik A. A. and Smolyachkova, Yu. A. (2017), "Trends For the Improvement of Recruitment and Selection Procedures for Entry into Civil Service in the Republic of Belarus", *The Issues of Administration and Management*, no. 1, pp. 137–144.

Antanovich, N. A. (2012), *Metodologiya politicheskogo analiza protsessa gosudarstvennogo upravleniya* [Political Analysis Methodology of Public Administration Process], Belarusian State University Publishing House, Minsk, Republic of Belarus.

Vasilevich, G. A. (2007), *Belorusskoe gosudarstvo na rubezhe vekov* [Belarusian State at the Turn of the Century], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Dubovitskii, V. N. (2006), *Ispolnitel'naya vlast' v Respublike Belarus': ponyatie i sistema organov* [Executive Power in the Republic of Belarus: The Concept and System of Authorities], Belorusskaya nauka, Minsk, Republic of Belarus.

Evstifeev, R. V. (2011), "Politico-Administrative Transformations in the Context of Global Challenges: Domestic and Foreign Experience, Problems and Development Trends", Abstract of Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia.

Kozeletskii, I. V. (2006), *Ministerstva Respubliki Belarus' v sisteme organov ispolnitel'noi vlasti* [Ministries of the Republic of Belarus in the System of Executive Authorities], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Kupryashin, G. L. (2013), "Politico-Administrative Institutions for Modernizing Public Administration", Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Meleshkina, E. Yu. (2012), "Institutional Alternatives to the Becoming of New States in Eastern Europe in XX and early XXI Centuries", Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Nekrashevich, N. (2011), "Why does Belarus Need so Many Ministers" [Online], available at: <http://news.tut.by/society/214328.html> (Accessed July 16, 2017).

Parechina, S. G. (2003), *Institut prezidentstva: istoriya i sovremennost'* [The Presidency Institute: History and Modernity], Institute of Social and Political Research affiliated with the Administration of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Verheijen, T. (2001), *Politiko-administrativnye otnosheniya: kto stoit u vlasti?* [Politico-Administrative Relations: Who Rules?], Translated by Human Rights Publishers, Human Rights Publishers, Moscow, Russia.

Strom, A. V. (2010), *Politicheskaya sistema Respubliki Belarus': teoriya i praktika* [Political System of the Republic of Belarus: Theory and Practice], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Chupris, O. I. (2009), *Teoretiko-pravovye problemy gosudarstvennoi sluzhby Respubliki Belarus'* [Theoretical and Legal Problems of the Public Service of the Republic of Belarus], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Yakovchuk, V. I. (2017), *Gosudarstvenno-administrativnoe upravlenie* [Public Administration], The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, UK.

Hill, M. J. and Hupe, P. L. (2014), *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, 3d ed., SAGE, London, UK.

Hogwood, B. W. and Gunn, L. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Hupe, P. (2017), "Implementation and the Policy Process", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.125 [Online], available at: URL: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-125> (Accessed July 25, 2017).

Mortensen, P. B. and Green-Pedersen, C. (2015), "Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 1, pp. 165–189, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu030>.

Peters, B. G. (2014), "Implementation Structures as Institutions", *Public Policy and Administration*, vol. 29, no. 2, pp. 131–144.

Pressman, J. and Wildavsky, A. B. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, USA.

Received August 2, 2017

УДК 330:008

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-434-451

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

С. А. ВОРОНИН

Институт прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан, г. Ташкент, Республика Узбекистан

Б. У. КОРАБОЕВ

Институт прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан, г. Ташкент, Республика Узбекистан

Для цитирования:

Воронин С. А., Корабоев Б. У. Государственное стимулирование развития инновационной сферы в условиях глобализации // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 434-451. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-434-451.

Введение: в статье рассматриваются особенности государственной политики стимулирования развития инновационной сферы в Республике Узбекистан, выявляются факторы, которые сдерживают ее активизацию. В основу исследования легли результаты анализа зарубежной и отечественной научной литературы, нормативно-правовой базы в сфере налогового стимулирования инновационного развития национальной экономики. На основе изучения мирового опыта подготовлены рекомендации по усилению воздействия налоговых инструментов на инновационное развитие страны.

Цель: разработка предложений и рекомендаций по улучшению государственной политики стимулирования развития инновационной деятельности в Республике Узбекистан на основе исследования отечественного и зарубежного опыта.

Методы: анализ и систематизация факторов, воздействующих на развитие инновационной сферы; исследование действия фискальных стимулов, воздействующих на инновационную деятельность, метод системного анализа; формально-логический метод и др.

Результаты: в ходе исследования были выявлены такие факторы, как роль «национальной инновационной системы» в проведении структурных преобразований; институциональные предпосылки развития инновационной сферы; значение высококвалифицированного кадрового потенциала; налоговые стимулы в создании новшеств; необходимость формирования эффективного механизма перераспределения средств государственного бюджета в пользу инновационной сферы; использование инструментария налога на добавленную стоимость (НДС) для совершенствования структуры экспорта и импорта; меры государственной политики в целях стимулирования инноваций.

Выводы: анализ государственной политики стимулирования инноваций на республиканском и местном уровне свидетельствует о том, что данные рычаги пока используются недостаточно эффективно. Необходимыми мерами по активизации инновационной деятельности являются сокращение совокупного налогового бремени на деятельность предприятий, выпускающих инновационную продукцию с высокой степенью обработки и добавленной стоимости; снижение налоговой нагрузки на физические лица, получающие доходы от продажи патентов и лицензий на новшества; повышение эффективности налоговых льгот для инновационных предприятий.

Ключевые слова: инновационное развитие экономики; новшества; налоговые стимулы; совокупное налоговое бремя; конкуренция; внешнеэкономическая деятельность; Республика Узбекистан

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Республике Узбекистан осуществляются глубокие структурные преобразования и реализуются важные стратегические задачи. В соответствии с принятой Стратегией действий на 2017–2021 годы предусматривается «...развитие и либерализация экономики, направленные на дальнейшее укрепление макроэкономической стабильности и сохранение высоких темпов роста экономики, повышение ее конкурентоспособности, модернизацию и интенсивное развитие сельского хозяйства, продолжение институциональных и структурных реформ по сокращению присутствия государства в экономике...»¹. В рамках реализации этих задач планируется осуществление мер экономической политики, направленных на оптимизацию объемов и структуры импорта, безусловное выполнение прогнозных параметров экспорта и мобилизацию резервов для дальнейшего увеличения его объемов². Уделяется большое внимание вопросам увеличения объемов и расширения номенклатуры экспорта товаров, работ и услуг, вовлечения неиспользованных резервов для дополнительного экспорта с учетом сложившейся конъюнктуры на мировом рынке.

Важным фактором повышения конкурентоспособности национальной экономики и расширения экспорта высокотехнологичной продукции является ее поэтапный переход на инновационный путь развития. По мнению авторитетных специалистов, «...в решении всего спектра стратегически важных проблем различных стран в XXI веке ключевая роль отводится инновациям, инновационной деятельности и основанной на знаниях экономике или инновационной экономике...» (Кадыров, 2014). Известно, что переход на путь устойчивого развития таких высокоразвитых стран, как США, Япония, ряда государств Европейского Союза и Юго-Восточной Азии достигнут в основном за счет расширения инновационных процессов в реальном секторе экономики. Главным фактором эффективности инноваций во многих развитых странах является наличие хозяйственного механизма, названного К. Фрименом «национальной инновационной системой» (НИС). Именно на ее формирование нацелена в последние годы деятельность правительств ряда государств, намеревающихся достичь значительных успехов на мировых рынках в условиях нестабильности и ужесточения конкурентной борьбы (Dorin et al., 2016; Rodriguez and Soeparwata, 2015).

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ

Методологическими проблемами инновационного развития экономических систем занимались такие видные экономисты, как Й. Шумпетер (Шумпетер, 2007), Б. Амабль, Р. Барре, Р. Буайе (Amable et al, 1997), Б. Райзберг (Райзберг и Морозов, 2008). Вопросы методологии формирования НИС,

¹ О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Узбекистан от 07.02.2017 г. № УП-4947. URL: <http://uza.uz/ru/documents/o-strategii-deystviy-po-dalneyshemu-razvitiyu-respubliki-uzb-08-02-2017> (дата обращения: 20.07.2017).

² Формирование Программы локализации пересмотрят. Президент провел видеоселекторное совещание по оптимизации импорта и увеличению экспорта. 2017. 20 апр. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/04/20/import-export/> (дата обращения: 20.07.2017).

оптимизации инновационных систем рассматривались в трудах Б. Лундвалла (Lundvall, 1992), К. Фримена (Freeman, 1987), Р. Нельсона, В. Мау, Р. Нижегородцева и ряде др.

По мнению английского экономиста К. Фримена, формирование национальной инновационной системы является главным фактором обеспечения эффективности инноваций во многих странах мира (Freeman, 1987). Американские экономисты признали, что формирование в развитых странах НИС является самым выдающимся событием XX века.

Основополагающими принципами формирования НИС, сформулированными в трудах ведущих экономистов, являются: конкуренция на рынке инноваций и научных исследований; институциональная составляющая инновационного развития, влияющая на формирование НИС; особая роль интеллектуального капитала и знания в развитии экономики. Функционирование НИС является результатом интеграции различных структур, занятых в сфере создания и промышленного применения новшеств в рамках какой-либо страны или региона. Эти субъекты поддерживаются институтами финансового, правового и социального партнерства.

По утверждению специалистов, «...НИС – это совокупность хозяйствующих субъектов, взаимодействующих в процессе создания и реализации инновационной продукции (услуг) и осуществляющих свою деятельность на основе соответствующей нормативной правовой базы в рамках проводимой государством политики...» (Ибрагимов и Рашидова, 2010, с. 28). Инновационная экономика, как правило, основывается на четырех главных элементах: информационное общество, непрерывное образование, инновационная политика государства и сама инновационная система. Данные звенья пронизаны прямыми и обратными взаимосвязями хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц, участвующих в инновационном процессе через систему экономических стимулов и административных рычагов.

Национальная инновационная система определяется как такая совокупность различных институтов, которые совместно и каждый в отдельности вносят свой вклад в создание и распространение новых технологий, образуя основу, служащую правительствам для формирования и реализации политики, влияющей на инновационный процесс. Как таковая – это система взаимосвязанных институтов, предназначенная для того, чтобы создавать, хранить и передавать знания, навыки и артефакты, определяющие новые технологии (Metcalfe, 1995).

Инновационный процесс основан на сложной системе взаимосвязей между элементами НИС с различными факторами, которые обмениваются знаниями, управляют их потоками, распределяют и применяют эти знания, чтобы производить новые технологии. Когда элементы инновационной системы связаны между собой, это может стать мощным механизмом экономического роста (Kraft et al., 2009; Yang et al., 2015; Астафьева и Астафьев, 2016; Вахабов и Разыкова, 2014; Кирсанов, 2015; Крафт, 2015; Шалаев, 2015). Их неспособность к взаимодействию серьезно тормозит процесс инноваций. Особенно это относится к ситуации многоуровневого государственного взаимодействия (Baldersheim and Stahlberg, 2002; Allen and Cochrane, 2007; Hansen, et al., 2011).

Методологическая сущность инновационной системы заключается в сближении форм инновационной кооперации, поднимающей инновационные процессы на качественную новую ступень, в консолидации инновационных ресурсов общества. Это осуществляется путем участия потенциала всех областей экономики, хозяйствующих субъектов и различных организационных структур.

Проблемы формирования инновационной системы являются актуальными как для развитых, так и развивающихся стран (в том числе, как для больших, так и малых экономик). В каждой стране НИС имеют свои сходства и отличия. В коллективном научном труде известных экономистов Б. Амабле, Р. Барре и Р. Буайе «Инновационные системы в эру глобализации» подчеркивается невозможность формирования универсальной модели инновационной системы (Amable et al., 1997). Ими обосновано экономическое понятие «социальной системы инноваций», в котором учтена зависимость модели НИС от институциональной матрицы государства. В их монографии рассматриваются 4 типа социальных инновационных систем: «рыночная» (США, Великобритания), «мезо-корпоративная» (Япония), «социал-демократическая» (скандинавские страны), «интеграционно-европейская» (Германия, Франция, Италия и др.). Работы В. Родригеса и А. Сопарвата посвящены анализу особенностей государственного управления наукой, технологиями и инновациями в АСЕАН в целом и ее отдельных государствах-членах (Rodriguez and Soeparwata, 2015), а исследования Г. С. Хансен, Э. Нергард, Дж. Пьер, А. Шкальхольт, Х. Балдершейм, К. Сталхберг и других – анализу особенностей многоуровневого управления инновационным развитием в скандинавских странах (Balderheim and Stahlberg, 2002; Hanssen et al., 2011).

Изучение мирового опыта показывает, что НИС различных государств устроены по-разному и не могут быть повторены в условиях других стран. Вместе с тем, они имеют общие черты и алгоритмы формирования. Каждая страна, которая перешла на инновационный путь развития, имеет одинаковые и отличительные черты формирования НИС (Кадыров, 2014).

На этапе перехода к экономике знаний роль государства состоит в том, чтобы быть инициатором создания НИС, катализатором инновационных процессов, поддерживать инновационную деятельность, быть арбитром в спорах, организатором диалога между различными структурами НИС. В связи с этим важной задачей экономической политики любой страны является формирование предпосылок для ее перехода на инновационный путь развития.

Понимание важности активизации инновационной деятельности привело к тому, что международные рейтинговые агентства стали уделять пристальное внимание уровню инновационного развития стран мира, так как данный показатель характеризует конкурентоспособность страны в мировой экономике (Иванова, 2008). В настоящее время наиболее авторитетными организациями, которые осуществляют расчеты индекса инновационного развития стран, являются Агентство Bloomberg, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Корнельский университет и бизнес-школа INSEAD (Шаповалов, 2016).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В Узбекистане инновационная деятельность, направленная на выпуск конкурентоспособной продукции и расширение экспорта, поддерживается государством. Это осуществляется при помощи нормативно-правовой системы, государственных и ведомственных фондов, крупных проектов и инвестиционных программ, налогообложения, а также иных механизмов. Одними из первых после достижения независимости нормативных документов в сфере развития науки и инноваций являются указ Президента Узбекистана «О государственной поддержке науки и развитии инновационной деятельности» от 8 июля 1992 года и постановление Кабинета Министров «О мерах по государственной поддержке развития науки и инновационной деятельности» от 21 июля 1992 года. В соответствии с постановлением Президента Узбекистана «О мерах по совершенствованию координации и управления развитием науки и технологий» от 7 августа 2006 года были продолжены реформы в области государственного регулирования управления и финансирования узбекской науки, сосредоточения ее усилий на приоритетных для страны направлениях.

Реформирование системы управления научной и инновационной деятельностью позволило улучшить механизм продвижения исследований: от фундаментальных и прикладных разработок до инновационных работ, направленных на их практическое применение. Одним из важных инструментов внедрения, а также коммерциализации результатов исследований, обеспечения более тесной связи науки и производства, производителей инновационной продукции и ее потребителей стали ежегодные республиканские ярмарки инновационных идей, технологий и проектов (Oteuliev and Mirzaev, 2015). Так, в ходе ярмарок 2008–2016 годов было продемонстрировано более 4,0 тыс. инновационных идей и разработок, технологий, подписаны свыше 3 тыс. договоров общей стоимостью более 110 млрд сумов. В результате было произведено новой продукции более чем на 1,0 трлн сумов (Салихов, 2015).

Необходимо отметить, что за годы независимости в Узбекистане в целом сформирована система организаций, управления и финансирования научно-исследовательской деятельности, созданы авторитетные научные школы, функционирует разветвленная научно-организационная инфраструктура. Проведена значительная работа, направленная на укрепление материально-технического потенциала и повышение эффективности научно-исследовательской деятельности. Успешно функционируют ряд новых научно-инновационных структур, таких как Центр геномики и биоинформатики, Международный институт солнечной энергии, Центр высоких технологий с участием Кембриджского университета. Конкурентоспособная продукция этих учреждений пользуется спросом в ряде стран мира. Принимаемые меры по мобилизации экспортного потенциала отраслей и регионов позволили обеспечить рост экспортных поставок и положительное сальдо внешнеторгового оборота. С начала 2017 года в экспортную деятельность вовлечены 258 новых предприятий, ранее не экспортировавших свою продукцию, а также освоены экспорт 117 новых видов товаров и 28 новых внешних рынков сбыта.

Объем импорта за последние 5 лет сократился на 752 млн дол., в том числе в 2016 году – на 286 млн дол.³

Однако сложившийся научно-технический потенциал, степень обеспеченности кадрами, материально-техническая, лабораторная и экспериментальная базы научно-исследовательской деятельности отстают от высоких темпов социально-экономического развития страны. Особую остроту приобретают вопросы обеспечения конкурентоспособности узбекской, особенно академической, науки и соответствия ее высокому мировому уровню⁴. Решение этой задачи неразрывно связано с активизацией инновационной деятельности.

В связи с этим в феврале 2017 года в целях дальнейшего развития научной сферы принято постановление Президента Республики Узбекистан, в соответствии с которым важнейшей задачей академической науки стало проведение фундаментальных, прикладных и инновационных научных исследований⁵. Предусматривается реализация широкого круга конкретных целенаправленных мер, среди которых в составе Академии наук создаются ряд новых научно-исследовательских учреждений, а также возвращаются в ее ведение отдельные институты. Образована Государственная комиссия по науке и технологиям, в компетенцию которой входят разработка и реализация единой государственной политики в области научно-технической деятельности, определения ее приоритетных направлений и мер, направленных на ее реализацию.

В качестве рабочего органа этой комиссии создается Агентство по науке и технологиям Республики Узбекистан на базе упраздняемого Комитета по координации развития науки и технологий. На Агентство возлагаются задачи по формированию государственных заданий на оказание научно-технических услуг в части выполнения фундаментальных, прикладных и инновационных исследований для отраслей экономики и социальной сферы. Это, несомненно, позволит обеспечить проведение широкопрофильных исследований, сконцентрировать имеющийся научный потенциал в различных отраслях науки и направить его на решение актуальных проблем социально-экономической сферы, в том числе на активизацию внешнеэкономической деятельности и расширение экспорта инновационной продукции.

Теперь следует сосредоточить усилия государства на разработке рычагов и стимулов, необходимых для активизации инновационной деятельности, нацеленной на экспорт высокотехнологичной продукции. Принятых мер пока еще недостаточно для того, чтобы отечественная продукция с высокой степенью обработки существенно потеснила зарубежные аналоги на мировых рынках. Рыночный механизм требует, чтобы научные результаты трансформировались в наукоемкую, конкурентоспособную продукцию, т.е. коммерциализировались и приносили доход новаторам, а также тем, кто их вне-

³ Там же.

