

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

Виктор Антонович Ковалев, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры социально-политических наук и международных отношений Сыктывкарского государственного университета, Сыктывкар, Россия

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

Наталья Сергеевна Козырь, канд. экон. наук, доц. кафедры мировой экономики и менеджмента Кубанского государственного университета, Краснодар, 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

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, Россия

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 Анимича, чл.-корр. РАН, 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

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, Пермь, Россия
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

Издаётся кафедрой государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Территория распространения – Российская Федерация, зарубежные страны

Подписной индекс в Объединённом 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

© Редакционная коллегия, 2018

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: mingall@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

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science,
Associate Professor, Professor of Department of Socio-
Political Processes and International Relations of
Syktyvkar State University, Syktyvkar, 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

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate
Professor of Department of World Economy and
Management of Kuban State University, Krasnodar, 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

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

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

© Editorial Board, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Новичков Н. В., Серебренников С. С. Глобальная экономическая интеграция: социальные системы и институты. 1

II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Шерешева М. Ю., Оборин М. С., Костанян А. А. Здравоохранение как ключевой фактор вовлечения в активную социально-экономическую деятельность населения старших возрастных категорий в малых городах и районных центрах 19

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Васильцов В. С., Яшалова Н. Н. Климатическая политика в инновационной экономике: национальный и международный аспекты 38

Козлова О. А., Соськова О. Н. Факторы пространственной дифференциации городского расселения промышленных регионов Урала и Зауралья 64

Пахомова Л. М., Пахомов Ю. Г. Каталогизация в системе контрактных отношений: исторический опыт, современные проблемы и пути их решения 80

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Сивинцева О. В., Будник К. В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование 96

Амелькина Д. В. Туризм как фактор развития малого исторического города Зарайск 128

V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Исобчук М. В. «Левый поворот» и трансформация политических режимов в странах Латинской Америки 155

Айтян Т. В. Причины и последствия высоких цен на лекарственные препараты в США. Пути решения 168

CONTENTS

I. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES

Novichkov N. V. and Serebrennikov S. S. Global Economic Integration: Social Systems and Institutions	1
---	---

II. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Sheresheva M. Yu., Oborin M. S. and Kostanyan A. A. Health Care as a Core Indicator for Active Involvement in Socio-Economic Activities of the Population in Older Age Categories in Small Towns and District Centers.....	19
---	----

III. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Vasil'tcov V. S. and Yashalova N. N. Climatic Policy in the Innovation Economy: National and International Aspects.....	38
Kozlova O. A. and Soskova O. N. Spatial Differentiation Factors of Urban Population Density in the Industrial Regions of the Urals and Trans-Urals	64
Pakhomova L. M. and Pakhomov Iu. G. Cataloging in the Procurement System: Historical Experience, Modern Issues and Solutions.....	80

IV. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Sivintseva O. V. and Budnik K. V. Participatory Instruments in RF Subjects: Self-Taxation and Initiative Budgeting.....	96
Amelkina D. V. Tourism as a Development Factor for the Historical Town of Zaraysk	128

V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Isobchuk M. V. "Left Turn" and Transformation of Political Regimes in Countries of Latin America	155
Aytyan T. V. Origins and Consequences of High Prices on Drugs in the USA. Ways of Solution	168

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.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 338(100)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-1-18

ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: СОЦИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ И ИНСТИТУТЫ

Н. В. НОВИЧКОВ

Министерство культуры Российской Федерации, г. Москва, Россия

С. С. СЕРЕБРЕННИКОВ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия

Для цитирования:

Новичков Н. В., Серебренников С. С. Глобальная экономическая интеграция: социальные системы и институты // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 1–18. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-1-18.

Введение: в статье раскрываются основные направления глобальной экономической интеграции на основе институтов и социальных систем, инициированных к созданию и реализации Российской Федерацией.

Цель: проведение научных обобщений относительно институциональных и системных основ глобальной экономической интеграции с участием России.

Методы: содержательный и сравнительный анализ научного и фактологического материала; обобщения на основе анализа научной и публицистической литературы.

Результаты: определены основные направления интеграции вокруг России, ее институциональные формы в современных глобальных условиях; представлена формула, вокруг которой может осуществляться интеграция: «Экономика & Технологии & Культура». Приводятся размышления о том, что именно Россия обладает максимальным интеграционно-привлекательным потенциалом среди всех политико-экономических лидеров. Результаты исследования были неоднократно апробированы и обсуждены на ряде научно-практических мероприятий.

Выводы: в статье содержатся рекомендации для осуществления международной экономической и политической деятельности, а также осуществления государственной политики, направленной на развитие глобальной экономической интеграции на базе тех или иных институтов и социальных систем.

Ключевые слова: интеграция; международная организация; система; стратегическая инициатива; политика; экономика; культура

ВВЕДЕНИЕ

Началу XXI века присущ целый ряд особенностей, что позволяет говорить об уникальном характере геополитической структуры современного мира. Среди всех имеющихся характеристик можно выделить следующие:

- глобальный характер отношений, начиная от торговых и заканчивая экологическими;
- наличие нескольких, в том числе новых, центров влияния и притяжения, претендующих на глобальное лидерство (Европейский союз, Китай, Индия и др.);
- продолжающаяся претензия Соединенных Штатов Америки на мировое политическое и военное лидерство;
- перманентное возникновение и укрепление региональных объединений по всему миру, начиная с Азиатско-Тихоокеанского региона и Латинской Америки и заканчивая арабским миром и Африкой;
- периодическое проявление рецидивов XX века в международных отношениях и др.

В этих условиях необходимо определить достойное место России как важного глобального экономического и политического игрока. В связи с этим крайне важны формулирование и представление новой российской стратегической повестки, которая могла бы стать идейной основой интеграции вокруг России как одного из полюсов многополярного мира.

Таким образом, целью данного исследования является поиск ответа на вопрос: «Какое позитивное решение может предложить Россия в качестве основы и базового элемента привлекательного для различных участников интеграционного образования, конкурентоспособного на глобальном политическом уровне?».

Работа основана на применении системного подхода и интерпретации социальной системы как объединения социальных элементов, порождающих новую целостность и новую сущность (Гиг, 1981; Джонсон и др., 1971; Надеев, 1993; Надеев, 2006).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

I. Основные аспекты и содержание политико-экономических институтов XX века.

Считается, что политический XIX век закончился в 1914 году с началом Первой мировой войны, изменением глобальной повестки дня, исчезновением старых (например, борьба за колонии между европейскими державами) и появлением новых (последствия Октябрьской революции, борьба за лидерство в Европе и др.) противоречий.

XX век, несмотря на его хронологическую кратковременность, был крайне насыщенным политическими событиями, превратившими его в исключительный в мировой истории политический период. Минувший век был ознаменован целым рядом беспрецедентных политических явлений, имеющих глобальные и тотальные последствия.

1. Прошедшие две мировые войны с неслыханными в мировой истории человеческими жертвами и глобальными политическими изменениями. Мировые войны, по мнению ряда историков, случались и раньше. Так, Уинстон Черчилль, имеющий репутацию не только стратега и политика, но и признанного специалиста в истории Британии, выступавшей с окончания наполеоновский войн по Вторую мировую войну в качестве мирового лидера, считал, что хронологически первой мировой войной была Семилетняя война середины XVIII века, охватившая почти все континенты (Churchill, 2015). Но, очевидно, при всей важности ее политических последствий, она носила не настолько глобальный характер, как войны, прошедшие в XX веке.

2. Октябрьская революция, которая при всей неоднозначности ее содержания и влияния, имела, в своей сути, беспрецедентную в мировой истории попытку в реальной политической, экономической и культурной жизни сформировать альтернативу привычному историческому развитию (Бердяев, 2007). Данное событие, безусловно, привело к масштабным человеческим жертвам и целому ряду локальных конфликтов, но в то же время имело громадное историческое значение.

3. Соперничество двух противоборствующих систем, ставшее следствием Октябрьской революции, привело не только к формированию двух соперничающих блоков и появлению двух основных центров силы, но и к неминуемой конвергенции капиталистической и социалистической систем, что отмечал в своих работах академик А. Д. Сахаров. Действительно, страны социалистического лагеря, в той или иной степени, неминуемо возвратились к рыночным отношениям, особенно в сфере малого предпринимательства, а все без исключения капиталистические державы, так или иначе, пришли к различным моделям социальной справедливости, защиты человека труда и приоритета социальных ценностей. Современные западные историки не любят об этом говорить, но без рабочего движения, воодушевленного в том числе привлекательностью СССР (что отмечалось многими моральными авторитетами), путь к современному «благополучию для всех» (термин Людвиг Эрхарда (Erhard, 1957)) был бы пройден за более продолжительное время. Современный Китай – это тоже продукт конвергенции, которая наряду с традиционной китайской философией (конфуцианство и даосизм) была одной из идейных основ реформ Дэн Сяопина, приводящих в настоящее время Китай к мировому экономическому лидерству.

4. Появление и политическое банкротство человеконенавистнической идеологии национал-социализма, что, с одной стороны, было, конечно, предопределено, а с другой – явилось величайшей трагедией XX века.

5. Крах мировой колониальной системы и появление беспрецедентного числа государств в мире. Действительно, после Второй мировой войны, в течение относительно короткого времени, распались все, без исключения, колониальные системы мира, начиная с «классической» британской и заканчивая «молодыми» – бельгийской, итальянской и проч. Количество государств быстро увеличилось с нескольких десятков до двух сотен.

6. Банкротство мировой системы социализма и распад Советского Союза, как известно, имели под собой как объективные, так и субъективные

основания. К объективным, безусловно, относятся неэффективность и низкая степень инновационности социалистической экономики в конце XX века, что в условиях конкуренции с Западом привело к снижению уровня и качества жизни в СССР и странах социалистического блока, фактической несостоятельности советского государства. При этом называть социалистическую экономику тотально неэффективной, однозначно, нельзя, как в силу индустриальных и научных достижений, так поэтапного решения социальных проблем в СССР (образование, здравоохранение, жилищная проблема и др.).

Считается, что XX век политически закончился в августе 1991 года, но XXI век одновременно с окончанием XX века не начался. Дальнейшие политические события показали, что мир в течение более чем 20 лет оставался, по сути, постсоветским и фактическим продолжением XX века. Так или иначе, но XX век заложил как основы, так и вызовы и противоречия миропорядка XXI века, с которыми мир сталкивается в настоящее время.