⁴ *Постановлением* Президента утверждены меры по совершенствованию деятельности Академии наук. 2017. 18 февр. [Электронный ресурс]. URL: http://news.uzreport.uz/news_3_r_148327.html (дата обращения: 20.07.2017).

⁵ *О мерах* по дальнейшему совершенствованию деятельности Академии наук, организации, управления и финансирования научно-исследовательской деятельности [Электронный ресурс]: постановление Президента Респ. Узбекистан от 17.02.2017 г. № ПП-2789. URL: <http://uza.uz/ru/documents/o-merakh-po-dalneyshemu-sovershenstvovaniyu-deyatelnosti-aka-17-02-2017> (дата обращения: 20.07.2017).

дряет или покупает. В этом аспекте у страны есть неиспользованные резервы, которые связаны с недостаточно эффективным действием налоговых стимулов.

Механизм налоговых льгот для стимулирования инновационной деятельности широко используется во многих развитых странах мира. При этом особое внимание уделяется льготам, обеспечивающим развитие возобновляемых источников энергии и разработку «зеленых технологий». Так, доля налоговых льгот в ВВП колебалась от 0,06 % в Великобритании до 0,22 % в Канаде, 0,19 % – Южной Корее. Срок действия многих льгот был продлен до 2012 и 2013 годов, а в некоторых странах – до 2019 года. В США две трети финансирования НИОКР приходится на бизнес, а фундаментальные исследования обеспечиваются преимущественно за счет федерального бюджета, в том числе за счет предоставления льгот (Гимранова, 2016). Таким образом, налоговые льготы и государственные инвестиции являются важным инструментом формирования инновационной экономики во многих успешных странах (Мельников, 2016; Семенов, 2016).

В экономике Узбекистана налоги являются главным источником формирования средств Госбюджета, а также действенным инструментом воздействия на инвестиционно-инновационную деятельность. В настоящее время в национальной экономике, в соответствии с Налоговым кодексом, действуют 10 видов налогов, 5 других обязательных платежей, а также применяются упрощенные режимы налогообложения для малых предприятий, микрофирм, торговых организаций, фермерских хозяйств и фиксированный налог по отдельным видам деятельности. По некоторым из них государство установило льготы, стимулирующие инновации (см. таблицу).

До 2013 года значительная часть льгот действовала в соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан от 15 июля 2008 года «О дополнительных мерах по стимулированию внедрения инновационных проектов и технологий в производство», а также Налоговым кодексом Республики Узбекистан⁶. В сфере деятельности научных учреждений средства, направляемые на инновационную деятельность, были освобождены от уплаты практически всех видов налогов, кроме единого социального платежа⁷. Однако в конце 2012 года срок их действия завершился, а на новый период они не были продлены. Это сказалось на инновационной активности научных учреждений и других организаций, которые ранее использовали данные льготы.

В то же время сегодня продолжают действовать отдельные льготы, предоставленные Налоговым кодексом. Так, предусматривается, что отдельные расходы предприятий не вычитаются при исчислении налогооблагаемой прибыли в момент их возникновения в текущем отчетном периоде, но подлежат вычету в последующих периодах, в течение срока, установленного учетной политикой налогоплательщика, но не более 10 лет. К данным расходам относятся расходы на освоение новых производств, цехов, агрегатов, а также про-

⁶ *Налоговый кодекс Республики Узбекистан* [Электронный ресурс]: утв. Законом Республики Узбекистан от 25.12.2007 г. № ЗРУ-136. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421027 (дата обращения: 17.07.2017).

⁷ *Инновационная деятельность Академии наук Республики Узбекистан* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.academy.uz/ru/news/77> (дата обращения: 27.07.2017).

изводство новых видов серийной и массовой продукции и технологических процессов; комплексное апробирование (вхолостую) всех видов оборудования и технических установок с целью проверки качества и их монтажа⁸.

Таблица / Table

Меры налогового стимулирования инновационной деятельности в Республике Узбекистан / Tax encouragement measures for innovative activity in the Republic of Uzbekistan

Принятые меры налогового стимулирования по Налоговому кодексу Республики Узбекистан	Рекомендации по усилению действия налоговых стимулов
<p>Налоговые льготы по налогу на прибыль:</p> <ul style="list-style-type: none"> -выплаты физическим лицам за рационализаторские предложения вычитаются из дохода, облагаемого налогом на прибыль предприятий; -прочие расходы, вычитаемые из дохода, облагаемого налогом на прибыль, включают в себя и расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, связанные с деятельностью (кроме расходов на приобретение основных средств, их установку и других расходов капитального характера); - расходы на изобретательство, рационализацию производственного характера, проведение опытно-экспериментальных работ, изготовление и испытание моделей и образцов по изобретениям и рационализаторским предложениям, организацию выставок, смотров, конкурсов, а также на другие мероприятия по изобретательству и рационализаторству, на выплату авторского вознаграждения, создание новых и совершенствование промышленных технологий, создание новых видов сырья и материалов, переоснащение производства вычитаются из дохода, облагаемого налогом на прибыль предприятий; - налогооблагаемая прибыль юридических лиц уменьшается на сумму средств, направляемых на модернизацию, техническое и технологическое перевооружение производства, приобретение нового технологического оборудования, расширение производства в форме нового строительства, реконструкцию зданий и сооружений, используемых для производственных нужд, но не более 30 % налогооблагаемой прибыли. 	<p>В целях активизации инновационной деятельности целесообразно:</p> <ul style="list-style-type: none"> - установить льготы для банковско-кредитных учреждений, стимулирующих НИОКР и инновации (освобождение части прибыли, полученной ими в результате предоставления долгосрочных кредитов под конкретные инновационные проекты); - ввести льготы по налогу на доходы физических лиц (снижение налоговой базы на величину дохода, полученную за счет изобретательства, рационализаторства, владения патентом или промышленным образцом); - вычитать из налоговой базы по налогу на прибыль расходы предприятий на освоение новых производств, новых видов серийной и массовой продукции и технологических процессов, комплексное апробирование оборудования и установок; - предоставить налоговые льготы промышленным предприятиям, научным учреждениям, малым и другим фирмам не только по налогу на прибыль и НДС, но и по другим налоговым платежам (единый налоговый платеж, единый земельный налог, налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры).

Источник: составлено авторами на основе Налогового кодекса Республики Узбекистан.

⁸ Налоговый кодекс Республики Узбекистан... П. 1–2 ст. 146.

В соответствии со статьей 208 Налогового кодекса Республики Узбекистан освобождаются от НДС обороты по научно-исследовательской деятельности и инновационным работам, выполняемым предприятиями и организациями за счет средств Госбюджета (при наличии заключения финансового органа о выделении средств из бюджета), если иное не предусмотрено ст. 212 Кодекса⁹. Однако было бы более обоснованным, если данная льгота действовала бы для научных работ, реализуемых не только за счет средств Госбюджета, но и за счет средств частных инвесторов. Это будет не только способствовать развитию конкуренции на рынках инноваций, но и стимулировать повышение их качества.

Анализ нормативно-правовой базы налогообложения доходов физических лиц показывает, что налоговых стимулов для активизации инновационной деятельности изобретателей, рационализаторов, новаторов производства явно недостаточно (в особенности занятых в сфере промышленности). Так, в соответствии с Налоговым кодексом, выплаты физическому лицу за реализацию рационализаторских предложений являются частью дохода, облагаемого налогом на доходы физических лиц¹⁰.

Большинство предоставленных государством налоговых льгот, стимулирующих НИОКР и инновационное развитие, связаны со снижением налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. Однако в настоящее время данный налог в Узбекистане исчисляется по сравнительно низкой ставке в размере 7,5 % (обычная) и является наименее обременительным для предприятий. В Госбюджете республики поступления по данному налогу занимают сравнительно небольшой удельный вес (3,5 % от доходов Госбюджета). Поэтому предоставленные льготы по этому налогу не дают промышленным предприятиям существенного эффекта для стимулирования НИОКР и инноваций.

ОБСУЖДЕНИЕ

Анализ существующей практики налогообложения юридических и физических лиц в Республике Узбекистан показывает, что в настоящее время имеются существенные резервы для усиления налоговых стимулов в инновационной сфере экономики. Наиболее сложная проблема состоит в том, что в экономике сложился «разрыв между завершенной научной частью НИОКР и требованиями со стороны промышленного производства для освоения инноваций». Этот фактор, сдерживающий инновационное развитие страны, до сих пор остается актуальным. В связи с этим уже в краткосрочной перспективе в условиях ужесточения конкурентной борьбы на внутренних и мировых рынках, усиления действия внешних рисков следует расширить спектр действия налоговых льгот по инновационной деятельности.

В целях создания благоприятных условий для активизации инновационной деятельности некоторые экономисты предлагают реализовать следующие меры:

- снизить налоговые ставки на прибыль, используемую на финансирование НИОКР, приобретение высокотехнологичного оборудования и другие цели, связанные с инновационной деятельностью;

⁹ Там же. Ст. 208.

¹⁰ Там же. Ст. 173.

- рассмотреть вопрос уменьшения налогооблагаемой базы на величину расходов, направленных на проведение НИОКР;
- разработать порядок предоставления налогового кредита по налоговым платежам из прибыли, используемой на инновационные цели;
- включить затраты на НИОКР в себестоимость продукции;
- предусмотреть налоговые каникулы на прибыль, полученную от внедрения инновационных проектов, предоставляемые на несколько лет;
- установить льготы по налогообложению прибыли, полученной в результате использования запатентованных изобретений, ноу-хау и других объектов интеллектуальной собственности;
- уменьшить налогооблагаемую прибыль на суммы взносов в фонды, используемые для инновационной деятельности, на приобретение приборов и оборудования, передаваемого в научно-исследовательскую и инновационную сферы (Гимранова, 2016; Шадиева, 2014; Шакирова, 2015; Oteuliev and Nasritdinova, 2017).

Некоторые ученые-экономисты предлагают ввести в национальной экономике новую организационную форму предприятия – «растущее инновационное предприятие» (РИП), как это было успешно реализовано во Франции. На данные предприятия планируется распространить действие налоговых льгот и преференций. Это будет способствовать формированию в стране конкурентоспособной среды, диверсификации экономики, увеличению ВВП, созданию новых рабочих мест, научно-исследовательской активизации населения. Данный механизм следует распространить на предприятия, объединенные в кластеры химической и нефтехимической, топливно-энергетической промышленности, металлургии, автомобилестроения, хлопкопроизводства и фарминдустрии, а далее – использовать в скорректированной, упрощенной форме на предприятиях других отраслей. Данное предложение заслуживает внимания и требует апробирования на конкретных примерах.

Можно также согласиться с мнением, что «...для ускорения процесса дальнейшего формирования НИС Узбекистана, с учетом мирового опыта и созданных институтов рыночной экономики, необходимо принять концепцию перехода к инновационной экономике и стратегию формирования национальной инновационной системы. Процесс формирования национальной инновационной системы является многоэтапным и достаточно длительным. Поэтому крайне важна изначально правильно выбранная траектория движения к цели...» (Кадыров, 2014). Несмотря на то, что основы концепции и стратегии НИС уже созданы, они пока не утверждены на государственном уровне (не установлены механизмы реализации, сроки, ресурсы, стимулы и ответственные лица за реализацию соответствующих этапов). В случае применения системного подхода появится возможность существенно ускорить развитие инновационной сферы на основе учета зависимости всех основных факторов, влияющих на создание и коммерциализацию инноваций.

В числе необходимых мер для стимулирования инноваций важным является снижение совокупного налогового бремени на деятельность инновационных коммерческих и некоммерческих структур (в особенности – экспортеров инновационной продукции). Регулятору необходимо создать эффективный

механизм перераспределения налоговых поступлений государства в пользу развития инновационной сферы, улучшить существующую систему банковского кредитного и фондового финансирования инноваций на базе системы венчура, усилить мотивации к творчеству в научно-технической сфере. Расширение оборотных средств у хозяйствующих субъектов, участвующих в инновационном процессе, а также их надежная страховка позволит снизить риски всех его участников.

Следует вернуться к практике, когда доходы физических лиц от продажи патента (лицензии), полученные дивиденды или проценты от наличия прав на новшества в пределах срока их действия не облагаются налогом на доходы с физических лиц. Необходимо ускорить разработку нормативно-правовых документов, предусматривающих существенные льготы для новаторов, изобретателей, рационализаторов, а также обеспечение параллельного финансирования исследований как научных институтов и центров, так и промышленных предприятий (особенно на начальном этапе создания или трансфера новых технологий). Это позволит существенно повысить материальную заинтересованность новаторов (ученых, работников предприятий и других организаций), а также юридических лиц в активизации инновационного процесса (Mingaleva and Danilina, 2014).

В целях стимулирования инноваций для юридических лиц целесообразно использовать налоговые льготы не только по налогу на прибыль, но и по таким налоговым платежам, как единый налоговый платеж для малых предприятий и микрофирм, налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, единый земельный налог для сельскохозяйственных товаропроизводителей (если они занимаются созданием, продвижением, коммерциализацией и использованием инноваций). Развитию малых предприятий и микрофирм в последние годы придается большое значение¹¹. Однако для малого бизнеса, занятого в инновационной сфере, налоговых стимулов явно недостаточно.

В части льгот по налогу на прибыль следует установить правило, согласно которому расходы хозяйствующих субъектов на освоение новых производств, цехов, производство новых видов серийной и массовой продукции и технологических процессов, комплексное апробирование всех видов оборудования и технологических установок с целью проверки качества и их монтажа следует вычитать из налогооблагаемой базы налога на прибыль не только в будущих периодах, но и в момент их возникновения в отчетном периоде.

Кроме того, целесообразно ввести дифференцированные ставки налога на добавленную стоимость на экспортируемые виды продукции. В настоящее время на экспортируемую продукцию установлена единая ставка НДС в размере 0 %. Это значит, что независимо от вида продукции НДС на ее экспорт не начисляется, а из Госбюджета осуществляется возврат «входного» НДС, который экспортеры оплачивают своим поставщикам (сырье, топливо, комплек-

¹¹ О дополнительных мерах по обеспечению ускоренного развития предпринимательской деятельности, всемерной защите частной собственности и качественному улучшению делового климата [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Узбекистан от 05.10.2016 № УП-4848. URL: <http://uza.uz/ru/documents/o-dopolnitelnykh-merakh-po-obespecheniyu-uskorenno-go-razvitiya> 05-10-2016 (дата обращения: 30.07.2017).

тующие, услуги сторонних организаций). В результате экспортеры сырьевой продукции и товаров с высокой добавленной стоимостью имеют одинаковые стимулы по оплате НДС. Следует предоставлять ставку в размере 0 % только для продукции с высокой добавленной стоимостью или степенью обработки. Для экспортеров сырья и энергоресурсов следует ввести ставку НДС в размере от 5 до 10 % в зависимости от себестоимости производимой продукции и мировых цен. Это будет стимулировать расширение экспорта высокотехнологичной продукции и, следовательно, инновационных товаров.

При импорте также можно ввести дифференцированные ставки НДС. Так, при импорте потребительских товаров ставку НДС можно оставить на прежнем уровне (20 %), а при импорте современного технологического оборудования, сырья и энергоносителей – снизить до уровня 10–15 %. Вышеперечисленные меры будут стимулировать завоз современного оборудования, а также сырьевой продукции и энергоносителей (которые не производятся в Узбекистане).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на основе совершенствования механизмов налогообложения и внедрения других стимулов в национальной экономике целесообразно создавать условия, благоприятные для повышения уровня конкурентоспособности продукции с высокой степенью обработки и добавленной стоимостью, расширения ее экспорта. В ближайшие годы в национальной экономике необходимо повысить эффективность действующих налоговых стимулов активизации внешнеэкономической деятельности на основе инновационного развития. В этих условиях экономика будет в наименьшей степени подвержена влиянию как внешних, так и внутренних рисков, что обеспечит ее устойчивое развитие в долгосрочной перспективе. Вышеперечисленные меры позволят усилить действие экономических стимулов, направленных на активизацию научной и инновационной деятельности, что будет служить предпосылкой для повышения конкурентоспособности национальной экономики и достижения установленных приоритетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Постепенный переход Узбекистана на инновационный путь развития, формирование в стране хозяйственного механизма, в котором полезные технологии и товары будут оперативно выходить на внутренний и внешние рынки, позволят обеспечить ей достойное место в глобальной экономике.

Библиографический список

Астафьева О. В., Астафьев Е. В. Формирование индустриальной траектории развития национальной экономики для обеспечения перехода к новому технологическому укладу // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 5. С. 109–118.

Вахабов А. В., Разыкова Г. Х. Модернизация экономики. Ташкент, 2014. 157 с.

Гимранова О. Б. Налоговые стимулы активизации инновационной деятельности [Электронный ресурс] // BIZNES-Эксперт. 2015. № 10. URL: <http://www.biznes-daily.uz/ru/birjaexpert/35120-nalogovi-stimulo-aktivizatsii-innovatsionnoy-dyatlnosti> (дата обращения: 30.07.2017).

Ибрагимов А., Рашидова Г. Какой быть национальной инновационной системе Узбекистана? // Экономическое обозрение. 2010. № 6. С. 26–32.

Иванова Н. Инновационная динамика мировой экономики // Наука и инновации. 2008. № 6. С. 47–52.

Кадыров А. А. Основные направления формирования Национальной инновационной системы Узбекистана [Электронный ресурс]. URL: http://www.innovation.uz/docs/FORMING_NIS.pdf (дата обращения: 13.07.2017).

Кирсанов М. Ю. Формирование национальной инновационной системы для развития экономики регионов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб.: Санкт-Петербургский гос. экон. ун-т, 2015. 17 с.

Крафт Й. Глобализация и развитие инновационной системы национальной экономики // Вопросы инновационной экономики. 2015. Т. 5, № 3. С. 79–94. DOI: 10.18334/inec.5.3.588.

Мельников Р. М. Зарубежные подходы к оценке эффективности государственных инвестиций в реализацию научно-инновационных программ и возможности их использования в российских условиях // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 5. С. 112–121.

Райзберг, Б., Морозов Н. Государственное управление инновационными процессами // Экономист. 2008. № 1. С. 35–38.

Салихов Ш. В Узбекистане развивается эффективный механизм внедрения научных разработок в реальный сектор экономики [Электронный ресурс]. URL: http://uza.uz/ru/business/innovatsii-i-proizvodstvo-29-06-2015?sphrase_id=818032 (дата обращения: 18.07.2017).

Семенов К. С. Инновационные инвестиции: понятие и систематизация // Финансы и кредит. 2016. № 18. С. 56–62.

Шадиева Д. Финансовое обеспечение инновационной деятельности: практика Узбекистана [Электронный ресурс] // Мировое и национальное хозяйство. 2014. № 4 (31). URL: <http://www.mirec.ru/2014-04/finansovoe-obespecenie-innovacionnoj-deatelnosti-praktika-uzbekistana> (дата обращения: 21.07.2017).

Шалаев В. С. Управление национальной инновационной системой в современных условиях // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2014. № 1. С. 103–110.

Шаповалов А. Мировые рейтинги инновационности разошлись в показателях // Коммерсантъ. 2016. 20 янв. С. 2.

Шакирова Ф. Б. Развитие экономики Узбекистана на основе инновационной деятельности // Проблемы современной экономики. 2015. № 3 (55). С. 299–302.

Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / пер. с нем. В. С. Автономова, М. С. Любского, А. Ю. Чепуренко. М.: Эксмо, 2007. 864 с.

Allen J., Cochrane A. Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power // Regional Studies. 2007. Vol. 41, № 9. P. 1161–1175. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701543348>.

Amable B., Barre R., Boyer R. Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation. Paris: Economica, 1997. 401 p.

Baldersheim H., Stahlberg K. From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries // *Local Government Studies*. 2002. Vol. 28, № 3. P. 74–90. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/714004149>.

Dorin M., Olaru M., Andreea M., Eidenmüller T. Importance of Innovation in the Context of Changes Arising from Economic Globalization // *Proceedings of the 27th International Business Information Management Association Conference "Innovation Management and Education Excellence Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth"*. Milan: IBIMA, 2016. P. 3102–3108.

Freeman C. Technology Policy and Economic Performance; Lessons from Japan. London: Pinter Publishers, 1987. 155 p.

Hanssen G. S., Nergaard E., Pierre J., Skaalholt A. Multi-Level Governance of Regional Economic Development in Norway and Sweden: Too Much or Too Little Top-Down Control? // *Urban Research and Practice*. 2011. Vol. 4, № 1. P. 38–57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2011.550539>.

Kraft J., Zaytsev A., Baranov V. Globalization and Innovative Factors of the Enterprises Development // *Proceedings of the 9th International Conference Liberec Economic Forum 2009*. Liberec: TUL, 2009. P. 193–200.

Lundvall B.-A. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter Publishers, 1992. 342 p.

Metcalfe S. The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives // *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* / Ed. by P. Stoneman. Oxford: Wiley-Blackwell, 1995. P. 409–512.

Mingaleva Zh., Danilina H. Significance of Technological Innovations for an Increase of Competitiveness of Industrial Companies // *Life Science Journal*. 2014. Vol. 11, № 8s. P. 211–215.

Oteuliev A. A., Mirzaev F. I. Ways to Raise the Role of innovative Trade Fairs in Activating the Innovative Processes in Uzbekistan // *Statistics and Economics*. 2015. № 4. P. 67–72.

Oteuliev A. A., Nasritdinova G. Financial Support for Innovative Enterprises // *Инновационные процессы в условия глобализации мировой экономики: проблемы, тенденции, перспективы (IPEG 2017): сб. науч. тр. / под ред. П. А. Невеорова, Б. А. Аманжоловой*. Прага: Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ», 2017. P. 70–73.

Rodriguez V., Soeparwata A. The Governance of Science, Technology and Innovation in ASEAN and Its Member States // *Journal of the Knowledge Economy*. 2015. Vol. 6, № 2. P. 228–249.

Yang X., Zheng L., Xiao H. The Impetus Mechanism of Sustainable Innovation in Manufacturing Enterprises under Globalization // *2015 International Conference on Logistics, Informatics and Service Science (LISS)*. Proceeding / Ed. by Zh. Zhang, R. Zhang, V. Fernandez, Sh. Liu. Barcelona: IEEE, 2015. DOI: [10.1109/LISS.2015.7369806](https://doi.org/10.1109/LISS.2015.7369806).

Информация об авторах

Воронин Сергей Александрович – д-р экон. наук, главный науч. сотрудник Института прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан, 100000, Республика Узбекистан, г. Ташкент, ул. Мовароуннахр, 1

ORCID: 0000-0003-2288-8365

ResearcherID: M-7927-2017

Электронный адрес: sergey_voronin63@yahoo.com

Коробоев Бобур Умарович – стажер-исследователь Института прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан, 100000, Республика Узбекистан, г. Ташкент, ул. Мовароуннахр, 1

ORCID: 0000-0003-4051-982X

ResearcherID: M-7912-2017

Электронный адрес: qoraboyev.bobur@mail.ru

Статья получена 2 августа 2017 года

UDC 330:008

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-434-451

STATE ENCOURAGEMENT TO DEVELOP INNOVATIVE SPHERE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Sergei A. Voronin

Institute for Forecasting and Macroeconomic Research under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan, 1 Movarounnakhr str., Tashkent, 100000, Republic of Uzbekistan

ORCID: 0000-0003-2288-8365

ResearcherID: M-7927-2017

E-mail: sergey_voronin63@yahoo.com

Bobur U. Koraboev

Institute for Forecasting and Macroeconomic Research under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan, 1 Movarounnakhr str., Tashkent, 100000, Republic of Uzbekistan

ORCID: 0000-0003-4051-982X

ResearcherID: M-7912-2017

E-mail: qoraboyev.bobur@mail.ru

For citation:

Voronin, S. A. and Koraboev, B. U. (2017), "State Encouragement to Develop Innovative Sphere in the Context of Globalization", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 434–451, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-434-451.

Introduction. The paper discusses some features of state policy to encourage innovation development in the Republic of Uzbekistan, limiting factors are identified. The research is based on the results of analysis of foreign and domestic scientific literature, the regulatory and legal documents in the field of tax incentives for the innovative development of the national economy. Based on the study of world experience, recommendations have been prepared to enhance the impact of tax instruments on the country's innovative development.

Aims. Development of proposals and recommendations to improve the state policy result in the development of innovative activities in the Republic of Uzbekistan with regard to domestic and foreign experience.

Methods. The research applies analysis and systematization of factors affecting the development of innovation, formal-logical method, system analysis method, investigates the effects of fiscal incentives which have an impact on innovation, etc.

Results. In the course of the study, the following factors have been identified: role of the “national innovation system” while conducting out structural reforms, institutional preconditions for innovation sphere development, importance of highly qualified human resources, tax incentives in the creation of innovations, the need to form an effective mechanism to allocate the state budget in favor of innovation, the use of VAT instrument to stimulate improvement of exports and imports structure.

Conclusion. The analysis of the state policy aimed to encourage innovation at the national and local levels testifies that these levers are not being used effectively enough. Necessary measures to enhance innovation activities reduce the total tax burden on enterprises, result in innovative products with a high degree of processing and the added value, reduce the tax burden on individuals receiving income from the sale of patents and licenses for innovation, increase the effectiveness of tax incentives for innovative enterprises.

Key words: innovative development of economy; innovations; tax incentives; aggregate tax burden; competition; foreign economic activity; Republic of Uzbekistan

References

Astaf'eva, O. V. and Astaf'ev, E. V. (2016), “Industrial Trajectory Formation of the National Economy's Development to Ensure the Transition to a New Technological Level”, *Regional Economics: Theory and Practice*, no. 5, pp. 109–118.

Vakhobov, A. V. and Razykova, G. Kh. (2014), *Modernizatsiya ekonomiki* [Modernization of the Economy], Tashkent, Republic of Uzbekistan.

Gimranova, O. B. (2015), “Tax Incentives for Activation of Innovation Activities”, *BIZNES-Expert*, no. 10 [Online], available at: <http://www.biznes-daily.uz/ru/birjaexpert/35120-nalogovi-stimulo-aktivizatsii-innovatsionnoy-dyatlnosti> (Accessed July 30, 2017).

Ibragimov, A. and Rashidova, G. (2010), “What Should Be the National Innovation System of Uzbekistan?”, *Ekonomicheskoe obozrenie*, no. 6, pp. 26–32.

Ivanova, N. (2008), “Innovative Dynamics of the World Economy”, *The Science and Innovations*, no. 6, pp. 47–52.

Kadyrov, A. A. (2014), "The Main Directions for Formation of the National Innovation System of Uzbekistan" [Online], available at: http://www.innovation.uz/docs/FORMING_NIS.pdf (Accessed July 13, 2017).

Kirsanov, M. Yu. (2015), "Formation of the national innovation system for development of regional economy", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and Management of National Economy (Regional Economy), Saint-Petersburg State Economic University, Saint-Petersburg, Russia.

Kraft, J. (2015), "Globalization and Development of National Innovative Economy", *Russian Journal of Innovation Economics*, vol. 5, no. 3, pp. 79–94, doi: 10.18334/inec.5.3.588.

Mel'nikov, R. M. (2016), "Foreign Approaches to Evaluating the Return on Public Investment in Research and Development Programs and Their Applicability under Russian Conditions", *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 5, pp. 112–121.

Raizberg, B. and Morozov, N. (2008), "State Management of Innovation Processes", *Ekonomist*, no. 1, pp. 35–38.

Salikhov, Sh. (2015), "Uzbekistan is Developing an Effective Mechanism for Introducing Scientific Developments into the Real Sector of the Economy" [Online], available at: http://uza.uz/ru/business/innovatsii-i-proizvodstvo-29-06-2015?sphrase_id=818032 (Accessed July 18, 2017).

Semenov, K. S. (2016), "Innovative Investment: A Concept and Systematization", *Finance and credit*, no. 18, pp. 56–62.

Shadieva, D. (2014), "Financial Support of Innovative Activity: The Practice of Uzbekistan", *Mirovye i natsional'noe khozyaistvo*, no. 4 (31) [Online], available at: <http://www.mirec.ru/2014-04/finansovoe-obespechenie-innovacionnoj-deatelnosti-praktika-uzbekistana> (Accessed July 21, 2017).

Shalaev, V. S. (2014), "National Innovation System Management in Modern Conditions", *Intellekt. Innovatsii. Investitsii*, no. 1, pp. 103–110.

Shapovalov, A. (2016), "World Ratings of Innovation Diverged in the Testimony", *Kommersant*, Jan. 20, p. 2.

Shakirova, F. B. (2015), "Development of Economy in Uzbekistan on the Basis of Innovation Activity (Uzbekistan, Tashkent)", *Problems of Modern Economics*, no. 3 (55), pp. 299–302.

Schumpeter, J. (2007), *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsializm i demokratiya* [Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung], Translated by Avtonomov, V. S., Lyubskii, M. S. and Chepurenskiy, A. Yu., Eksmo, Moscow, Russia.

Allen, J. and Cochrane, A. (2007), "Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power", *Regional Studies*, vol. 41, no. 9, pp. 1161–1175, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701543348>.

Amable, B., Barre, R. and Boyer, R. (1997), *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalization*, Economica, Paris, France.

Baldersheim, H. and Stahlberg, K. (2002), "From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries", *Local Government Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 74–90, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/714004149>.

Dorin, M., Olaru, M., Andreea, M. and Eidenmüller, T. (2016), "Importance of Innovation in the Context of Changes Arising from Economic Globalization",

Proceedings of the 27th International Business Information Management Association Conference "Innovation Management and Education Excellence Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth", IBIMA, Milan, Italy, pp. 3102–3108.

Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance; Lessons from Japan*, Pinter Publishers, London, UK.

Hanssen, G. S., Nergaard, E., Pierre, J. and Skaalholt, A. (2011), "Multi-Level Governance of Regional Economic Development in Norway and Sweden: Too Much or Too Little Top-Down Control?", *Urban Research and Practice*, vol. 4, no. 1, pp. 38–57, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2011.550539>.

Kraft, J., Zaytsev, A. and Baranov, V. (2009), "Globalization and Innovative Factors of the Enterprises Development", *Proceedings of the 9th International Conference Liberec Economic Forum 2009*, TUL, Liberec, Czech Republic, pp. 193–200.

Lundvall, B.-A. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London, UK.

Metcalf, S. (1995), "The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives", in Stoneman, P. (ed.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*, Wiley-Blackwell, Oxford, UK, pp. 409–512.

Mingaleva, Zh. and Danilina, H. (2014), "Significance of Technological Innovations for an Increase of Competitiveness of Industrial Companies", *Life Science Journal*, vol. 11, no. 8s, pp. 211–215.

Oteuliev, A. A. and Mirzaev, F. I. (2015), "Ways to Raise the Role of innovative Trade Fairs in Activating the Innovative Processes in Uzbekistan", *Statistics and Economics*, no. 4, pp. 67–72.

Oteuliev, A. A. and Nasritdinova, G. (2017), "Financial Support for Innovative Enterprises", in Neverov, P. A. and Amanzholova, B. A. (ed.), *Innovatsionnye protsessy v usloviya globalizatsii mirovoi ekonomiki: problemy, tendentsii, perspektivy* [Innovation Processes in the Context of Globalization of the World Economy: Challenges, Trends, Prospects (IPEG 2017)], Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ», Prague, Czech Republic, pp. 70–73.

Rodriguez, V. and Soeparwata, A. (2015), "The Governance of Science, Technology and Innovation in ASEAN and Its Member States", *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 6, no. 2, pp. 228–249.

Yang, X., Zheng, L. and Xiao, H. (2015), "The Impetus Mechanism of Sustainable Innovation in Manufacturing Enterprises under Globalization", in Zhang, Zh., Zhang, R., Fernandez, V. and Liu, Sh. (ed.), *2015 International Conference on Logistics, Informatics and Service Science (LISS). Proceeding*, IEEE, Barcelona, Spain, doi: 10.1109/LISS.2015.7369806.

Received August 2, 2017

УДК 338.22.01

DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА И ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Е. А. КАПОГУЗОВ,

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского,
г. Омск, Россия

Г. К. СУЛЕЙМЕНОВА

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
Астана, Республика Казахстан

Для цитирования:

Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017 Том 9, № 3. С. 452–475. DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Введение: внедрение системы оценки эффективности деятельности государственных органов является одним из основных направлений современных реформ государственного управления, происходящих в разных странах мира, как развитых, так и развивающихся.

Цель: выявить теоретические и прикладные проблемы внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов на примере Республики Казахстан и сформулировать рекомендации для совершенствования управления результативностью.

Методы: институциональный анализ; массовый опрос; углубленное интервью экспертов.

Результаты: проведен анализ сформированной в Республике Казахстан системы оценки эффективности деятельности государственных органов с позиции эволюционно-институционального подхода. Обнаружены противоречия процесса управления результативностью, описанные в научной литературе. Показано, что на новейшем этапе развития системы оценки эффективности деятельности государственных органов существенное внимание уделяется организационному развитию, в этой связи значимым становится институционализация изменений в организационном поведении под влиянием практик системы оценки. Приведены результаты социологического исследования, согласно которым, несмотря на сформированность условий для оценки, она еще не стала полноценным институтом.

Выводы: процесс институционализации системы оценки деятельности государственных органов дает свои результаты, хотя и не является завершенным. Система оценки деятельности государственных органов в целом способствует совершенствованию внутренних процессов в них, организационному развитию и росту эффективности их деятельности. Но в перспективе необходимы построение системы внешней оценки деятельности государственных органов со стороны общества и повышение прозрачности результатов оценки.

Ключевые слова: оценка эффективности; управление результативностью; новый государственный менеджмент; организационное развитие; государственные органы; стратегический менеджмент; рациональные и инкрементные изменения

ВВЕДЕНИЕ

В ходе реформ государственного управления в духе нового государственного менеджмента и Good Governance¹ (Pollitt and Bouckaert, 2011; Капогузов, 2016, Красильников и др., 2016) во многих развитых и развивающихся странах внедрение системы оценки эффективности (Performance Evaluation – PE) деятельности государственных органов стало одним из ключевых элементов рационалистической концепции стратегического менеджмента (Sminia and Van Nistelrooij, 2006). В свою очередь, PE является частью более сложного процесса рестройки системы государственного управления – управления результативностью (Performance Management – PM). Как показывает практика, определение целевых показателей деятельности государственных органов имеет большое значение, но более существенной является оценка процесса их достижения, поскольку она позволяет получить информацию о деятельности государственного органа по достижению целевых показателей и принять меры по ее совершенствованию.

Обзор литературных источников показал, что понятие оценки эффективности и результативности возникло с появлением концепции эффективности. В научной литературе стран дальнего зарубежья используется термин «performance measurement» (измерение результативности), где базовой категорией выступает «performance» (результативность). В связи с ростом критики деятельности правительств были разработаны различные системы оценки эффективности разных уровней государственного сектора. Одной из приоритетных задач государств стало обеспечение прозрачности, подотчетности и эффективности государственного управления, для этого были внедрены системы мониторинга и оценки эффективности. Так, к 2005 году в 50 % стран ОЭСР действовали системы оценки эффективности государственного сектора (Curristine, 2005).

На сегодняшний день в мировой практике выделяются несколько уровней оценки эффективности. Это эффективность системы государственного управления в целом, эффективность правительства, эффективность государственного органа, эффективность структурного подразделения (команды), эффективность сотрудника. По мнению Х. Салема, оценка эффективности должна рассматриваться в рамках общей системы управления эффективностью и быть представлена как процесс количественной оценки эффективности и результативности действий (Salem, 2003).

Таким образом, система оценки эффективности может быть определена как набор метрик, используемых для количественного определения эффективности и результативности действий (KPMG, 2008). В отношении государственного управления при оценке эффективности базовыми концепциями являются модели «трех Е» и ИОО. Модель «трех Е» строится на экономичности (Economy), эффективности (Efficiency) и результативности (Effectiveness) при производстве государственных услуг. Модель ИОО (Input-Output-Outcome)

¹ *Government at a Glance 2017* [Электронный ресурс]. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. URL: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (дата обращения: 13.07.2017).

предполагает, что эффективность деятельности государственных органов может быть измерена в последовательности «входящие ресурсы – непосредственные результаты – конечные результаты» (Walker et al., 2010; Andrews et al., 2012).