II. Современные вызовы и действующие социальные системы и политико-экономические институты.

Нужно отметить, что продолжение обозначенного выше этапа (политического XX века) имело, безусловно, инерционный сценарий. Не случайно, что Западная, Центральная и часть Восточной Европы значительно раньше России сделали попытку (той или иной степени успешности) установить новую политическую реальность, попытавшись устранить разделительные линии и сформировать в качестве институциональной формы «нового европейского порядка» интеграционное образование «Европейский союз», ставшее новым актуальным политико-экономическим институтом.

Наряду с новыми в современном мире существуют и старые политические институты, характерные для политического XX века.

Каковы признаки «новых» и «старых» политико-экономических институтов?

К старым, существовавшим в политической реальности прошлого века, нужно относить институты, направленные на решение задач XX века: защита от агрессивного окружения, экономическая изоляция, региональная или идеологическая интеграция. Соответственно новые политические институты призваны решать проблемы, возникающие в настоящий политический и исторический период.

Среди старых институтов можно выделить «институты-анахронизмы» – те, которые продолжают существовать, цепляясь за прошлые вековые политические реалии и за не существующую ныне политическую повестку.

Среди таких институтов можно выделить три группы: военные блоки, идеологические организации и инерционные объединения.

В Европе и Северной Америке существование институтов-анахронизмов проявилось в сохранении (несмотря на декларации конца 80-х – начала 90-х годов) Североатлантического альянса (НАТО) с его укреплением и расширением за счет как бывших членов Варшавского пакта, так и стран Балтии. В результате на карте мира при наличии безблоковой политической реальности до сих пор сохраняется самый мощный на планете военно-политический союз.

Большая часть крупнейших идеологических организаций прекратила свое существование вместе с окончанием блокового противостояния, однако часть организаций, существующих скорее на общей политической основе, продолжают функционировать, среди них, например, Движение неприсоединения и др. Сюда же относятся Всемирный банк и МВФ, которые созданы в рамках определенной экономической идеологии, а точнее – Бреттон-Вудской экономической системы, которая также пережила трансформацию и ответом на современные глобальные экономические вызовы уже быть не может.

К инерционным политико-экономическим институтам и социальным системам относятся, с одной стороны, Содружество Независимых Государств (СНГ), а с другой – ООН и ОБСЕ.

Среди старых политико-экономических институтов существуют и те, которые трансформируются и успешно находят свое предназначение в новых политических реалиях. Наиболее ярко преобразование «старой» организации на новой политико-экономической основе проявилось при трансформации Генеральной Ассамблеи по тарифам и торговле (ГАТТ), созданной на Западе с целью недопущения проникновения в страны Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) передовых технологий, во Всемирную торговую организацию (ВТО), ставшую одним из институциональных оснований современного политико-экономического мира. Аналогичными институтами являются ОПЕС, АТЭС и др.

Таким образом, к новым политическим институтам можно отнести ВТО, а также часть новых региональных или глобальных организаций (ЕС, БРИКС, G20 и др.).

Современные политико-экономические институты призваны отвечать следующим глобальным вызовам:

- наличие глобальных угроз терроризма и экстремизма и отсутствие легитимного алгоритма их предотвращения или нейтрализации;
- игнорирование рядом крупнейших мировых экономик требований устойчивого развития и экологической безопасности;
- несоответствие ряда глобальных и региональных политических организаций современным политическим реалиям и требованиям, иногда граничащее с формированием самостоятельных политических вызовов;
- появление новых амбициозных политических лидеров (среди стран и их объединений), готовых предложить собственное мировое политическое видение, что, с одной стороны, повышает мировую политическую конкуренцию, а с другой – формирует целый комплекс новых проблем и вызовов;
- отсутствие эффективных инструментов регулирования или координации сотрудничества глобальной экономики, особенно с учетом беспрецедентного по масштабам, продолжительности и содержанию мирового финансового кризиса, развивающегося в настоящее время;
- экономический, технологический и гуманитарный разрыв между «золотым миллиардом» и большей частью населения планеты;
- кризис мирового гуманистического начала и отсутствие общепринятой культурной и нравственной парадигмы, способной объединить большую часть планеты.

III. Россия на пороге нового политико-экономического века.

На пространстве бывшего Советского Союза XX век и постсоветский период в течение более чем 20 лет проявлялись в следующих аспектах:

- взаимное приращение государствами, появившимися в результате распада СССР, статуса государственных границ «линиям», являвшимися до декабря 1991 года, по сути, административными границами внутри единого советского государства. При этом возможности выбора присоединения к тому или иному государству, чтобы было реализовано при разделе Британской Индии, так предоставлено и не было;

- сохранение «старых» конфликтов и территориальных споров на пространстве бывшего СССР (Нагорный Карабах, Приднестровье, Гагаузия, Абхазия и Южная Осетия и др.);

- формальное существование Содружества Независимых Государств, которое экс-президент Украины Леонид Кучма когда-то назвал «формой развода» (Кучма, 2003), чем в итоге СНГ и стало;

- использование территорий стран бывшего СССР организациями из других регионов для собственного укрепления (НАТО, Восточное партнерство, организации исламского мира и др.);

- постоянные и абсолютно органичные интеграционные процессы на пространстве бывшего СССР, начиная с Союзного Государства России и Белоруссии, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и заканчивая Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС).