Вместе с тем исследователями было установлено, что оценка эффективности деятельности государственных органов осуществляется не без проблем и неожиданных результатов (Van Theil and Leeuw, 2002; Jann and Janitz, 2008). Расширение системы аудита привело к резкому росту числа регуляторов и аудиторов, отчетных документов и транзакционных издержек в целом (audit explosion) (Power, 1999). В правительственных структурах было создано множество подразделений, проводящих оценку. Как следствие, возросли расходы на их содержание. Хотя процесс оценки был направлен на обеспечение подотчетности (accountability) государственных органов, увеличение количества проверяющих структур стало побочным нежелательным эффектом. Г. Букерт и В. Балк установили 13 «заболеваний», присущих системе оценки. По их мнению, они являются результатом неправильных предположений, лежащих в основе оценки, ошибок и проблем, касающихся содержания, положения и количества показателей (Bouckaert and Balk, 1991). Повышенное внимание к оценке эффективности, как отмечает П. Смит, может создать дисфункциональные последствия, такие как «окостенение», отсутствие инноваций, «туннельное зрение» и субоптимизация (Smith, 1995). В некоторых случаях неясно, что на самом деле измеряется (например, определение качества). И, наконец, ученые говорят о слабой корреляции между показателями эффективности и самой деятельностью. Причиной этому является то, что со временем показатели перестают в полной мере отражать деятельность, которая преобразовывается. В результате связь между фактической деятельностью и отчетом о деятельности ослабляется (Meyer and Gupta, 1994; McGinnes and Elandy, 2012).

Выявленные парадоксы оценки требуют поиска путей предупреждения появления таких парадоксов в оценке и исполнении, в результате чего возникают внешние эффекты, приводящие к сомнениям в ценности оценки и целесообразности ее применения (Божья-Воля и Мясникова, 2016). Вместе с тем, несмотря на данные сомнения, эта система продолжает глобально развиваться, что дало основание Г. Букерту и Д. Халигану говорить о «парадоксе управления результативностью» (Bouckaert and Halligan, 2006). Система оценки стала частью институциональной среды в сфере государственного управления. В частности, во многих странах были сформированы формальные институты, разработаны, внедрены и адаптированы методики оценки.

Следует отметить, что в Казахстане главную роль в развитии системы оценки эффективности играет Центр оценки эффективности деятельности государственных органов (Капогузов и Кабижан, 2015). Основная его задача заключается в анализе отчетной информации оцениваемых государственных органов, мониторинге и подготовке заключений, анализе процедур обжалования, совершенствовании методологической базы системы оценки на основе изучения передового мирового опыта. В целом в результате внедрения системы оценки в Казахстане снизилась доля неэффективных государственных

органов, повысилось качество стратегического планирования, расширилась сфера применения информационных технологий, повысился уровень исполнительской дисциплины и качества оказания государственных услуг, улучшилось исполнение бюджета² (Кулумбетова, 2017).

Вместе с тем для Казахстана малоизученной областью остается анализ влияния неформальных институтов, в частности организационной культуры, на эффективность деятельности государственных органов. Речь идет об изучении как прямого влияния (каким образом внедрение системы оценки повлияло на изменения в организационной культуре и организационном поведении государственных органов), так и обратного (как существующая организационная культура государственных органов повлияла на функционирование системы оценки). Именно через культурные и системные изменения в результате административной реформы (по К. Поллиту и Г. Букерту) (Pollitt and Bouckaert, 2011) возможны институционализация данной системы, придание ей характера устойчивого и эффективного института. Организационные изменения лишь тогда достигают результата, когда члены организации «инкорпорируют новую политику и инновации в организационные рутины» (Fernandez and Rainey, 2006, p. 172).

МЕТОДОЛОГИЯ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе исследования эффектов, возникающих в процессе внедрения системы оценок в Республике Казахстан, мы использовали институциональный подход. Институциональный подход рассматривается как ключевой во множестве социальных наук (Тамбовцев, 2015; Powell and Di Maggio, 1991; Peters, 1999), в сфере изучения реформ государственного управления, в частности в качестве теоретической основы внедрения системы оценки эффективности как части управления изменениями в организациях общественного сектора. Так, изучение публикаций в ведущих журналах в сфере государственного управления показало, что в 133 публикациях в 51 журнале используется более двадцати научных теорий, концепций и подходов, но институциональный подход является ведущим и в явном виде указан в качестве теоретической основы в 20 публикациях (Kuipers et al., 2014). Объяснение практической применимости институционального подхода к позитивному анализу процессов в общественном секторе, а также сложности конвенционального понимания природы институтов было дано, в частности, С. Скиаво-Кампо при характеристике процессов мониторинга и оценки в общественном секторе: «Понятие «институт» все еще слишком часто путают с организацией, причем основным следствием среди прочего является уклонение от сложных институциональных проблем трансформации организационных структур. Но поведение людей регулируется *правилами и стимулами* (прим. авторов), в рамках которых они, как ожидается, будут вести себя, т. е. реальными институтами, а не их текущей позицией в организации. В свою очередь, поскольку институты включают

² Анализ международного опыта по внедрению и системе оценки в мире: США, Великобритания, Канада, ЕС и Казахстан (в сравнении). Астана: Центр оценки эффективности деятельности государственных органов, 2012. 17 с.

как формальные, видимые, правила, так и неформальные правила, обычно менее заметные, общий накопленный запас институтов в любой стране очень велик. Из этого вытекает феномен, который Дуглас Норт называл «зависимость от предшествующей траектории развития» (path dependency), понимаемая как тяжелый груз накопленных правил и регуляций, формальных и неформальных, создающих рамки для объема и скорости институциональных изменений» (Schiavo-Campo, 2005, p. 2).

В актуальных публикациях, рассматривающих процесс имплементации РМ в различных странах (Andersen et al., 2016; Hansen, 2017), подчеркивается значимость учета контекста и организационной культуры, взаимосвязь с организационным развитием, важность обратной связи и вовлечения потребителей государственных услуг в процесс их оказания. Так, в работе Л. Каннех и А. Хэддад показано, что в Сьерра-Леоне фактором успеха внедрения системы РМ применительно к процессу оказания услуг является упрощение процедур, децентрализация и вовлечение представителей локального сообщества в процесс формирования дизайна услуг. Применение современных технологий в сфере производства государственных услуг, вовлечение стейкхолдеров и введение наблюдательных советов с целью социального контроля также должны обеспечить рост результативности процессов государственного управления. В свою очередь, ключевыми проблемами при внедрении РМ в данной стране являются несовершенство стратегического планирования, недостаток критериев для измерения результативности государственных органов, низкий уровень компетентности персонала и управленцев, трудности в коммуникации, в целом ограниченность ресурсов для построения эффективной системы (Kanneh and Haddud, 2016). В работе Wei-Ning Wu и Куэжин Jung на материалах США подчеркивается именно отсутствие как в соответствующей литературе, так и в практике связи между результативностью деятельности государственных органов, участием граждан и их удовлетворенностью услугами, предоставляемыми госорганами. Результаты данного исследования показали, что высокий уровень участия граждан положительно сказывается на их удовлетворенности, но взаимосвязь участия и удовлетворенности в значительной степени зависит от результативности деятельности государственных органов. В работе подчеркивается, что активное участие граждан может способствовать усилению контроля над государственными служащими, привлечению к ответственности публичных администраторов (Wei-Ning Wu and Куэжин Jung, 2016).

Кроме того, как отмечает М. Б. Хансен, следует различать систему управления результативностью (РМ) и непосредственно систему внутренней оценки. Система управления результативностью в идеальной модели предполагает как определение результатов деятельности организации, имеющей количественно измеримые цели (Performance Measurement), так и оценку степени их достижения (Performance Evaluation). Отчетность о достижении целей, поставленных государственными органами, должна быть прозрачной для широких слоев потребителей и стейкхолдеров (Accountability and Transparency), а руководители государственных организаций должны создать эффективную систему принятия решений на основе получаемой информации. Лишь в этом случае

возникает системный эффект, когда нет разрыва между оценкой и принимаемыми решениями. Согласно Хансену, «дополнительной особенностью РМ, по сравнению с оценкой (в узком смысле) является то, что система РМ встроена в рутину организации. Это реализуемо, так как часто на практике система РМ имеет большое воздействие на организационные приоритеты и деятельность, базируясь на тезисе «что вы измеряете, есть то, его вы достигаете» (Hansen, 2017, p. 3). В этом смысле РМ рассматривается как форма «институционализированной оценки», которая, впрочем, не обязательно имеет целью и следствием рост эффективности организации. Зачастую целями могут быть процесс обучения, в том числе через бенчмаркинг, контроль процессов и деятельности сами по себе. Есть также объяснения внедрения РМ как институционализированной оценки в негативном ключе: 1) как политическая игра по использованию ресурсов, в частности со стороны «продвинутых бюрократов»; 2) желание построить «потемкинскую деревню», что связано с символическим характером реформ, особенно в условиях давления внешних доноров и желания следовать правильным рекомендациям (к примеру, быть частью прогрессивного мирового сообщества, улучшить позицию в международных рейтингах и т.д.); 3) ритуальная реакция на внешние процессы (логика бюрократии – «надо что-то делать»), которая не приводит в краткосрочной перспективе к реальным результатам, но в долгосрочном может иметь вполне ощутимые последствия (Dahler-Larsen, 2011).

Исследования, посвященные эффективности деятельности государственных органов, позволяют выделить различные группы факторов, оказывающих на нее воздействие. Среди них в контексте нашего исследования особый интерес представляет работа С. Lusthaus и др., в которой изучается влияние нескольких составляющих (см. рис.) (Lusthaus et al., 2002).

Согласно позиции авторов, эффективность деятельности организаций складывается из следующих показателей: результативность, эффективность, релевантность, экономичность, финансовая жизнеспособность. Достижение этих показателей зависит от трех составляющих: внешней среды, потенциала организации и мотивации в организации. Каждая из составляющих раскрывается через комплекс факторов.

Подход к исследованию, примененный данной группой экспертов, можно назвать контекстуальным, так как достижение эффективности деятельности организаций исследуется в определенных контекстах. Это достаточно важный аспект, потому что индивидуумы и организации являются частью большой системы отношений. Например, П. Смит более двадцати лет назад показал, что большинство попыток внедрения систем управления эффективностью провалились из-за неучета внешних факторов (Smith, 1995).

Существует общепринятый подход к измерению эффективности деятельности организаций – оценка прогресса в достижении заранее определенных целей, включающая информацию о ресурсах, из которых были произведены товары (услуги), качество непосредственных и конечных результатов, результативность. В то же время деятельность, направленная на достижение намеченных целей, реализуется в определенном контексте.

На наш взгляд, при имплементации очевидно возникновение проблем с издержками институциональной трансформации и транзакционными



Рис. 1. Взаимосвязь факторов, влияющих на эффективность организации /
Fig.1. Interrelation of the factors influencing on the organizations performance

Источник: составлено авторами по (Lusthaus et al., 2002).

издержками. В. М. Полтерович утверждал, что в процессе закрепления институтов (в нашем случае, правил оценки) трансакционные издержки и издержки институциональной трансформации меняются в противоположных направлениях: первые уменьшаются, а вторые увеличиваются. Кроме того, издержки институциональной трансформации неравномерно распределяются между агентами, а все вместе взятое приводит к возникновению групп давления (лобби), препятствующих изменению действующих институтов (Полтерович, 2008). Так, оценка эффективности осуществляется на нормативной правовой основе и по определенной методике. Например, в Казахстане был принят указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы»³. В нем были определены основные положения, принципы,

³ О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 г. № 954. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/ukaz> (дата обращения: 15.06.2017).

направления, порядок проведения оценки, определения результатов оценки, их обжалования, государственные органы, подлежащие к оценке, государственные органы, проводящие оценку. По сути, данный документ представляет собой формальное правило, регламентирующее процесс оценки, устанавливающее нормы, адресатов, гарантов и санкции.

Как показывает опыт Казахстана, имплементация правил и процедур оценки эффективности в государственных органах сопровождается встраиванием нового института в действующую структуру формальных и неформальных институтов. Очевидно, что этот процесс вызвал в некоторой степени кратковременный «шок» в государственных органах, обусловленный изменением задач и обязанностей государственных служащих. Как следствие, происходили сбои в работе отдельных структурных подразделений, ответственных за подготовку информации и пакета документов по направлениям оценки. Однако в последующем учеными было доказано, что происходит процесс пассивной адаптации (Leeuw, 2011).

Известно, что одними из первых оценку эффективности государственной политики, а затем оценку эффективности деятельности государственных органов внедрили США. Косвенным результатом чего стали жесткая регламентация действий, рост бюрократизации, распространение бумажной волокиты, сверхформализация процессов и действий, структурная сложность, чрезмерное доминирование правил и норм и, как следствие, задержка выполнения задач. Поэтому в период президентства Б. Клинтона была начата реформа под названием «От бюрократии к результатам: создание правительства, работающего лучше с меньшими издержками».

Еще одним побочным эффектом внедрения оценки стал резкий рост числа регуляторов и аудиторов и в целом «взрыв аудита» (audit explosion). Как отмечается, впервые это явление проявилось в Великобритании в 1980-е – начале 1990-х годов, но уже в 2000-е распространилось на другие страны, проводящие административные реформы (Power, 1999). Рост числа аудиторов не только требовал расходов на их содержание, но и вызвал существенные транзакционные издержки для проверяемых структур. Нам представляется, что здесь складывается парадоксальная ситуация: от государственных органов требуют экономичного использования ресурсов, в то же время растут дополнительные расходы, связанные с оценкой. Например, в Казахстане, согласно указу, обозначенному выше, система ежегодной оценки включает 7 направлений и 8 уполномоченных на оценку государственных органов, также функционирует Центр оценки эффективности деятельности государственных органов. Следовательно, в этих 8 уполномоченных органах есть штатные единицы, ответственные за проведение оценки в других государственных органах. Кроме того, выделяются средства на содержание центра, отвечающего за экспертно-аналитическое, методологическое и организационное сопровождение оценки эффективности деятельности государственных органов. Помимо них, отдельно финансовый контроль осуществляют службы внутреннего аудита в государственных органах, комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, ревизионные комис-

сии маслихатов. Установлено, что функции и полномочия государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль, законодательно не разграничены. Это приводит к дублированию их деятельности и снижает эффективность всей системы государственного финансового контроля. Основная деятельность комитета финансового контроля на 77 % поглощает направления работы счетного комитета, ревизионных комиссий – на 87,5 %. В результате один и тот же объект подвергается проверке всеми органами государственного финансового контроля, а некоторые не проверяются⁴.

Другая проблема состояла в том, что в отдельных странах оценка была внедрена без учета управленческого контекста. Зачастую возникал вопрос: «Как использовать информацию, полученную по результатам оценки?» (Andrews et al., 2012). Современная управленческая парадигма предполагает применение системного подхода, согласно которому оценка должна быть встроена в систему управленческих инструментов, т. е. быть *управленчески релевантной*, позволять на основе полученной информации принимать решения в сфере организационного развития, способствующие улучшению результативности деятельности организации (Van Dooren and Van de Walle, 2011). Как следствие, в системе государственного управления внедрение оценки потребовало разработки и применения новых инструментов управления, таких как оплата труда по результатам, контракты и бюджетирование, ориентированные на результат. Это свидетельствует о том, что система институтов государственной службы дополнилась новыми формальными институтами.

По мнению В. Ван Дурена, чрезмерный упор на оценку эффективности деятельности приводит к тому, что показатели эффективности становятся смыслом централизованного управления (Van Dooren, 2008). Кроме того, сосредоточение на достижении хороших результатов по установленным показателям может привести к упущению из вида долгосрочных перспектив (Neely, 1999).

В Австралии существенную роль в использовании информации о результатах оценки в процессе принятия решений играет индивидуальная убежденность. Так, чем больше участников считают, что оценка эффективности будет на пользу их организации, тем вероятнее, что они будут интегрировать данную информацию в процесс принятия решений (Taylor, 2016, p. 23).

В целом анализ зарубежных литературных источников показал, что при внедрении института оценки, несмотря на наличие неформальных практик, практически отсутствуют доказательства создания неформальных институтов. Между тем взаимодополняемость формальных и неформальных институтов является одним из важных условий институционализации эффективной, с точки зрения общества, системы оценки деятельности государственных органов. Именно формальные и неформальные институты, как это уже отмечалось ранее, оказывают решающее влияние на поведение государственных служащих, что отражается в деятельности государственного органа в целом. М. Барзилай применительно к определению политики в сфере менеджери-

⁴ Об утверждении Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Казахстан от 03.09.2013 г. № 634. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000634> (дата обращения: 15.06.2017).

ских реформ отмечает: «Институциональные правила и организационные рутины в сфере планирования расходов и финансового менеджмента, аудита и оценки, организации и методов, трудовых отношений и государственных закупок направляют, ограничивают и мотивируют общественный сектор» (Barzelay, 2001, p. 14). Как уже отмечалось выше, успешная институционализация процессов оценки эффективности деятельности государственных органов невозможна без того, чтобы она стала частью повседневной культуры соответствующей государственной организации, получила широкое распространение через диффузию знаний и опыта, обратную связь как внутри организации, так и вне ее – с клиентами и иными стейкхолдерами.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Формирование системы оценки эффективности деятельности государственных органов и стратегическое развитие Республики Казахстан

В Казахстане необходимость внедрения оценки эффективности государственных органов впервые была озвучена Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым в своем Послании народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» в 2005 году⁵.

На начальном этапе внедрения оценке в основном подвергались рабочие процессы, что мотивировало государственные органы оптимизировать их. В последние годы ключевой тенденцией стало измерение конечных результатов (Outcome) государственного управления. Поэтому процессные показатели, по которым государственные органы получали максимальные баллы, исключались из методологии. Результаты работы системы оценки позволяют констатировать, что первоначальная цель – выстроить внутренние процессы в государственных органах – практически достигнута.

Следующим этапом развития системы станет переход от оценки процессов к оценке результатов. Акцент на показателях результативности должен стать основой новой модели оценки. Переход к оценке результатов должен позволить публиковать в СМИ интересные обществу итоги оценки. Такой подход не только отвечает требованиям модернизации государственного управления, но и имеет важный общественно-политический эффект. Конечная цель оценки – не только совершенствовать механизмы государственного управления, но и обеспечить подотчетность государственных органов обществу, повысить уровень доверия населения государству и в конечном счете легитимизировать проводимые преобразования и оправдать выделение общественных ресурсов на их осуществление.