Сейчас можно говорить о том, что для России XX век окончательно закончился амбициозной заявкой на формирование новой политико-экономической реальности, в которой Россия может выступать одним из центров мирового политического и экономического притяжения.

Данный факт имеет следующие институциональные проявления.

1. Политические события на Украине и прошедший в Крыму и Севастополе референдум о присоединении к Российской Федерации фактически институционально зафиксировали окончание постсоветского периода на пространстве бывшего СССР. «Сговора по умолчанию постсоветских элит» о новом мироустройстве больше не существует.

2. 1 января 2015 года Россия вместе со своими партнерами создала Евразийский экономический союз, в который сейчас уже входят 5 экономик. Соглашение о зоне свободной торговли с ЕАЭС подписал Вьетнам. На пороге еще ряд аналогичных соглашений. Переговоры об экономической интеграции с ЕАЭС идут на глобальном уровне: начиная с Израиля и заканчивая Сингапуром.

3. Россия, по факту, уже предлагает себя в качестве надежного и эффективного партнера разным странам мира и международным организациям вне идеологических блоков, региональных ограничений и политических предрасудков XX века. Россия открыта миру и готова выступать одним из центров глобального политического притяжения.

Обоснованы ли амбиции России на представление себя в качестве одного из мировых политических, экономических и культурных лидеров? Ответ на этот вопрос нам представляется однозначно положительным в силу целого ряда самых разных объективных причин.

1. Россия не просто одна из динамично развивающихся экономик мира, она представляет собой одну из четырех экономических держав мира, которая уже более чем 100 лет стабильно входит в элиту мировых экономик. Перед Первой мировой войной Российская Империя находилась на пятом месте по объему ВВП (США с 1872 года находились на первом месте, Германская Империя к 1914 году была на втором, Япония – на шестом). В настоящее время Российская Федерация имеет шестую экономику в мире, а США, Япония и ФРГ – соответственно первую, четвертую и пятую (Джайлз, 2014; Churchill, 2015). Список остальных экономических лидеров за сто лет, так или иначе, серьезно изменился.

2. Россия имеет стабильные отношения со всем мировым политическим контуром, начиная с признанных мировых центров (США, ЕС, Япония и др.) и новых глобальных лидеров (КНР, Индия, исламский мир и др.) и заканчивая региональными и многими иными амбициозными державами. Данные отношения имеют как традиционный характер, так и являются следствием динамично развивающихся контактов России с новыми партнерами, формирующимися и укрепляющимися за последние 20 лет.

3. Россия имеет уникальный опыт развития в условиях плюрализма и многообразия культур и цивилизаций, мирного сосуществования и сотрудничества представителей различных национальностей, религиозных объединений и идеологических убеждений. Идеологическое многообразие, многонациональность и федерализм закреплены в Конституции РФ. При этом Россия на фоне кризиса мировой объединительной гуманистической идеи остается оплотом морально-нравственного начала и ключевым культурным центром, сформированным на основе прочного культурно-цивилизационного базиса (Бабаков, 2007). Идейный кризис в Старом свете пока не позволяет сформировать сколько-нибудь значимую и привлекательную конкурентную концепцию (Вовчук и Серебренников, 2009).

4. Кризис предложения глобальному политико-экономическому миру со стороны еще недавно признанных политических лидеров, в первую очередь Соединенных Штатов Америки, которые уже перестают выполнять роль как морального лидера, так и центра, способного находить адекватные ответы на возникающие глобальные и региональные вызовы.

IV. Особенности позиционирования России как глобального центра притяжения.

Интеграция, как правило, осуществляется либо в ответ на общие внешние угрозы, либо при наличии позитивной притягательной идеологии.

Очевидно, что более устойчивыми в стратегическом плане образованиями являются те интеграционные формы, которые построены именно на некой позитивной привлекательной конструктивной идее или послании (Европейский союз и все иные объединительные политические конструкции здесь не являются исключением).

Соответственно позиционирование России на глобальном политическом поле необходимо осуществлять на основе суперпослания.

Нужно отметить, что в последнее время различные идеи пророссийской международной интеграции появляются на тех или иных экспертных или

медийных площадках. В целом, все данные концептуальные предложения можно свести к двум основным группам с условными наименованиями: «русскость» и «империя». Очевидно, что обе обозначенные группы идей, концепций и подходов страдают вполне понятными политическими ограничителями и имеют условную стратегическую привлекательность.

Тем не менее конструктивная повестка для представления международной роли России и ее партнеров в новом тысячелетии вполне возможна. Она должна соответствовать следующим критериям:

- быть привлекательной;
- строиться на позитиве, а не на отрицании или противопоставлении (утверждения, типа, «Украина не Россия» (Кучма, 2003) в качестве национальной идеи для нашего соседа и братского народа не выдержали испытания временем);
- позволять присоединяться к будущему объединению на понятных основаниях и без искусственных ограничений «на входе»;
- носить нерегionalный, неидеологический и неэтнический характер;
- иметь четкое направление не в прошлое, а в настоящее и будущее.