В целом становление системы оценки проходило в три этапа (Капогузов и Кабижан, 2015), в явном виде она была сформирована к 2010 году, когда нача-

⁵ *Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» (18.02.2005 г.) // Казахстанская правда. 2005. 19 февр. С. 1–3.*

лись ежегодные процедуры оценки по семи, а впоследствии по пяти направлениям. Современное развитие системы оценки в Республике Казахстан проходит в условиях реализации ряда стратегических документов, в частности масштабного плана пяти институциональных реформ. Пятнадцать из ста шагов в рамках Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» направлены на совершенствование деятельности государственного аппарата⁶. Одним из важнейших для процесса оценки деятельности государственных органов является шаг № 93 «Транспарентное и подотчетное государство». В ходе реализации поручений президента в 2017 году была создана новая архитектура данной системы оценки, которая предполагает три направления:

1) Достижение стратегических целей и показателей бюджетных программ. В рамках данного направления будет оцениваться качество планирования и достижение целей стратегических планов центральных государственных органов и программ развития территорий (областных акиматов) в увязке с ключевыми показателями эффективности и достижением показателей бюджетных программ.

2) Взаимодействие между государственными органами и гражданами. В рамках данного направления оценка нацелена на повышение уровня прозрачности и подотчетности государственных органов через улучшение качества оказания государственных услуг, внедрение инструментов «Открытого правительства» и работу с обращениями граждан.

3) Организационное развитие. В рамках данного направления оценка нацелена на определение эффективности мер по управлению персоналом и применению информационных технологий.

Стоит отметить, что последнее направление отражает общемировую тенденцию развития практики стратегического менеджмента и управления результативностью и предполагает развитие плановых организационных изменений (Sminia and Van Nistelrooij, 2006) и управление ими (Van der Voet et al., 2014) для повышения результативности и институционализации изменений, происходящих вследствие внедрения системы оценки эффективности. Такая трансформация является реакцией государственных органов, отвечающих за реализацию реформы государственного управления, в частности Министерства национальной экономики Республики Казахстан, на поручение по реализации Плана нации «100 конкретных шагов...». При этом получается, что для понимания сотрудников не только система оценки должна подкрепляться информированием о развитии стратегии государства в целом, но и миссию и цели деятельности конкретного государственного органа необходимо встраивать в общие стратегические документы. Такая идущая сверху (top-to-bottom) система обратных связей и организационного развития предполагает необходимость учета характеристик внутренней среды и социальное обучение по результатам анализа последствий внедрения системы оценки. Если

⁶ 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева [Электронный ресурс]. URL: <http://24.kz/ru/novosti2/glavnyenovosti/item/65297-100-konkretnykh-shagov-po-realizatsii-pyati-institutsionalnykh-reform-glavy-gosudarstva> (дата обращения: 15.05.2017).

в условиях становления меритократической системы государственной службы в Республике Казахстан большинство государственных органов преследуют (гипотетически) защитную (defending) стратегию, связанную с ростом эффективности в условиях ориентации на результат и качество производимых государственных услуг (Andrews et al., 2012), то процесс оценки в таком случае предполагает реализацию только контрольной функции, но не мотивирующей и обучающей. Во многом потенциал организационного развития связан с наличием эксплицитных стратегий, что часто отмечается в литературе. Но его значимость в казахстанских условиях не надо переоценивать, поскольку, на наш взгляд, в институциональной среде слабо выражена мультистейкхолдерская перспектива, и принципал для государственных органов достаточно гомогенен. Учеными высказывается мнение, что «различные стейкхолдеры и группы давления, в зависимости от их идеологической позиции и политических приоритетов, настаивают на следовании разным стратегиям: быть более инновативными, делать акцент на эффективности или реагировать более полно на внешние запросы вышестоящих правительственных органов» (Andrews et al., 2012, p. 149). В этом смысле анализ того, как связана система оценки, организационное развитие и результативность деятельности государственных органов не с точки зрения системы формальных индикаторов, а с точки зрения организационного развития, было целью нашего эмпирического исследования.

Изменения в организационной культуре и организационном поведении вследствие внедрения системы оценки: социологическое исследование

Как уже отмечалось, в процессе эволюции системы государственного управления в Республике Казахстан произошли значительные изменения в деятельности государственных органов. В этой связи нами был изучен процесс изменения организационной культуры и организационного поведения посредством количественного и качественного анализа.

В качестве гипотез исследования выступали:

- уровень развития внутриорганизационных институтов во многом определяет эффективность деятельности государственных органов;
- организационная культура и организационное поведение в значительной степени влияют на эффективность деятельности государственного органа.

Целью исследования являлось изучение мнения административных государственных служащих и получателей государственных услуг о влиянии системы оценки эффективности деятельности государственных органов на организационную культуру и организационное поведение в государственном органе.

Задачи опроса:

- определение уровня и степени вовлеченности административных государственных служащих в процесс оценки;

- определение степени заинтересованности административных государственных служащих в результатах оценки;
- определение мнения административных государственных служащих о факторах, влияющих на эффективную и/или неэффективную деятельность государственного органа;
- определение мнения административных государственных служащих об изменениях в организационной структуре, бизнес-процессах государственного органа после внедрения оценки.

Информантами являлись административные государственные служащие категории «С», «D», эксперты – государственные служащие, занимающие руководящие должности в государственных органах, и эксперты-благополучатели.

Опрос охватывал все 14 областей и города республиканского значения Астана и Алматы Республики Казахстан. Общее число опрошенных составило 1000 респондентов, из них 300 – работники центральных государственных органов, 700 – работают в регионах (аппараты акимов областей, управления экономики и бюджетного планирования областей). Метод сбора информации – анкетирование face-to-face.

Помимо массового анкетного опроса, проходила серия экспертных глубинных интервью. Общая выборка составила 30 респондентов, из них 15 – государственные служащие, занимающие руководящие должности категории «Б»; 15 – юридические и физические лица (благополучатели).

В ходе обработки и анализа результатов массового опроса и глубинного интервью были получены следующие результаты:

1. Первая гипотеза подтверждена частично. Так, в качестве основных факторов, наиболее влияющих на эффективность деятельности государственного органа, респонденты выделили следующие: (1) правильное функциональное распределение обязанностей среди сотрудников, (2) правильно выстроенная организационная структура. Кроме этого, была отмечена роль руководителя как лидера, высокий профессионализм сотрудников и их эффективная кооперация, а также высокая исполнительская дисциплина. Соответственно, в качестве сдерживающих факторов были отмечены такие варианты, как (1) неправильное функциональное распределение обязанностей среди сотрудников, (2) низкий профессионализм сотрудников, (3) отсутствие кооперации между ними, (4) неэффективная организационная структура. Таким образом, государственные служащие в вопросе эффективности отмечают необходимость правильного структурирования и руководства, а также значимость человеческого капитала.

2. Вторая гипотеза также подтверждена частично. 37 % респондентов отметили, что культурные ценности являются составной частью деятельности государственного органа и влияют на оценку ее эффективности. Респонденты выделили шесть культурных ценностей, способствующих эффективной деятельности государственного органа:

- высокая степень ответственности, независимости и возможность выражения инициативы – 46 %;

- умение и готовность руководителей (низшего, среднего и высшего звена) обеспечивать устойчивые коммуникационные связи, помощь и поддержку своим подчиненным – 45,7 %;
- эффективное взаимодействие всех структурных подразделений по горизонтали и вертикали – 44,5 %;
- слаженность, взаимодействие, так называемый team spirit (командный дух) – 33,4 %;
- участие всех сотрудников в формировании целей и определении перспектив развития государственного органа – 31,8 %;
- удовлетворенность работой и гордость за ее результаты – 25,5 %.

Такие культурные ценности, как поощрение инновации, принятие на себя рисков со стороны сотрудников, степень разрешаемости конфликтов, высокие требования к качеству труда, преданность организации и готовность соответствовать ее высоким стандартам в меньшей степени влияют на эффективную деятельность государственного органа.

В то же время респонденты, не вовлеченные в систему оценки эффективности, в большей степени считают, что культурные ценности и аспекты не влияют на оценку эффективности (413 респондентов из 1000).

3. Сопутствующим результатом исследования стало то, что определение степени влияния системы оценки эффективности деятельности государственного органа на организационную структуру позволило выявить как ее положительные, так и отрицательные стороны. Положительное влияние системы оценки, по мнению респондентов, проявляется в том, что

- все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой (26,3 %);
- изменилась система мотивации сотрудников (17,7 %);
- коллектив стал более сплоченным, появился командный дух (16,2 %).

Отрицательное влияние выражается в том, что в работе стало еще больше бюрократии и бумажной волокиты (17,3 %). Между тем 27,8 % респондентов вообще не видят какого-либо влияния и указывают, что ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа.

При сравнении ответов респондентов в зависимости от их вовлеченности в оценку эффективности имеют место некоторые различия. Так, на первом месте среди ответов вовлеченных респондентов находится вариант «Все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой» (30,6 %), а на втором месте – «Ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа» (26,1 %). Иерархия ответов респондентов, не вовлеченных в оценку, представлена в обратном порядке, на первом месте – «Ничего не изменилось, все осталось прежним, как и было до внедрения системы оценки эффективности деятельности государственного органа» (30,1 %), на втором – «Все подразделения государственного органа стали более эффективно взаимодействовать между собой» (20,4 %).

4. В качестве рекомендации по улучшению системы оценки эффективности деятельности государственных органов, усилению ее воздействия на деятель-

ность государственных органов предлагается следующее: необходимо донести до каждого государственного служащего суть системы оценки эффективности: что даст, каким образом происходит оценивание, критерии и параметры оценки и т. д.; наладить систему обсуждения результатов оценки на всех уровнях – как среди руководителей, так и внутри коллективов. В ходе глубинных интервью с государственными служащими также высказывались мнения о необходимости внутренней и внешней оценки эффективности. Благополучатели в качестве рекомендаций отметили необходимость повышения открытости государственных органов, квалификации и профессионализма государственных служащих, привлечения при разработке стратегий, планов и программ внешних экспертов, определения четкой организационной структуры государственного органа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система оценки эффективности деятельности государственных органов является значимым элементом в инструментарии современной теории государственного управления и активно применяется не только в развитых странах (в частности, странах ОЭСР) с различными административными традициями (англосаксонской, скандинавской, наполеоновской (континентальной) и др.), но и в странах с быстроразвивающимися рынками (БРИКС), с переходной экономикой и развивающихся странах. Тенденции развития теории и практики государственного управления в эпоху постмодернизма и постменеджризма в условиях глобального административного кризиса (Барабашев, 2016) требуют не только более экономного использования ресурсов общества в ходе реализации государством стоящих перед ним задач и выполнения функций, но и более активного соучастия граждан в производстве государственных услуг и активного взаимодействия в треугольнике власть – гражданское общество – бизнес, что представлено в рамках концепции New Public Governance. Усиление подотчетности и повышение прозрачности деятельности является как фактом социальной легитимации деятельности государственных органов, так и одним из существенных резервов улучшения качества государственного управления, институционального развития в целом. Вместе с тем необходимо учитывать противоречия и сложности, возникающие при внедрении системы оценки эффективности, отмеченные в зарубежной литературе.

Следование мировым трендам в институциональном развитии, интернализация позитивных внешних эффектов от применения «лучших практик» государственного управления являются факторами, которые могут способствовать вхождению Республики Казахстан в число 30 ведущих стран мира. Но этот путь непростой. Как показывает даже прогрессивный зарубежный опыт, само по себе внедрение передового инструментария в национальную систему государственного управления не создаст автоматически роста эффективности деятельности государственных органов и не приведет к заметным конечным результатам, но может иметь долгосрочные положительные последствия. Культурные и системные изменения являются частью эволюционного инкрементного процесса изменения поведенческих установок, и новые рационалистические технологии должны стать частью каждодневной организационной рутины. Если принять гипотезу об общественном интересе в реализации реформ в сфере государственного управления

за основную, то процесс внедрения системы оценки, помимо символической цели, призван обеспечить социальную легитимацию изменений. Также предполагается, что процесс оценки будет способствовать развитию организационной культуры и культуры служения обществу со стороны государственных служащих, формированию ментальных моделей, характерных для сервисного типа государства. Не меньшее значение для успеха реформ имеет обратная связь с гражданами, с их представителями – организациями гражданского общества, необходимая как для улучшения социального взаимодействия и лучшего понимания друг друга, так и для социального развития в целом. В этой связи система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан в существующей форме можно считать своеобразным «промежуточным институтом», в котором роль субъекта оценивания возложена на специализированные государственные структуры.

Таким образом, можно констатировать, что, как показывают результаты нашего социологического исследования, процесс институционализации дает свои результаты, хотя и не является завершенным. Система оценки деятельности государственных органов в целом способствует совершенствованию внутренних процессов в них, организационному развитию и росту общественной эффективности их деятельности. В дальнейшем необходимо развитие системы внешней оценки деятельности со стороны общества, развитие обратной связи, поскольку подотчетность лишь тогда способствует росту результативности деятельности государственных органов, когда существует вовлеченность граждан, их равнодушие к делам власти, к качеству получаемых государственных услуг и формулированию повестки дня в деятельности государственных органов. Развитие процесса не только внутренней, но и внешней оценки и инкрементность институциональных изменений в перспективе позволят сформировать открытое и подотчетное сервисное государство, способствующее развитию экономики и общества.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по грантовому финансированию № 0696 на тему: «Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития» Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2015–2017 годы.

Библиографический список

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 164–197.

Божья-Воля А. А., Мясникова Е. Ю. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края // *Ars Adminstrandii* (Искусство управления). 2016. № 1. С. 99–112.

Капогузов Е. А. Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой // *Journal of Institutional Studies*. 2016. Т. 8, № 3. С. 102–115.

Капогузов Е. А., Кабижан Н. Н. Методологические оценки качества и эффективности государственного управления в контексте реформ в России и Казахстане // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2015. № 3. С. 99–112.

Кулумбетова Д. Система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Астана: Министерство нац. экономики Респ. Казахстан, 2017. 42 с.

Полтерович В. М. Современное состояние теории экономических реформ [Электронный ресурс] // *Пространственная экономика*. 2008. № 2. С. 6–45. URL: http://www.spatial-economics.com/images/spatial-economics/2_2008/polterovich2008.pdf (дата обращения: 14.05.2017).

Тамбовцев В. Л. Институты в социологии, политологии и правоведении: взгляд экономиста // *Общественные науки и современность*. 2015. № 1. С. 115–126.

Эффективное государство: современные управленческие модели в институциональной среде России и Китая / Д. Г. Красильников (рук. авт. колл.), О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая, С. Р. Титова, А. А. Урасова. Пермь: Издат. центр Перм. гос. нац. исслед. ун-та, 2016. 308 с.

Andersen L. B., Boesen A., Pedersen L. H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 7, № 6. P. 852–862.

Andrews R., Boyne G. A., Law J., Walker R. M. *Strategic Management and Public Sector Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. 212 p. DOI: 10.1057/9780230349438.

Barzelay M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 2001. 240 p.

Bouckaert G., Balk W. Public Productivity Measurement: Diseases and Curses // *Public Productivity & Management Review*. 1991. Vol. 15, № 2. P. 229–235.

Bouckaert G., Halligan J. Performance and Performance Management // *Handbook of Public Policy* / ed. by B. G. Peters and J. Pierrre. Thousand Oaks: Sage Publications, 2006. P. 443–459.

Curristine T. Government Performance: Lessons and Challenges // *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5, № 1. P. 127–151.

Dahler-Larsen P. *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press, 2011. 280 p.

Fernandez S., Rainey H. G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, № 2. P. 168–176. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x.

Hansen M. B. Performance Management and Evaluation [Электронный ресурс] // *Handbook of Social Policy Evaluation* / Ed. by B. Greve. London: Edward Elgar Publishing, 2017. P. 223–241. URL: http://vbn.aau.dk/files/237038407/160513_Performance_Management_and_Evaluation_final_allchangeacc.pdf (дата обращения: 15.05.2017).

Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management. Ottawa, Toronto: KPMG, Global Public Sector Practice, 2008. 196 p.

Jann W., Jantz B. A Better Performance and Performance Management? // KPMG International. *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management.* Ottawa, Toronto: KPMG, Global Public Sector Practice, 2008. P. 11–25.

Kanneh L., Haddud A. Performance Management in Sierra Leone Public Sector Organizations // *International Journal of Public Sector Performance Management.* 2016. Vol. 2, № 4. P. 411–429.

Kuipers B., Higgs M., Kickert W., Tummers L., Grandia J., Van der Voet J. The Management of Change in Public Organizations: a Literature Review // *Public Administration.* 2014. Vol. 92, № 1. P. 1–20.

Leeuw F. L. On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit // *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government* / ed. by J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2011. P. 231–248.

Lusthaus C., Adrien M.-H., Anderson G., Garden F., Montalvan G. P. Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance. Washington D.C.: LADB, Ottawa: IDRC, 2002. 210 p.

McGinnes S., Elandy K. M. Unintended Behavioral Consequences of Publishing Performance Data: Is More Always Better? [Электронный ресурс] // *The Journal of Community Informatics.* 2012. Vol. 8, № 2. URL: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/863/947> (дата обращения: 19.05.2017).

Meyer M. W., Gupta V. The Performance Paradox // *Research in Organizational Behavior.* 1994. Vol. 16. P. 309–369.

Neely A. The Performance Measurement Revolution: Why Now and What Next? // *International Journal of Operations and Production Management.* 1999. Vol. 19, № 2. P. 205–228.

Performance Information in the Public Sector: How It Is Used / Ed. by W. Van Dooren, S. Van de Walle. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. 277 p. DOI: 10.1007/978-1-137-10541-7.

Peters B. G. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London, N.Y.: Continuum, 1999. 232 p.

Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

Powell W., Di Maggio P. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. 486 p.

Power M. The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1999. 208 p.

Public Management and Performance: Research Directions / Ed. by R. M. Walker, G. A. Boyne, G. A. Brewer. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. P. 127–151.

Salem H. Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience. Beirut, 2003. 190 p.

Schiavo-Campo S. Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience // Evaluation Capacity Development Working Paper. 2005. № 13. 22 p.

Sminia H., Van Nistelrooij A. Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization // Journal of Change Management. 2006. Vol. 6, № 1. P. 99–113.

Smith P. On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector // International Journal of Public Administration. 1995. Vol. 18, № 2–3. P. 277–310.

Taylor J. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies // Public Administration. 2011. Vol. 89, № 4. P. 1316–1334. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x.

Van der Voet J., Groeneveld S., Kuipers B. Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization // Journal of Change Management. 2014. Vol. 14, № 2. P. 171–191.

Van Dooren W. Performance Indicators: A Wolves in Sheep's Clothing // Changing Educational Accountability in Europe. International Conference / Ed. by J. Allmendinger. Berlin: Social Science Research Centre, 2008. P. 163–178.

Van Theil S., Leeuw F. The Performance Paradox in the Public Sector // Public Performance and Management Review. 2002. Vol. 25, № 3. P. 267–281. DOI: 10.2307/3381236.

Wei-Ning Wu, Kyujin Jung. A Missing Link between Citizen Participation, Satisfaction, and Public Performance: Evidences from the City and County of San Francisco // International Journal of Public Sector Performance Management. 2016. Vol. 2, № 4. P. 392–410.

Информация об авторах

Капогузов Евгений Алексеевич - д-р экон. наук, доц., зав. кафедрой экономической теории и предпринимательства ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского», 644077, г. Омск, проспект Мира, 55

ORCID: 0000-0001-8083-5654

ResearcherID: O-5278-2017

Электронный адрес: egenk@mail.ru

Сулейменова Гулимжан Кеншиликовна – д-р экон. наук, доц., директор института дополнительного образования государственных служащих Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 010000, Республика Казахстан, г. Астана, пр. Абая, 33 а

ORCID: 0000-0001-7332-504X

ResearcherID: 0-6173-2017

Электронный адрес: Gulimzhan.Suleimenova@apa.kz

Статья получена 1 августа 2017 года

UDC 338.22.01

DOI 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475

PERFORMANCE EVALUATION OF GOVERNMENT AGENCIES IN THE CONTEXT OF STRATEGIC MANAGEMENT AND ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Evgeny A. Kapoguzov

Dostoevsky Omsk State University, 55a Prospekt Mira, Omsk,
644077, Russia

ORCID: 0000-0001-8083-5654;

ResearcherID: O-5278-2017

E-mail: egenk@mail.ru

Gulimzhan K. Suleimenova

Administration under the President of the Republic of
Kazakhstan, 33a Abay Ave., Astana, 010000, Kazakhstan

ORCID: 0000-0001-7332-504X

ResearcherID: 0-6173-2017

E-mail: Gulimzhan.Suleimenova@apa.kz

For citation:

Kapoguzov, E. A. and Suleimenova, G. K. (2017), "Performance Evaluation of Government Agencies in the Context of Strategic Management and Organizational Development in the Republic of Kazakhstan", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 452–475, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Introduction. Implementation of performance evaluation of government agencies is one of the main directions of contemporary public administration reforms taking place in different countries of the world, both developed and developing.

Aims. The aim is to show the theoretical and applied difficulties in implementing the performance evaluation of government agencies in the Republic of Kazakhstan and to propose normative recommendations for improving the performance management system.

The following **methods** were used: institutional analysis; mass survey; in-depth interview of experts.

Results. The analysis of the system of performance evaluation of government agencies in the Republic of Kazakhstan from the standpoint of the evolutionary and institutional approach was carried out. The contradictions of the process of performance management, existing in the literature, are found out. It is shown that the newest stage in the development of the system of performance evaluation of government agencies pays much attention to organizational development, and in this connection it is significant to institutionalize changes in organizational behavior under the influence of the performance evaluation practices. The results of a sociological survey are given according to which, despite the formation of conditions for evaluation, it has not yet become a full-fledged institution.

Conclusion. The process of institutionalizing the system of performance evaluation of governance agencies gives its results, although it is not completed. The system of performance evaluation of governance agencies as a whole contributes to the improvement of internal processes in them, contributes to organizational development and the growth of the public performance of their activities. But the further direction is the development of an external (from civil society) evaluation of governance agencies' activities and increasing the transparency of evaluation results.

Key words: performance evaluation; performance management; New public management; organizational development; government agencies; strategic management; planned and incremental changes

Acknowledgements

The article was prepared as a part of the research work on grant funding no. 0696 on the Theme: "Institutionalization of the System of Performance Evaluation of Government Agencies in the Republic of Kazakhstan: Current State and Development Prospects" of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, 2015–2017.

References

Barabashev, A. G. (2016), "Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy", *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 164–197.

Bozhiya-Volya, A. A. and Myasnikova, E.Yu. (2016), "Overwhelming of "Performance Paradoxes" in the State Programs of Perm Krai", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 99–112.

Kapoguzov, E. A. (2016), "Discrete Institutional Alternatives of Public Administration Reforms in Countries with Developed and Developing Institutional Environments", *Journal of Institutional Studies*, vol. 8, no. 3, pp. 102–115.

Kapoguzov, E. A. and Kabizhan, N. N. (2015), "Methodological Aspects for Evaluation the Quality and Performance of Public Administration in Context of Reforms in Russia and Kazakhstan", *Ars Administrandi*, no. 3. p. 99–112.

Kulumbetova, D. (2017), *Sistema otsenki effektivnosti deyatelnosti gosudarstvennykh organov v Respublike Kazakhstan* [System of Performance Evaluation of Government Agencies in the Republic of Kazakhstan], Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan.

Polterovich, V. M. (2008), "The Current State of the Theory of Economic Reforms", *Prostranstvennaya ekonomika*, no. 2, pp. 6–45 [Online], available at: http://www.spatial-economics.com/images/spatial-economics/2_2008/polterovich2008.pdf (Accessed May 14, 2017).

Tambovtsev, V. L. (2015), "Institutions in Sociology, Political Science and Law: The Economist's View", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 1, p. 115–126.

Krasilnikov, D. G., Sivintseva, O. V., Troitskaya, E. A., Titova, S. R. and Urasova, A. A. (2016), *Effektivnoe gosudarstvo: sovremennye upravlencheskie modeli*

v institutsional'noi srede Rossii i Kitaya [State Effectiveness: Modern Management Models in the Institutional Environment of Russia and China], Perm University Press, Perm, Russia.

Andersen L. B., Boesen A., Pedersen L. H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 7, № 6. P. 852–862.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. and Walker, R. M. (2012), *Strategic Management and Public Sector Performance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, doi: 10.1057/9780230349438.

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press, Berkley and Los Angeles, USA.

Bouckaert, G. and Balk, W. (1991), “Public Productivity Measurement: Diseases and Curses”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 15, no. 2, pp. 229–235.

Bouckaert, G. and Halligan, J. (2006), “Performance and Performance Management”, in Peters, B. G. and Pierre, J. (ed.), *Handbook of Public Policy*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA, pp. 443–459.

Curristine, T. (2005), “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, no. 1, pp. 127–151.

Dahler-Larsen, P. (2011), *The Evaluation Society*, Stanford University Press, Stanford, CA, USA.

Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006), “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector”, *Public Administration Review*, vol. 66, no. 2, pp. 168–176, doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x.

Hansen, M. B. (2017), “Performance Management and Evaluation”, in Greve, B. (ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation*, Edward Elgar Publishing, London, UK, pp. 223–241 [Online], available at: http://vbn.aau.dk/files/237038407/160513_Performance_Management_and_Evaluation_final_allchangeacc.pdf (Accessed May 15, 2017).

KPMG (2006), *Holy Grail or Achievable Quest: International Perspectives on Public Sector Performance Management*, KPMG, Global Public Sector Practice, Ottawa, Toronto, Canada.

Jann, W. and Jantz, B. (2008), “A Better Performance and Performance Management?”, in KPMG, *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*, KPMG, Global Public Sector Practice, Ottawa, Toronto, Canada, pp. 11–25.

Kanneh, L. and Haddud, A. (2016), “Performance Management in Sierra Leone Public Sector Organizations”, *International Journal of Public Sector Performance Management*, vol. 2, no. 4, pp. 411–429.

Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. and Van der Voet, J. (2014), “The Management of Change in Public Organizations: a Literature Review”, *Public Administration*, vol. 92, no. 1, pp. 1–20.

Leeuw, F. L. (2011), “On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit”, in Lonsdale, J., Wilkins, P. and Ling, T., *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp. 231–248.

Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Garden, F. and Montalvan, G. P. (2002), *Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance*, LADB, Washington D.C., USA, IDRC, Ottawa, Canada.

McGinnes, S. and Elandy, K. M. (2012), "Unintended Behavioral Consequences of Publishing Performance Data: Is More Always Better?", *The Journal of Community Informatics*, vol. 8, no. 2 [Online], available at: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/863/947> (Accessed May 19, 2017).

Meyer, M. W. and Gupta, V. (1994), "The Performance Paradox", *Research in Organizational Behavior*, vol. 16, pp. 309–369.

Neely, A. (1999), "The Performance Measurement Revolution: Why Now and What Next?", *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 19, no. 2, pp. 205–228.

Van Dooren, W. and Van de Walle, S. (ed.) (2011), *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, doi: 10.1007/978-1-137-10541-7.

Peters, B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum, London, UK, N.Y., USA.

Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3th ed., Oxford University Press, Oxford, UK.

Powell, W. and Di Maggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, USA.

Power, M. (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Walker, R. M., Boyne, G. A. and Brewer, G. A. (ed.) (2010), *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 127–151.

Salem, H. (2003), *Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience*, Beirut, Lebanon.

Schiavo-Campo, S. (2005), "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience", *Evaluation Capacity Development Working Paper*, no. 13.

Sminia, H. and Van Nistelrooij, A. (2006), "Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization", *Journal of Change Management*, vol. 6, no. 1, pp. 99–113.

Smith, P. (1995), "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector", *International Journal of Public Administration*, vol. 18, no. 2–3, pp. 277–310.

Taylor, J. (2011), "Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies", *Public Administration*, vol. 89, no. 4, pp. 1316–1334, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x.

Van der Voet, J., Groeneveld, S. and Kuipers B. (2014), "Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization", *Journal of Change Management*, vol. 14, no. 2, pp. 171–191.

Van Dooren, W. (2008), "Performance Indicators: A Wolves in Sheep's Clothing", in Allmendinger, J. (ed.), *Changing Educational Accountability in Europe. International Conference*, Social Science Research Centre, Berlin, Germany, pp. 163–178.

Van Theil, S. and Leeuw, F. (2002), “The Performance Paradox in the Public Sector”, *Public Performance and Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267–281, doi: 10.2307/3381236.

Wei-Ning, Wu, Kyujin, Jung. (2016), “A Missing Link between Citizen Participation, Satisfaction, and Public Performance: Evidences from the City and County of San Francisco”, *International Journal of Public Sector Performance Management*, vol. 2, no. 4, pp. 392–410.

Received August 1, 2017

УДК 321.013(44)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ ВО ФРАНЦИИ: ОТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ К РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г. В. СЕМЕКО

Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Семеко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 3. С. 476-494. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494.

Введение: Франция является одной из немногих европейских стран, которые накопили значительный опыт в области децентрализации государственного управления на основе расширения полномочий и ответственности органов местного самоуправления. Причем многие проблемы территориального управления, существующие во Франции, схожи с теми, которые сегодня приходится решать в России.

Цель: ретроспективный анализ территориальных реформ с начала 1980-х годов до настоящего времени. Особое внимание уделяется реформам 2000-х годов, которые не получили достаточного освещения в отечественных и зарубежных научных публикациях, в частности, реформам президентов Н. Саркози (2010 год) и Ф. Олланда (2014–2015 годы).

Методы: анализ и синтез эмпирических данных; системный анализ; ретроспективный подход; сравнительный анализ.

Результаты: ретроспективный анализ территориальных реформ позволил выявить эволюцию их целей, направлений и приоритетов. Задача расширения полномочий органов местного самоуправления и их автономии, которая при реализации политики децентрализации в конце прошлого века была ключевой, в настоящее время уступила место другим приоритетам, таким как упорядочение структуры территориального управления, укрупнение административно-территориальных единиц, повышение эффективности работы органов местного самоуправления, сокращение бюджетных расходов и др.

Выводы: несмотря на многочисленные реформы, в сфере государственного управления территориальным развитием во Франции остается много проблем. Они связаны, в частности, с дисбалансом ответственности и ресурсных возможностей территориальных единиц, недостаточно четким разделением их статусов и полномочий, высокой территориальной раздробленностью и т.д.

Ключевые слова: государственное управление; административно-территориальное устройство; политика децентрализации; местное самоуправление; межмуниципальное сотрудничество

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о территориальных реформах, проводимых в связи с децентрализацией государственного управления, представляет особый интерес для России, которая сравнительно недавно (по историческим меркам) вступила на путь демократизации общества и развития местного самоуправления. Хотя

с начала 1990-х годов в Российской Федерации проводятся муниципальные реформы, их результаты крайне неоднозначны. Организация эффективной децентрализации в стране с многовековыми традициями абсолютной централизации власти – задача чрезвычайной сложности. Очевидно, что становление эффективно действующих институтов местного самоуправления будет достаточно длительным процессом. Движение в этом направлении требует не только создания релевантной нормативно-правовой базы (что, конечно, важно), но и определенных знаний относительно проведения соответствующей политики в зарубежных странах, а также накопления практических навыков в области местного самоуправления, утраченных в советское время. С этой точки зрения представляется обоснованным и полезным изучение опыта Франции, которая имеет крепкие демократические традиции и прошла долгий путь становления местного самоуправления. Одновременно для Франции традиционно характерен сравнительно высокий уровень централизации власти и управления, что сближает ее с Россией. Так, во Франции издавна сохраняется развитая система контроля со стороны центральной администрации; хотя органам местного самоуправления передана значительная часть государственных функций, их исполнение контролируют государственные структуры на местах.

Французский опыт дает примеры достаточно эффективного решения многих территориальных проблем, актуальных для современной России. В частности, следует отметить опыт в области реализации такого основополагающего принципа государственного управления, как принцип subsidiarity, который подразумевает, что решения должны приниматься на возможно более близком к гражданам уровне (в качестве такого уровня рассматривается местное самоуправление). Во Франции этот принцип является основополагающим в политике децентрализации, проводимой с 1980-х годов (кстати, тенденция к децентрализации наблюдается в последние десятилетия в большинстве как развитых, так и развивающихся стран). В отличие от этого в России децентрализация продвигается с трудом. Процесс разграничения предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образования не завершен. Более того, власти многих регионов стараются оказывать давление на муниципалитеты, ограничивают их самостоятельность, что способствует сохранению традиций централизованного управления и препятствует развитию местного самоуправления. В этой связи некоторые решения (например, касающиеся межмуниципального сотрудничества), использованные во Франции для развития местного самоуправления, могут быть полезными и в России. Кроме того, достойны внимания и другие инициативы, касающиеся реструктуризации территориальных единиц, распределения компетенций между ними, развития крупных городских агломераций и т.д.

Конечно, Россия и Франция – несопоставимые по многим параметрам страны. Как и в любой другой стране, государственное территориальное управление во Франции имеет свои особенности, обусловленные конкретными обстоятельствами политического, исторического, культурного, социально-экономического характера. И этим объясняется невозможность

автоматического перенесения ее опыта в Россию – прямое копирование будет малоэффективным. Несомненно, необходимо учитывать российскую специфику и соответствующим образом адаптировать методы решения назревших проблем. Изучение эволюции системы государственного территориального управления во Франции позволяет глубже понять процессы, происходящие в России. Для нас сейчас важно выявить наиболее приемлемые для российской действительности решения в области территориального управления с учетом их результатов, какими бы они ни были (положительными или отрицательными), чтобы снизить потенциальный риск ошибочных действий.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования стали отечественные и зарубежные публикации, посвященные анализу административно-территориального устройства Франции, ее эволюции в период после Второй мировой войны и до настоящего времени, реформам государственного территориального управления и развитию местного самоуправления (Вольман и Букерт, 2007; Ляпин, 2016; Соловьев и Шеяфетдинова, 2014; Бухвальд, 2014; Loughlin and Seiler, 2001; Schmidt, 1990; Thoening, 2005)¹. В ходе исследования использовались официальные публикации органов власти Франции² и нормативные документы (законы с портала французского права *Légifrance*), а также данные официальной статистики (Chiron and Escara, 2015)³.

¹ *Décentralisation: sortons de la confusion. Repenser l'action publique dans les territoires*. Paris: L'Institut Montaigne, 2016. 116 p.

² *Le Président de la Cinquième République (1958–1969)*. Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968 [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/accueil/discours/le-president-de-la-cinquieme-republique-1958-1969/discours-sur-la-reforme-regionale-lyon-24-mars-1968.php> (дата обращения: 03.07.2017); *L'intercommunalité en France*. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés. 2005. Novembre. 370 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf> (дата обращения: 02.07.2017); *La décentralisation a 30 ans*. 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans> (дата обращения: 03.07.2017); *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html> (дата обращения: 29.06.2017); *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*. Annexe au projet de Loi de finances pour 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_collectivites.pdf (дата обращения: 09.07.2017).

³ *Les chiffres clés des Régions*. Paris: L'Association des Régions de France, 2016. 15 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2016/09/ARF-Chiffres-Cles-160927-BD.pdf> (дата обращения: 05.07.2017); *Les collectivités locales en chiffres 2016*. Paris: Direction générale des collectivités locales, 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf (дата обращения: 08.07.2017); *Les finances des collectivités locales en 2016: État des lieux*. Rapport de l'Observatoire des finances locales. 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ofl_2016.pdf (дата обращения: 05.06.2017); *Les finances publiques locales*. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. 2016. Octobre. Cour des comptes [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000645.pdf> (дата обращения: 30.07.2017).

Как показало изучение публикаций, отдельные аспекты политики децентрализации во Франции освещены достаточно полно российскими и зарубежными исследователями (в основном с позиции юридической науки), в частности реформы 1980-х и 1990-х годов (Выштыкайлова, 2011; Жамулдинов и Комаров, 2015; Одинцова, 2013; Вольман и Букерт, 2007; Жиль, 2010; Waserman, 2016). Однако практически отсутствуют работы, в которых суммируются и анализируются достижения за истекшие десятилетия и территориальные реформы в XXI веке. В настоящем исследовании предпринята попытка восполнить этот пробел и проследить эволюцию государственной территориальной политики, включив в анализ последние территориальные реформы (2010 год, 2014–2015 годы).

Методология исследования опирается на общенаучные методы: анализ и синтез эмпирических данных, их обобщение, системный и сравнительный анализ. При этом применяется ретроспективный подход к изучению информации, что дало возможность выявить важные стратегические изменения, знаменующие отход от первоначальной концепции децентрализации, а также эволюцию целей, приоритетов и методов территориальных реформ во Франции.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исторически система административно-территориального устройства во Франции формировалась на основе принципа централизации государственной власти и безусловного подчинения нижних уровней управления верхним. Несмотря на многочисленные усилия по децентрализации, которые особенно активно предпринимались с 1982 года, Франция остается более централизованным государством по сравнению со своими ближайшими соседями (Германией, Испанией, Бельгией, Швейцарией, Италией).