На основе сказанного попытаемся сформулировать притягательную идею, которую может предложить Россия окружающему миру.

Представляется, что данное послание может стоять на трех базовых основаниях: экономика, технологии, культура.

Российская культура является важным элементом мирового культурного наследия и обладает громадным потенциалом привлекательности и развития. Что касается экономики, то ее объединительная и позитивная основа очевидна, а без технологий невозможно современное развитие.

Таким образом, позитивная повестка дня может строиться на трех последовательных основаниях: экономическая эффективность как база для стратегического развития – технологии как основа интеграции – культура как базовый элемент привлекательности отношений.

Россия в состоянии предложить глобальной экономике и политике новую интересную повестку дня по ускорению экономического развития на основе совместного поиска технологических решений и культурного обогащения.

V. Евразийский экономический союз и БРИКС как базовые институты экономической интеграции.

ЕАЭС, на первый взгляд, сильно напоминает другое интеграционное образование – Европейский союз. Однако между ними есть принципиальная разница. Обозначим некоторые различия:

1. Европейский союз – это реинкарнация Священной Римской Империи германской нации, существовавшей тысячу лет в Европе до Наполеоновских войн. Основная особенность Священной Римской Империи в том, что в нее входили в том числе формально независимые монархии Западной Европы, которые при этом признавали сюзеренитет Римского (читай – германского) императора. ЕС создан по аналогичной модели: в нем существует Германия как локомотив европейской экономики, к которому присоединены в качестве вагонов экономики большинство

других стран-членов ЕС. Таким образом, Европейский союз – это «Священная Римская Империя версии 2.0».

2. Европейский союз носит региональный характер, и, действительно, сложно себе представить, чтобы к ЕС присоединились такие развитые региональные экономики, как например, Мексика или Корея.

3. Европейский союз, при всем уважении к его основателям, представляет собой способ фиксации отношений, попытку закрепиться на имеющихся рубежах и желание оградиться от окружающих проблем. В этом смысле ЕС – это скорее эффективный инструмент не развития, а выживания. В этой связи скопировать его позитивный опыт невозможно (Куликова и др., 2012).

ЕАЭС изначально формировался и формируется как попытка на новой организационно-политической, экономической и идейной основе восстановить крупнейшее интеграционное образование на континенте, каковым выступал Советский Союз. Но Евразийский союз нельзя называть «новым Советским Союзом» по той простой причине, что ЕАЭС – это добровольное, основанное на взаимных интересах объединение, а не фиксация советской властью границ после Первой мировой и Гражданской войн.

Евразийский союз, в отличие от Европейского, строится на важных институциональных основаниях, среди которых принципиальными являются следующие:

- интеграция на постсоветском пространстве является первым шагом в становлении ЕАЭС, при этом далеко не все страны бывшего СССР могут стать членами нового объединения;

- Евразийский союз открыт для интеграции и тесных отношений не только со странами бывшего СССР, но и с широким списком государств континента (здесь аналогом выступает Континентальная хоккейная лига (КХЛ), в которой выступают сильнейшие клубы из почти 10 стран континента);

- ЕАЭС является организационной формой развития и повышения конкурентоспособности входящих в него экономик. Он призван не «охранять» своих членов, а содействовать их развитию на новом экономическом и политическом уровне;

- Россия, безусловно, выступает в роли самой мощной экономики Евразийского союза, но при этом она может быть не единственной такой экономикой в случае появления в составе Союза другого сильного глобального игрока, сопоставимого по экономической мощи с Россией. Появление такого члена ЕАЭС вполне возможно;

- наконец, Евразийский союз на основе идеологии открытости и развития вполне в состоянии превратиться в глобальную, с точки зрения географии, организацию в случае появления партнеров с других континентов.

Необходимо добавить, что устойчивость и долгосрочность всех возможных интеграционных образований будет зависеть от желания в них участвовать эффективно развивающихся экономик, что может быть важным критерием реализации принципов новой позитивной инновационной стратегической инициативы (Хокинс, 2011).

Евразийский союз можно считать одной высоковероятной, но, безусловно, не единственной из форм интеграции на новых стратегических основаниях.

Другой не менее привлекательной формой является объединение БРИКС. Можно выделить ряд доминантных черт данного интеграционного образования:

1. У всех участников союзов имеются общие торговые интересы, пока проигрывающие по объемам сотрудничеству с евроатлантическими партнерами, но имеющие огромный потенциал роста, как в части товарооборота (за счет новых рынков), так и в части обмена и продажи технологий.

2. БРИКС создан как альтернатива G7 и противопоставление дряхлеющему «золотому миллиарду».

3. Страны БРИКС демонстрируют положительную динамику роста.

4. Рассматриваемое интеграционное образование имеет возможность территориального и политического расширения зоны влияния за счет стран-партнеров.

5. БРИКС является, пожалуй, наиболее «тяжеловесным» экономическим альянсом в современном мире. Присоединение к БРИКС одной из ведущих мусульманских экономик (Индонезии, Турции, Египта или Малайзии), а также одной из испаноговорящих латиноамериканских стран (Аргентины или Чили) «замкнет» глобальный и уникальный характер БРИКС.