Франция имеет достаточно сложное административно-территориальное устройство, включающее, помимо центральной администрации (государства), три основных уровня – коммуны, департаменты, регионы. В соответствии с законодательством административно-территориальные единицы обозначаются термином «территориальные сообщества». По состоянию на 1 января 2015 года в стране насчитывалось более 36 529 коммун, что составляет более 40 % всех коммун ЕС–28. При этом в 54 % коммун проживало менее 500 человек, а в 10 % коммун – менее 100 чел. (Chéron, 2015)⁴. Показатель средней численности жителей коммун у Франции самый низкий в ЕС–28 (1737 чел.)⁵. Высокий уровень территориальной раздробленности является одной из наиболее острых проблем современной Франции.

Политика децентрализации и развития местного самоуправления

Согласно официальному определению, децентрализация – это процесс переустройства государства, состоящий в передаче компетенций и ресурсов, необходимых для их реализации, от центральной власти на уровень террито-

⁴ *Les collectivités locales en chiffres 2016...* P. 8.

⁵ *Décentralisation: sortons de la confusion...* P. 20.

риальных сообществ, которые обладают правами юридического лица, наделены определенными компетенциями и средствами, т.е. имеют некоторую автономию (ст. 72 Конституции Франции).

Истоки самой крупной в XX веке реформы административно-территориального устройства Франции, произошедшей в 1980-е годы, восходят ко времени президентства Ш. де Голля, который предложил принципиально новый подход к развитию государства и взаимоотношениям между центральной администрацией и территориальными сообществами. «Общая эволюция привела нашу страну к новому равновесию, – указал он в своей выступлении в Лионе в марте 1968 года. – Многовековые усилия по централизации, которые были необходимы долгое время для реализации и сохранения единства в связи с различиями между провинциями, присоединявшимися одна за другой к французской территории, отныне утратили свою актуальность. Напротив, именно усилия на уровне регионов в будущем станут двигателем экономической мощи»⁶.

Хотя инициированный де Голлем проект закона об утверждении регионов как административно-территориальной единицы не получил поддержки на референдуме 27 апреля 1969 года, после этого де Голль, как и обещал, ушел в отставку, но дискуссии по поводу регионов продолжались.

Регионы стали административно-территориальной единицей, имеющей все необходимые полномочия, а также управляющий совет, избираемый на основе всеобщего прямого голосования, лишь в 1982 году в соответствии с Законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов от 2 марта 1982 года⁷, который положил начало процессу децентрализации управления во Франции. Этот документ закрепил норму, имеющую принципиальное значение для децентрализации: территориальные единицы «свободно управляют собой посредством избираемых советов». Он установил конституционные рамки и административные основы новых полномочий местной власти и радикально пересмотрел административный контроль над деятельностью органов самоуправления.

Главным назначением региона стало обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности подведомственной территории. Отныне регионы располагали собственным бюджетом и полномочиями в области обустройства территории и развития инфраструктуры региона, образования (содержание лицеев), профессионального обучения, регионального транспорта, начальной профессиональной подготовки молодежи (с 1993 года). На них была возложена также миссия разработки региональных планов экономического и социального развития.

Коммунам, помимо традиционных полномочий (регистрация актов гражданского состояния, организация выборов, коммунальные дороги, полиция, начальное образование, распределение жилья, обустройство зон отдыха

⁶ *Le Président de la Cinquième République (1958–1969)...*

⁷ Этот и другие законы, которые упоминаются в данной статье, можно найти на портале французского права *Légifrance*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 10.07.2017).

и т.д.), передали вопросы, касающиеся экономики и урбанизации (инвестиции в жилищное строительство, распределение муниципального жилья, использование земельных участков в городах выдача разрешения на строительство и др.).

Основной миссией департаментов стала так называемая социальная солидарность, т.е. ответственность в сфере социальной помощи (выплата социальных пособий, медицинское обслуживание, помощь пожилым людям, детям и семьям и т.д.). Департамент стал центром социальной политики, отвечая за обеспечение жильем, дорожное хозяйство, транспорт на своем уровне, содержание колледжей и профессиональных учреждений, землеустройство, охрану окружающей среды и культуру.

Последующие законы уточнили распределение компетенций между коммунами, департаментами, регионами и центром. В целом за период с 1982 по 1986 год было принято дополнительно 25 законов и около 200 декретов.

Для компенсации затрат органов местного самоуправления на выполнение расширенных полномочий были введены новые местные налоги (дополнительно к четырем основным) и глобальная дотация на децентрализацию из государственного бюджета. Однако вскоре стало очевидно, что такой компенсации недостаточно. И это привело к усилению несоответствия между расширенными полномочиями коммун и недостаточными финансовыми, материальными, кадровыми и другими ресурсами, имеющимися в их распоряжении. Потребовались меры по решению проблемы. В итоге приоритетной в дальнейших реформах стала задача укрупнения административных единиц низшего уровня за счет развития межмуниципального сотрудничества⁸. За счет кооперации и концентрации ресурсов коммуны получают возможность реализовывать крупные инвестиционные проекты, что способствует развитию экономики территорий.

Принципиальное значение в этом плане имели два решения: предоставление коммунам права создавать межкоммунальные объединения и учреждение двух новых форм межкоммунального сотрудничества – сообщество коммун (*communauté de communes*) для сельских районов и сообщество города (*communauté de ville*) для городских зон⁹. Обе формы располагали расширенными полномочиями в области благоустройства территории и экономического развития. Межкоммунальные объединения получили статус государственных учреждений межкоммунального сотрудничества (*établissements public de coopération intercommunale, EPCI*), они являются юридическим лицом и пользуются финансовой самостоятельностью.

Во многом благодаря указанным решениям с 1992 года в стране быстро увеличивается количество объединений коммун: так, до 1999 года было создано около тысячи сообществ коммун¹⁰. Однако форма «сообщество города»

⁸ Надо сказать, что такие попытки предпринимались и раньше, в частности в конце XIX века и в 1971 году, но они не были успешными, а межкоммунальные объединения в силу определенных политических и социально-экономических причин не получили широкого распространения.

⁹ См.: Закон о территориальной администрации от 06.02.1992 г.

¹⁰ *L'intercommunalité en France...* P. 57.

оказалась неудачной (появилось всего пять таких сообществ), а потому в 1999 году она была упразднена¹¹.

Последующие решения, принимаемые в рамках политики децентрализации, дополняют и развивают концепцию межмуниципального сотрудничества. Так, уточняются основные принципы функционирования, обязательные и факультативные компетенции межкоммунальных объединений¹², в том числе с правом собственного налогообложения и без него¹³.

Кроме того, упраздняются неэффективные формы межкоммунальных объединений (такие как сообщество города) и утверждаются новые – сообщество агломерации (*communauté d'agglomération*) (объединение с населением свыше 50 тыс. чел.); городское сообщество (*communauté urbaine*) (с населением более 500 тыс. чел.) и сообщество коммун (*communauté de communes*) (объединение двух или более коммун без норматива по численности жителей) с расширенными полномочиями.

В целом за 1992–1999 годы практика межмуниципального сотрудничества получила законодательное оформление, что способствовало ее беспрецедентному развитию. За период с 1 января 1993 года по 1 января 2005 года число публичных учреждений межкоммунального сотрудничества (EPCI) с собственным налогообложением увеличилось в пять раз¹⁴.

В начале XXI века курс на укрепление межмуниципального сотрудничества продолжился (Одинцова, 2013). При этом основные акценты смещаются в направлении повышения роли городских агломераций в благоустройстве, устойчивом развитии и урбанизации территорий¹⁵, более широкого вовлечения населения в решение проблем местного значения и демократизации управления городами¹⁶.

Таким образом, политика децентрализации на первом этапе характеризуется последовательным курсом на делегирование полномочий в области управления и социально-экономического развития органам местного самоуправления и расширение их автономии. Большое внимание уделялось и вопросу распределения полномочий между территориальными сообществами разного уровня. С начала 1990-х годов важным вектором политики децентрализации становится развитие межмуниципального сотрудничества с целью укрепления ресурсного потенциала низшего уровня местного самоуправления. Достаточно быстро сформировался как бы дополнительный коммунальный уровень управления, охватывающий значительную часть территории страны. По состоянию на 1 января 2005 года 84 % населения Франции проживало на территории межкоммунальных объединений с правом собственного налогообложения (против 27 % в 1993 году) и 88 % коммун входили в такие объединения (против 13,8 % в 1993 году)¹⁷.

¹¹ См.: Закон об укреплении межкоммунального сотрудничества от 12.07.1999 г.

¹² См.: Закон об обустройстве и устойчивом развитии территории Франции от 25.06.1999 г.

¹³ См.: Закон об укреплении и упрощении межкоммунального сотрудничества от 12.06.1999 г.

¹⁴ *L'intercommunalité en France...* P. 57.

¹⁵ См.: Закон о солидарности и обновлении городов от 13.12.2000 г.

¹⁶ См.: Закон о демократии поблизости от 28.02.2002 г.

¹⁷ *L'intercommunalité en France...* P. 58–59.

От децентрализации к упорядочению территориального управления

Активизация политики децентрализации, хотя и не столь широкая, как в начале 1980-х годов, произошла в связи с внесением ряда важных поправок в Конституцию страны, отражающих произошедшие в ходе децентрализации перемены (Конституционный закон от 28 марта 2003 года). Хотя Франция осталась «единой и неделимой республикой», в статье 1 основного закона страны было включено уточнение: «устройство (Французской республики – прим. Г.С.) является децентрализованным». Кроме того, были внесены важные изменения в раздел XII Конституции, посвященный территориальным сообществам, в частности, был закреплён статус региона как административно-территориальной единицы.

Ряд важных поправок, утвержденных последующими, органическими законами, затронул вопросы территориального управления. Так, было признано право территориальных сообществ на принятие решений, выходящих за рамки предоставленной им компетенции¹⁸. Это стало серьезным шагом вперед по пути расширения автономии органов местного самоуправления и их возможности учитывать особенности и потребности развития конкретных территорий. Органы местного самоуправления активно использовали полученное право, о чем свидетельствует рост соответствующих инициатив в последующие годы.

Другая важная поправка касалась уточнения понятий «финансовая автономия» и «собственные ресурсы» территориальных сообществ¹⁹. В законе была закреплена норма, согласно которой финансовая автономия имеет следующие характеристики:

- 1) территориальные сообщества свободно распоряжаются своими финансовыми ресурсами и получают доходы от налогообложения;
- 2) основную часть их финансовых ресурсов должны составлять налоговые доходы и другие собственные доходы;
- 3) любой новый трансферт компетенций должен сопровождаться предоставлением финансовых средств, позволяющих исполнять эту компетенцию.

Такая трактовка, несомненно, подтверждает курс на расширение автономии органов местного самоуправления, но одновременно ставит ограничение на соотношение собственных средств и госдотаций в местных бюджетах.

Поправки в Конституцию дали импульс процессу децентрализации. Уже в 2004 году новый пакет полномочий (и ресурсов) делегирован из центра на местный уровень, в том числе в области экономического развития, туризма, профессионального образования и развития инфраструктуры (в частности, дорожного хозяйства, аэродромов, портов, социального жилья, строительства, образования)²⁰. Правда, это решение касалось только департаментов и регионов. Одновременно были упрощены правила функционирования межкоммунальных объединений и возможности изменения их организационной формы.

Реформы, которые проводились в последующие годы, характеризова-

¹⁸ См.: Закон о правовом экспериментировании территориальных сообществ от 01.08.2003 г.

¹⁹ См.: Закон о применении статьи 72–2 Конституции, посвященной финансовой автономии, от 29.07.2004 г.

²⁰ См.: Закон о местных свободах и ответственностях от 13.08.2004 г.

лись постепенным отступлением от предшествующей стратегии. Как считают эксперты, децентрализация достигла «стадии зрелости» и необходимо было принимать меры к тому, чтобы она укоренилась. Вопросы демократизации управления, расширения компетенции и автономии органов местного самоуправления начинают уступать место таким задачам, как упрощение «местного институционального пейзажа», упорядочение сети межкоммунальных образований, адаптация структур управления к особенностям территорий. Определенные ограничения на реформы наложили последствия финансово-экономического кризиса, в частности затяжной кризис государственных финансов потребовал более рационального отношения к расходованию бюджетных средств.

Реформа местного самоуправления 2010 года, инициированная президентом Н. Саркози, была частью его инициативы по общей ревизии государственной политики (2007/2008 годы), нацеленной на сокращение государственных расходов и государственного долга.

Реформа 2010 года прошла трудный путь обсуждений и согласований и вылилась в серию законов, основным из которых является Закон о реформе территориальных сообществ от 16 декабря 2010 года. С целью сокращения государственных расходов на территориальное управление была поставлена задача «рационализировать карту межкоммунальных объединений» и упорядочить распределение компетенций между органами местного самоуправления. Для «рационализации» отношений между департаментами и регионами, в частности, была учреждена единая выборная должность территориального советника, который с 2014 года должен был выполнять функции генерального и регионального советников. Одновременно департаментам и регионам было предоставлено право адаптировать (начиная с 2015 года) свои компетенции и систему предоставления общественных услуг к потребностям территорий.

Чтобы ускорить формирование общенациональной сети межмуниципального сотрудничества, было принято решение об обязательном присоединении коммун к какому-либо ЕРСІ (до 1 июля 2013 года). Кроме того, были утверждены основные формы ЕРСІ с правом собственного налогообложения: сообщество коммун, сообщество агломерации, городское сообщество и метрополия (метрополитенский полюс). Некоторые формы объединений были упразднены (сообщества городов и округа) или трансформированы в сообщества коммун или агломерации. Кроме того, были выделены и две группы ЕРСІ без права собственного налогообложения: межкоммунальные синдикаты и смешанные синдикаты²¹.

²¹ Первая группа объединяет одноцелевые и многоцелевые синдикаты, создаваемые для решения конкретных местных проблем (сбор и переработка мусора, снабжение питьевой водой, организация школьного обучения, электрификация, развитие туризма и т.д.). Их ресурсы формируются в основном за счет взносов коммун-членов. Вторая группа может объединять как коммуны, так и территориальные сообщества разного уровня (коммуны и департаменты), межкоммунальные объединения и различные государственные структуры (межрегиональные и междепартаментские, торговые, промышленные палаты и т.д.).

Уже через год после принятия основополагающего закона в 2010 году стали заметны его реальные положительные результаты. Так, две трети департаментов приняли схемы межмуниципального сотрудничества, и все коммуны в этих департаментах присоединились к ЕРСИ с правом собственного налогообложения. При этом количество таких объединений в стране уменьшилось почти на 20 % (с 1 828 до 1 477), а межкоммунальных синдикатов – на 18 %, что эквивалентно их сокращению за период 1999–2011 годов. Первая метрополия – Ницца–Лазурный берег – появилась 1 января 2012 года, а в 2014 году в стране насчитывалось уже 11 метрополий с численностью жителей более 500 тыс. чел. каждая. Первым метрополитенским полюсом стала Лотарингская долина, объединившая четыре города – Нанси, Метц, Тионвиль и Эпиналь и их агломерации, в которых проживает свыше 630 тыс. жителей²².

Однако из-за кризиса государственных финансов местные бюджеты, которые с 2003 года имели дефицит, подверглись серьезным испытаниям. Речь идет прежде всего об отмене с 1 января 2010 года профессионального налога²³ и принятии государством во второй половине того же года решения о замораживании на три года (2011–2013 годы) размера государственной финансовой поддержки территориальных сообществ.

Хотя для компенсации потерь местных бюджетов был введен новый налог на предприятия – экономический территориальный налог, он не обеспечивал адекватного возмещения утраченных налоговых поступлений. Последние уменьшились с более 31 млрд евро в 2010 году до менее 23 млрд в 2011 году. Особенно сильно сократились налоговые доходы коммун (с 18,8 млрд евро в 2010 году до 11,3 млрд в 2011 году) (Waserman, 2016).

Территориальная реформа 2014–2015 годов

С самого начала своего прихода к власти В. Олланд и его сторонники старались дистанцироваться от инициатив Саркози и его правительства. Часть реформ Саркози была подвергнута пересмотру. Так, новая выборная должность территориального советника, который должен был с 2014 года заменить генерального и регионального советников, была отменена в 2012 году, а распределение компетенций между департаментами и регионами, которое должно было вступить в силу с 1 января 2015 года, стало предметом новой реформы.

При обосновании проекта реформы ее инициаторы подчеркивали, что их предложения «вписываются в логику процесса децентрализации 1982 года». Вместе с тем они были вынуждены признать, что главной целью реформы является не трансферт компетенций государства органам местного самоуправления и не упорядочение распределения компетенций между ними (что собственно составляет суть децентрализации), а «повышение эффективности государственной власти как на национальном, так и на местном уровне,

²² *La décentralisation a 30 ans...*

²³ Профессиональный налог, введенный в 1975 году, был одним из четырех основных местных прямых налогов (наряду с земельным, налогом на постройки и жилищным налогом), он обеспечивал 50 % налоговых поступлений в местные бюджеты.

и улучшение качества общественных услуг, опираясь на территориальные сообщества и разъяснение их компетенций»²⁴.

Такое изменение акцентов во многом связано с последствиями глобального финансового кризиса, затяжным кризисом государственных финансов, рецессией в экономике, высокой безработицей и т.д. Политика бюджетной экономии обусловила ограничение государственной финансовой поддержки местных бюджетов, что усложнило решение острейших социально-экономических проблем на местном уровне.

Реформа, предпринятая Олландом, без сомнения, имела под собой объективные основания. В стране назрела необходимость упорядочить многозвенную систему административно-территориального устройства, упростить ее, сделать более понятной для граждан, четко разделить полномочия органов власти различного уровня, которые во многих случаях оставались крайне размытыми, дублировали друг друга. Путаница в компетенциях породила многочисленные административные споры, стала причиной пассивности местных сообществ граждан, которые плохо понимали, кто и за что отвечает. Раздутые штаты местных чиновников негативно влияли на эффективность работы.

Выделяются три стратегических направления реформы:

- укрупнение верхнего звена административного деления – регионов – с целью формирования территориальных единиц «европейского размера», повышения их роли в территориальном управлении и эффективности работы (регионализация);

- укрупнение территориальных сообществ нижнего звена – коммун – на основе формирования сети метрополий (метрополизация) с целью повышения эффективности работы соответствующих органов местного самоуправления и создания в каждом регионе полюса роста и конкурентоспособности;

- упорядочение распределения полномочий между органами местной власти различного уровня, которое, по мысли реформаторов, должно обеспечить экономию общих государственных расходов.

Общие рамки компетенций регионов, департаментов и коммун, а также общие условия исполнения некоторых компетенций были определены в рамках Закона о модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии (МАРТАМ) от 27 января 2014 года²⁵. В частности, в нем утвержден новый статус и компетенции метрополии для крупных городских агломераций с более 400 тыс. жителей, правила интеграции территориальных сообществ, расположенных в границах метрополии. Как полагают авторы закона, получение крупными городами этого статуса позволяет повысить эффективность государственного управления, снизить расходы бюджета, в частности благодаря объединению транспортной инфраструктуры города и прилегающих к нему коммун, дорожной сети, школьного транспорта и т.д. Кроме того, считается, что это будет способствовать укре-

²⁴ *Projet* de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles...

²⁵ *Loi* n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298> (дата обращения: 11.07.2017).

плению конкурентоспособности территории.

Метрополии стали самыми мощными ЕРСІ с правом собственного налогообложения. Ни одно другое межкоммунальное объединение сейчас не имеет такого объема компетенций, охватывающих практически все аспекты жизни общества. Помимо компетенций коммун, входящих в объединение, метрополии могут брать на себя компетенции департаментов и регионов, на территории которых они расположены. Государство может делегировать им дополнительные компетенции (по согласованию), например, в области обеспечения жильем, социальной помощи и др.

С 1 января 2015 года новый статус метрополии получили Лион, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лилль, Руан, Гренобль, Страсбург и Монпелье. Статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 1 января 2016 года.

Метрополия Большой Париж объединила департамент-коммуна Париж и три прилегающих к нему департамента (О-де-Сен, Сена-Сен-Дени и Валь-де-Марн), в которых расположено 130 коммун. Эксперты по-разному оценивают создание столь крупной административной единицы: для одних Большой Париж представляется никому не нужной административной машиной, другие видят в нем возможность для проведения в жизнь революционных проектов экологически ответственной урбанизации и настоящий шанс для региона Иль-де-Франс, центрального и, кстати сказать, самого богатого в стране.

Укрупнение регионов является самым важным пунктом Закона о разграничении регионов, региональных и департаментских выборах и изменении календаря выборов от 16 января 2015 года²⁶. Согласно этому закону, число регионов сокращено с 27 до 18, в том числе на континенте – с 22 (включая Корсику) до 13. Из 22 регионов континентальной части Франции только пять сохранились в прежнем виде, а остальные 18 прошли через объединение (по 2–3 региона). По мнению авторов реформы, укрупнение регионов позволит повысить их конкурентоспособность до европейского уровня, а также эффективность государственного управления и расходования средств региональных бюджетов.

Распределению компетенций между уровнями местного самоуправления посвящен Закон о новом территориальном устройстве Республики (Закон NOTRe) от 7 августа 2015 года²⁷. В соответствии с курсом на укрепление роли региона в структуре территориального управления, в частности в вопросах экономического развития, в законе предусмотрена передача региональным властям всех полномочий по поддержке предприятий (мелких и средних). В их обязанности также включена разработка регионального плана развития экономики, инноваций и интернационализации на 5 лет и регионального

²⁶ *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id> (дата обращения: 11.07.2017).

²⁷ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460> (дата обращения: 11.07.2017).

плана долговременного устойчивого развития территории (с привлечением межкоммунальных объединений и организаций, представляющих интересы предпринимателей и других заинтересованных сторон). Помимо экономики, к компетенции регионов отнесен и ряд вопросов социального и культурного развития. Кроме того, предусмотрена передача регионам компетенций департаментов в области транспорта.

Усиливая полномочия регионов, Закон NOTRe, тем не менее сохраняет основные компетенции департаментов, в том числе в области так называемой социальной солидарности (социальной помощи), образования и транспортного обслуживания лиц с ограниченными возможностями.

Некоторое число компетенций распределено между регионами и департаментами, в том числе в области благоустройства территории, культуры, спорта, туризма, региональных национальных меньшинств и др. Уточняются также сферы ответственности коммун.

Проведенный анализ свидетельствует об изменении акцентов в стратегии реформирования государственного территориального управления: задача децентрализации управления фактически ушла на задний план. Реформа 2014–2015 годов направлена не столько на децентрализацию, сколько на рецентрализацию государственного управления за счет расширения полномочий и укрепления роли регионов и метрополий в развитии территорий. При этом она, конечно, не решила всех проблем, а многие предпринятые шаги требуют дополнительных мер.

Об определенной незавершенности реформы свидетельствует тот факт, что, поставив задачу укрепить роль регионов, реформаторы не позаботились о соответствующем укреплении их финансовой базы. Хотя отныне по размеру территории французские регионы сопоставимы с регионами ведущих европейских стран, по своему финансовому потенциалу они сильно отстают. В 2016 году средний бюджет французского региона составлял 2,2 млрд евро, а бюджет столичного региона Иль-де-Франс – 4,4 млрд, что несопоставимо с бюджетами ведущих регионов Германии, таких как Северный Рейн-Вестфалия (61,4 млрд в 2015 году), Бавария (49,9) и Баден-Вюртемберг (42,1)²⁸.

Необоснованными представляются и надежды реформаторов на укрепление экономической мощи укрупненных регионов – размер территории не является исключительным условием успеха в экономическом развитии, а также на экономию бюджетных средств. Напротив, эксперты не исключают роста расходов территориальных сообществ из-за выравнивания условий труда и статуса государственных чиновников объединяющихся регионов, прямых затрат на переезд административных ведомств и т.д. Даже если какая-то экономия и будет получена, то она, несомненно, не решит проблему хронического дефицита государственного бюджета.

Незавершенность реформы проявляется также в отсутствии утвержденной четкой схемы взаимоотношений между регионами и метрополиями, которые получили юридическое признание в качестве ведущих региональных экономических субъектов. В регионах, где имеются мощные метрополии, воз-

²⁸ *Les chiffres clés des Régions...* P. 12.

можно конкуренция между властями метрополии и региона за ведущую роль в инновационном и экономическом развитии.

Кроме того, реформа явно не оправдала надежд в отношении упразднения департаментов, хотя этот вопрос поднимался неоднократно еще в XX веке и обсуждался при подготовке реформы. Сегодня департаменты являются слишком маленькими административно-территориальными единицами как по европейским, так и по французским меркам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Со времени масштабной реформы начала 1980-х годов все президенты Франции включали в свою программу вопрос о территориальных реформах, стараясь держаться в русле стратегии децентрализации и учитывать особенности конкретного периода развития. Наиболее значительными стали реформы президентов-социалистов Ф. Миттерана (1980-е годы) и Ф. Олланда. Нынешний президент страны Э. Макрон также еще в своей предвыборной программе обозначил намерение продолжить реформы. Он, в частности, пообещал сократить, по крайней мере, на четверть количество департаментов за счет включения их в крупные метрополии там, где это возможно, чтобы уменьшить «территориальный мильфей» страны²⁹.

Если первоначально центральное место в реформах отводилось вопросам демократизации управления, делегирования компетенций, расширения хозяйственной и финансовой самостоятельности местных органов власти, то в дальнейшем эти задачи постепенно отодвигались на второй план. Все большее значение приобретали другие приоритеты (межмуниципальное сотрудничество, упорядочение распределения компетенций, упрощение территориального устройства, укрепление роли регионов, совершенствование методов управления, эффективность расходования бюджетных средств и др.).

Последняя реформа 2014–2015 годов знаменует окончательный разрыв с традиционным курсом децентрализации и практически означает поворот к рецентрализации управления, если не на уровне центральной администрации, но на уровне регионов и самых крупных межмуниципальных объединений. По-видимому, процесс децентрализации во Франции уже достиг определенного уровня зрелости и в настоящее время стоит задача закрепить достигнутые результаты.

Оценивая огромный опыт территориальных реформ, накопленный во Франции за почти три с половиной десятилетия, следует отметить, что, несмотря на несомненные позитивные результаты (например, в области развития местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества и др.) (Жиль, 2010), остались нерешенными многие важные проблемы. Вопреки надеждам реформаторов, административно-территориальное устройство страны не стало более простым и понятным. Количество уровней и типов территориальных единиц выросло. К трем историческим уровням (коммунам, департаментам и государству) добавились регионы и многочисленные межкомму-

²⁹ *Programme d'Emmanuel Macron*, 2 mars 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme> (дата обращения: 30.07.2017).

нальные объединения. Территориальная раздробленность в континентальной Франции по-прежнему считается уникальным явлением в Европе.

Создание многочисленных объединений с достаточно разнородными статусами усложнило систему административного управления. К тому же встал вопрос об их легитимности, поскольку руководящие органы межкоммунальных объединений не избираются всеобщим прямым голосованием.

Кроме того, будущим руководителям страны предстоит многое сделать для воплощения в жизнь конституционной нормы о децентрализованном государстве. По крайней мере, два факта свидетельствуют, что Франция остается государством с сильной централизацией управления территориями: значительная роль государственных дотаций как источника финансовых ресурсов территориальных сообществ и их ограниченные регламентарные полномочия.

Так, доля расходов местных бюджетов в ВВП Франции одна из самых низких среди ведущих стран Европы – 11,8 % против 15,8 % по ЕС–28, 21,7 % – у Испании, 20,8 % – Германии и 14,7 % – Италии. При этом налоговые отчисления, взимаемые непосредственно органами местного самоуправления, составляют только 6 % ВВП и половину их доходов, а остальная часть финансируется в основном за счет государственных трансфертов³⁰.

Кроме того, государство сохраняет за собой регулирование небольшого числа сфер (например, оборона, внешняя политика, пенсионное обеспечение), а в остальных сферах делит эту ответственность с органами местного самоуправления, оставляя себе при этом руководящую роль. Многие правовые нормы и регламентации, которые были приняты в последние десятилетия государством и затронули территориальные сообщества, не учитывали их возможные последствия для местных бюджетов. Часто они вели к увеличению расходов и сокращению доходов местных бюджетов³¹.

Многие проблемы, поставленные в рамках последней реформы во Франции, актуальны и для современной России. Однако у нас они имеют свою специфику (Бухвальд, 2013; Бухвальд, 2014).

Как показано выше, во Франции сейчас поставлена задача расширения полномочий регионов (верхнего уровня административно-территориального устройства) с целью укрепления их роли в социально-экономическом развитии, при том что решение основной массы повседневных проблем населения (и соответственно наибольшая часть суммарных расходов местных бюджетов) приходится на коммуны (нижний уровень). В России сложилась иная ситуация: муниципальные образования остаются сравнительно слабым структурным элементом вертикали власти при значительной концентрации власти и управления в руках субъектов Федерации. В этих условиях речь должна идти скорее о перераспределении ответственности (и соответственно ресурсов) с верхнего уровня управления на нижний.

При этом проблема территориальной раздробленности и особенно развития межмуниципального сотрудничества имеет большое значение для Рос-

³⁰ *Quelles sont les différentes ressources des collectivités?* [Электронный ресурс] // Vie Publique. 2016. 29 nov. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html> (дата обращения: 12.07.2017).

³¹ *Décentralisation: sortons de la confusion...* P. 31.

сии в настоящее время. Как известно, в результате муниципальной реформы 2003 года количество муниципальных образований выросло практически в 2 раза (с 11,7 тыс. в начале 2003 года до 22,4 тыс. в 2016 году)³². Учитывая слабое ресурсное обеспечение большинства муниципальных образований и высокий уровень их дотационности, постановка вопроса о развитии различных форм межмуниципального сотрудничества представляется крайне своевременной.

Следует отметить и еще одно направление реформ во Франции, которое пока не получило должного внимания в России. Речь идет о повышении роли городов в местном развитии за счет создания межмуниципальных объединений, включающих города и прилегающие к ним территории. К сожалению, в России муниципальная реформа сосредоточилась на организации самоуправления в сельской местности, а городская проблематика почти не рассматривалась. Между тем именно города в современных условиях являются центрами экономического роста, их успешное развитие считается важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны.

Существует в России (как и во Франции) проблема поиска разумного баланса между централизацией и децентрализацией управления. В последние годы огосударствление института местного самоуправления и его встраивания в вертикаль власти способствовали укреплению тенденции к централизации, что осложнило процесс становления отечественного института самоуправления.

Учитывая сходство многих проблем, стоящих в настоящее время перед руководством Франции и Российской Федерации, а также наличие специфических для нашей страны проблем (чрезмерная зарегулированность местного самоуправления в целом, неразвитость институтов межмуниципального сотрудничества, дотационность значительной части местных бюджетов, отсутствие четкой концепции управления городским развитием и др.), крайне важной задачей становится изучить мировой опыт по их решению. Возможно, это поможет избежать некоторых ошибок и выстроить более действенную систему управления территориальным развитием.

Библиографический список

Бухвальд Е. М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 2. С. 97–109.

Бухвальд Е. М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121–134.

Вольман Х., Букерт Г. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 59–90.

Вшитыкайлова А. А. Сравнительная характеристика тенденций развития местного самоуправления в России и Франции // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4. С. 34–39.

³² Россия в цифрах. 2016: крат. стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 49.

Жамулдинов В. Н., Комаров О. Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция. 2015. № 1. С. 14–20.

Жиль У. Местные органы власти во Франции в условиях финансового и экономического кризиса // Экономические стратегии. 2010. № 12. С. 11–19.

Ляпин И. Ф. Децентрализация государственной власти: Механизм реализации в унитарном государстве (на примере Франции) // Мир политики и социологии. 2016. № 4. С. 55–59.

Одинцова А. Межмуниципальное сотрудничество: Уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.

Соловьев А. А., Шейфетдинова Н. А. Децентрализация государства: Опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154–159.

Chéron S., Escapa C. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants [Электронный ресурс] // Insee Focus. 2015. № 52. URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488> (дата обращения: 06.07.2017).

Loughlin J., Seiler D.-L. France: Between Centralization and Fragmentation // Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities / Ed. by J. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 185–210.

Schmidt V. A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 406 p.

Thoenig J.-C. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France // Public Administration. 2005. Vol. 83, № 3. P. 685–708.

Waserman F. La réforme de la taxe professionnelle [Электронный ресурс] // Vie Publique. 2016. 1 mars. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html> (дата обращения: 04.07.2017).

Информация об авторе

Семеко Галина Викторовна – канд. экон. наук, ведущий науч. сотрудник Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН, доцент департамента мировой экономики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

ORCID: 0000-0001-9805-0636

ResearcherID: O-4775-2016

Электронный адрес: semeko@mail.ru

Статья получена 18 июля 2017 года

UDC 321.013(44)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494

TERRITORIAL REFORMS IN FRANCE: FROM DECENTRALIZATION TO RECENTRALIZATION OF THE STATE GOVERNANCE

Galina V. Semeko

The Institute of the Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, National Research University the Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russia

ORCID: 0000-0001-9805-0636

ResearcherID: O-4775-2016

E-mail: cemeko@mail.ru

For citation:

Semeko, G. V. (2017), "Territorial Reforms in France: from Decentralization to Recentralization of the State Governance", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 476–494, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-476-494.

Introduction. France is one of a few European countries that have considerable experience in the decentralization of the State governance on the basis of the extension of the powers and responsibilities of local governments. Moreover, many of the problems of territorial administration, existing in France, are similar to those that have to be solved today in Russia.

Aims. The paper aims to provide a retrospective analysis of territorial reforms from the beginning of the 1980th to present time. Here special attention is paid to the 2000 reforms, that had not been fully studied in home and foreign scientific publications, in particular to reforms of president N. Sarkozy (2010) and former president F. Hollande (2014-2015).

Methods. The paper applies the analysis and synthesis of empirical data; system analysis; retrospective approach; comparative analysis.

Results. The retrospective analysis examines the evolution of aims, areas and priorities of territorial reforms. The task of local government empowerment and their autonomy that played a central role in the politics of decentralization at the end of the last century presently gived place to other priorities, such as streamlining the organizational structure of territorial administration, the enlargement of administrative-territorial units, improving the efficiency of local governments, budget cuts and etc.

Conclusion. It is concluded that, despite numerous reforms, a large number of problems remain in the sphere of territorial state governance in France. They are connected, in particular, with the imbalance of responsibilities and resource capabilities of the territorial units, not enough clear division of their status and authorities, high territorial fragmentation, etc.

Key words: state governance; administrative-territorial organization; decentralization policy; local self-government; intercommunal cooperation

References

Buhvald, E. M. (2014), “The European Charter of Local Self-Government and Foreign Experience in Municipal Reform in Russia”, *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*, 2014, no 2, pp. 97–109.

Buhvald, E. M. (2013), “Municipal Reform in Russia. Some of the Results of the Past Decade”, *Federalizm*, no 4, pp. 121–134.

Wollmann, H. and Bouckaert, G. (2007), “State Organization in France and Germany: between Territoriality and Functionality” *Public administration issues*, 2007, no. 2–3, pp. 59–90.

Vyishtyikaylova, A. A. (2011), “Comparative Description of Progress of Local Self-Government Trends in Russia and France”, *Siberian legal announcer*, no. 4, pp. 34–39.

Zhamuldinov, V. N. and Komarov, O. E. (2015), “Features of the French Model of Decentralization of State Administration and Development of Local Self-Government”, *Otechestvennaya yurisprudentsiya*, no. 1, pp. 14–20.

Gilles, W. (2010), “Local Authorities in France in Terms of Financial and Economic Crisis”, *Economic Strategies*, no. 12, pp. 11–19.

Lyapin, I. F. (2016), “The Decentralization of State Power: The Implementation Mechanism in a Unitary State (Example of France)”, *The World of Politics and Sociology*, no. 4, pp. 55–59.

Odintsova, A. (2013), “Inter-Municipal Cooperation: Lessons of Foreign Experience”, *Federalism*, no. 2, pp. 145–158.

Solov'ev, A. A. and Shejafetdinova, N. A. (2014), “Decentralization of the State: the French Experience”, *Modern Law*, no. 11, pp. 154–159.

Chéron, S. and Escapa, C. (2015), “Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants”, *Insee Focus*, no 52 [Online], available at: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488> (Accessed July 6, 2017).

Loughlin, J. and Seiler, D.-L. (2001), “France: Between Centralization and Fragmentation”, in Loughlin J. (ed.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 185–210.

Schmidt, V. A. (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Thoenig, J.-C. (2005), “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France”, *Public Administration*, vol. 83, no. 3, pp. 685–708.

Waserman, F. (2016), “La réforme de la taxe professionnelle”, *Vie Publique*, 1 mars [Online], available at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html> (Accessed July 4, 2017).

Received July 18, 2017

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2017. Т. 9, № 3 (312–494)

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректоры *И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 29.09.2017. Формат 70x100 1/16.
Усл. печ. л. 15,44. Тираж 500 экз. Заказ № 128 775.

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