Серьезным фактором, доказывающим возможность усиления роли России как интегратора в рассматриваемых интеграционных формах может выступать тот факт, что все, без исключения, участники БРИКС при модерлирующей роли России не имеют между собой сколько-нибудь значимых политических противоречий.

Кроме того, представители стран-участниц БРИКС не раз заявляли о желании расширения сотрудничества, например, в рамках создания особых правил межгосударственной торговли, заключения дополнительных договоров с Россией и ЕАЭС.

Россия среди стран БРИКС занимает одну из лидирующих позиций. Объективно БРИКС объединяет страны с высоким экономическим потенциалом и широкими перспективами роста. С этой точки зрения Россия занимает первое место по уровню ВВП на душу населения; кроме того, уровень развития человеческого потенциала в нашей стране гораздо выше, чем в остальных странах объединения.

VI. Россия как глобальный политический и экономический партнер.

Как отмечалось выше, основными организационно-политическими формами позиции России как одного из центров глобального притяжения являются укрепление и развитие ЕАЭС и БРИКС.

Важно отметить, что данные формы, при всей их однозначной первостепенности, являются далеко не исчерпывающими, поскольку абсолютное большинство наших действующих и потенциальных партнеров в мире не являются членами ни то, ни другого объединения. Тем не менее возможности для позиционирования России в качестве глобального политического и экономического партнера среди стран-нечленов обозначенных выше объединений значительные.

Исходя из формулы «экономика – технологии – культура» можно выстраивать значительные и крайне перспективные как двусторонние, так и много-

сторонние связи с самым широким кругом стратегических партнеров (Тросби, 2013; Харрисон, 2008).

В сфере экономических отношений крайне важно выходить на рынки стран, с которыми не было тесных экономических связей у СССР. Примером выстраивания подобных отношений может служить экономическое сотрудничество с Турцией, Кореей, Израилем и другими странами, которые не считались значимыми экономическими партнерами СССР, но сейчас входят в число стран-лидеров по товарообороту с нашей страной (Лебедева и Ясин, 2013).

Сфера технологического сотрудничества представляется крайне перспективным направлением двустороннего и многостороннего сотрудничества по совместному нахождению важнейших технологических решений, польза от которых может носить глобальный характер.

Культура также обладает значительным потенциалом развития международных отношений. При этом Россия может играть здесь существенную ведущую роль в силу того, что способна на создание и трансформацию системы глобальных гуманитарных ценностей, что позволяет обеспечить интеграция вокруг них самых разных странах и организаций. В условиях кризиса традиционных ценностей и их замещения суррогатами, а также разного рода привлекательными «легкими идеями», основанными на экстремизме и нетерпимости, Россия совместно с партнерами материализует функцию международного ценностно-гуманитарного стандарта, стабилизатора и аккумулятора позитивных и созидательных начал. Культурное наследие, понятный всем язык искусства и гуманистическая философия, характерная для российской культуры, могут быть фактором, цементирующим основы международной стабильности и развития. Здесь особую роль играет туризм как инструмент «мягкой силы» и продвижения нашей страны, ее культурной и цивилизационной привлекательности (Котлер и др., 2005; Сибрук, 2013).

В каждом направлении сотрудничества могут быть свои приоритетные направления и партнеры, но данный факт не должен мешать глобальному позиционированию и выстраиванию взаимодействия на всевозможных геополитических и геоэкономических направлениях, что уже проявляется, например, в построении зон свободной торговли с отдаленными странами.

VII. Конкуренты России как центра глобального притяжения.

Безусловно, в современном многополярном мире расклады сил и потенциал региональных и национальных центров меняются быстро. За двадцать лет, прошедших с момента распада СССР, выросла объединенная Европа, существенный скачок совершили страны и союзы Азиатско-Тихоокеанского региона. Существенно снизил влияние или исчез вообще ряд региональных центров, прежде всего в Северной Африке.

В этой связи можно выделить ряд конкурентов России, способных сформировать вокруг себя объединения, обладающие серьезным потенциалом. Ключевыми признаками центров-конкурентов, по нашему мнению, являются:

- наличие самостоятельной экономики, высокий потенциал экспорта;
- потенциал для формирования регионального финансового центра;

- выгодное географическое положение;
- наличие внятной идеологии, определяющей стратегию развития;
- наличие самостоятельного национального правительства, способного отстаивать интересы свои и союзников на мировой арене.

Данным критериям на сегодняшний день отвечают лишь Индия и Китай. Оба эти государства являются партнерами России по БРИКС, тесно сотрудничают с нашей страной и в рамках Азиатско-Тихоокеанского региона. Потенциал роста имеется у ряда игроков в мусульманском мире. К таким лидерам можно отнести Индонезию, Турцию, Саудовскую Аравию и Иран. Часть этих государств также могут рассматриваться в качестве партнеров. При этом и Индия, и Китай обладают рядом внутренних противоречий – спорные территории, недостаточный индекс человеческого потенциала, уровень образования населения и т.д.

По нашему мнению, в ближайшей перспективе говорить о стратегии развития Китая и Индии как мировых центров притяжения без участия России в таких союзах и иных формах сотрудничества нелогично.

VIII. Глобальные вызовы и претензии России на политико-экономическое лидерство.

Как уже отмечалось выше, в настоящее время можно выделить целую группу глобальных вызовов различного характера, на которые страны мира, претендующие на мировое лидерство, в одиночку или (что более оправданно) через кооперацию должны иметь исчерпывающие, удовлетворяющие и признаваемые мировым сообществом ответы, алгоритмы, решения.

В течение более чем двух веков мировое лидерство принадлежало (и пока, в общем-то, продолжает принадлежать) англосаксонскому миру. После Семилетней войны и уже точно после Наполеоновских войн глобальное лидерство захватила Великобритания, которое она удерживала, в той или иной степени, до окончания Второй мировой войны, когда глобальный центр переместился в Соединенные Штаты Америки. Будучи с 1872 года экономическим лидером мира по объему ВВП, только после 1945 года США также «оформили» и политическое лидерство, которое, так или иначе, с той или иной степенью успешности оспаривали Советский Союз и Китайская Народная Республика. Пока США остаются глобальным лидером, с позицией которых считаются все державы планеты. Как отмечалось, Китай в 2014 году смог обогнать США по объему ВВП, рассчитанному по паритету покупательной способности (ППС). В этом случае глобальное экономическое лидерство впервые за несколько столетий переместится из англосаксонского мира в Азию.

Данный аспект имеет громадное значение с точки зрения экономических и политических перспектив Китая, а также его партнеров, к которым, безусловно, относится и Россия. Вместе с тем сам факт фиксации лидерства по объему ВВП по ППС говорит лишь о хороших перспективах Китая как глобального центра, но, безусловно, не обозначает окончания «англосаксонской эпохи» и точно автоматически не делает Китай однозначным политическим и экономическим лидером. У нас нет задачи анализировать проблемы и противоречия современного Китая, которые, безусловно, есть и решение

которых еще предстоит найти политическим и экономическим лидерам Поднебесной. В данном случае необходимо отметить лишь два ключевых аспекта:

- между экономическим лидерством и политическим доминированием в мире может пройти значительное по историческим масштабам время (в случае с США – с 1872 по 1945 год – более полувека);

- мировой политический и экономический лидер должен иметь ответы на все современные глобальные вопросы, включая экономику, безопасность, экологию, приоритеты в науке и образовании и даже культурные ценности и философские парадигмы.

При всей неоднозначности отношения к Америке, США на данный комплекс вопросов имели и имеют свой, вполне стройный и логичный, комплекс ответов, которые, условно и грубо говоря, укладываются в следующий смысловой ряд: «демократический выбор – свобода конкуренции – единство свободного мира – приоритет западных ценностей – гегемония США» (Новичков, 2008).

Есть ли аналогичные по энергии содержания ответы у конкурентов США на ключевые глобальные вопросы? Ответ на данный вопрос неочевиден. А применительно к России этот ответ должен быть найден.

Представленная выше концепция мирового позиционирования России на основе экономического сотрудничества, технологической кооперации и общности культурных ценностей, в целом, не только позволяет находить ответы на возникающие вопросы, но и эффективно реагировать на изменение внешней геополитической и геоэкономической среды (Новичков, 2008).

Но данное позиционирование имеет несколько большую ценность, чем просто повышенная способность к адаптивности и реактивности. Россия, как центр экономического роста, технологического развития и культурного творческого начала, способна сама менять окружающий мир, т.е. реализовывать собственные стратегические инициативы, позволяющие не только минимизировать последствия кризисов, но через проактивное изменение среды не допускать появления тех или иных противоречий (Латфуллин и Новичков, 2016).

Что внушает нам оптимизм по отношению к подобной роли именно применительно к России? Ответ напрашивается методом исключения: в мире много экономически, инновационно, технологически и культурно развитых стран. Состав G20 (от Канады до Индонезии и от Южной Африки до Кореи) говорит именно о данном разнообразии (Вовчук и Серебренников, 2009). Но только России обладает и экономическим богатством, и необходимым технологическим и инновационным развитием, и крайне значимым культурным и творческим багажом и потенциалом. Данный аспект является важным условием, а опыт сотрудничества и кооперации, что характерно для нашей страны, становится преимуществом в плане претензии на роль мирового центра политического и экономического притяжения. Пока это только в потенциале, но есть все предпосылки для превращения в реальность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе представлено видение позиционирования России как глобального политического и экономического игрока, а точнее – одного из центров глобального притяжения. Привлекательный образ России должен базироваться на трех последовательных основаниях: экономическое развитие – технологическое сотрудничество – культурная привлекательность.

Также отмечено, что реализация данного позиционирования возможна через три основные организационные формы: ЕАЭС, БРИКС и двухсторонние, а также многосторонние отношения России с самым широким кругом стратегических партнеров, в которых Россия могла бы играть ведущую роль на основе реализации экономических интересов, технологической кооперации и объединения на основе общности культурных ценностей.

Утверждение о том, что в России, наконец-то, закончился политико-экономический XX век, позволяет открывать новые возможности и горизонты на глобальном политическом и экономическом уровне. Изучение данных аспектов представляется крайне актуальным и может быть продолжено, конкретизировано и проблематизировано в дальнейшем.

Библиографический список

Бабаков А. Слева, но по курсу [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2007/10/26/babakov.html> (дата обращения: 06.01.2018).

Бердяев Н. А. Смысл творчества. М.: АСТ, 2007. 358 с.

Вовчук Д. Е., Серебренников С. С. Консерватизм как идеология ведущих политических партий Европы // Власть. 2009. № 3. С. 136–140.

Гиг Дж. Ван. Прикладная общая теория систем / пер. с англ. под ред. Б. Г. Сушкова, В. С. Тютютина. М.: Мир, 1981. 336 с.

Джайлз К. Китай может стать крупнейшей экономикой мира уже в этом году [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/05/05/kitaj-uzhe-v-etom-godu-mozhet-stat-krupnejshej-ekonomikoj> (дата обращения: 04.01.2018).

Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Д. Системы и руководство (теория систем и руководство системами) / пер. с англ.; под ред. Ю. В. Гаврилова и Ю. Т. Печатникова. М.: Советское радио, 1971. 648 с.

Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб.: Питер, 2005. 384 с.

Кучма Л. Украина – не Россия. М.: Изд-во «Время», 2003. 560 с.

Латфуллин Г. Р., Новичков Н. В. Политическая организация. СПб.: Питер, 2016. 496 с.

Лебедева Н. М., Ясин Е. Г. Культура и инновации: к постановке проблемы // Форсайт. 2013. № 2. С. 16–26.

Надеев А. Т. Основы системного анализа. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятского кадрового центра, 1993. 136 с.

Надеев А. Т. Систематика. Кн. 1: Концепция систематики. 2-е изд., перераб. и доп. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2006. 116 с.

Новичков Н. В. Европа и Россия: два пути к демократии // Современная Европа. 2008. № 3. С. 29–43.

Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в XXI веке / Под ред. Н. В. Куликовой, И. И. Орлика, Н. В. Фейт. М.: ИЭ РАН, 2012. 350 с.

Сибрук Д. Nobrow. Культура маркетинга. Маркетинг культуры / Пер. с англ. М.: Ад Маргинем, 2013. 240 с.

Тросби Д. Экономика и культура / Пер. с англ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 256 с.

Харрисон Л. Кто процветает? Как культурные ценности способствуют успеху в экономике и политике / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2008. 240 с.

Хокинс Д. Креативная экономика. Как превратить идеи в деньги / Пер. с англ. М.: Эксмо, 2011. 256 с.

Churchill W. S. A History of the English-Speaking Peoples. L.: Bloomsbury Academic, 2015. Vol. 1–4.

Erhard L. Wohlstand für Alle. Düsseldorf: Econ-Verl., 1957. 432 p.

Информация об авторах

Новичков Николай Владимирович – д-р экон. наук, профессор, Почетный работник науки и техники Российской Федерации, советник Министра культуры Российской Федерации, 125993, г. Москва, Малый Гнезниковский пер., 7/6, стр. 1, 2

ORCID: 0000-0001-7192-0312

ResearcherID: E-1115-2018

Электронный адрес: novichkov@gmail.com

Серебренников Сергей Сергеевич – канд. экон. наук, доцент, декан факультета инженерного менеджмента ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

ORCID: 0000-0001-6545-0449

ResearcherID: D-9810-2018

Электронный адрес: serzhsilver@gmail.com

Статья получена 1 февраля 2018 года

UDC 338(100)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-1-18

GLOBAL ECONOMIC INTEGRATION: SOCIAL SYSTEMS AND INSTITUTIONS

Nikolay V. Novichkov

Ministry of Culture of the Russian Federation, 7/6 Maly Gnezdnikovsky pereulok, buildings 1, 2, Moscow, 125993, Russia

ORCID: 0000-0001-7192-0312

ResearcherID: E-1115-2018

E-mail: novichkov@gmail.com

Sergey S. Serebrennikov

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky avenue, building 1, Moscow, 119571, Russia

ORCID: 0000-0001-6545-0449

ResearcherID: D-9810-2018

E-mail: serzhsilver@gmail.com

For citation:

Novichkov, N. V. and Serebrennikov, S. S. (2018), "Global Economic Integration: Social Systems and Institutions", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 1–18, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-1-18.

Introduction. The article reveals the main trends in global economic integration based on institutions and social systems initiated by the Russian Federation.

The **aim** of the present study is to work out scientific generalizations regarding the institutional and systemic foundations of global economic integration with the participation of Russia.

The main **method** used is the content and comparative analysis of scientific and factual material. The article presents generalizations made by the authors independently on the basis of scientific and journalistic literature analysis.

Results. The article presents the main trends of integration around Russia, its institutional forms in the modern global conditions. In addition, the paper presents a formula which can be central to effecting integration: "Economics & Technology & Culture". In particular, reflections are given on the fact that it is Russia that possesses the maximum integratively attractive potential among all political and economic leaders. The results of the study were repeatedly tested and discussed at the number of scientific and practical events.

Conclusion. The article contains recommendations for implementing international economic and political activities, as well as the state policies aimed at developing global economic integration based on certain institutions and social systems.

Key words: integration; international organization; system; strategic initiative; politics; economics and culture

References

- Babakov, A. (2007), "Left, but at the rate" [Online], available at: <https://rg.ru/2007/10/26/babakov.html> (Accessed January 6, 2018).
- Berdyayev, N. A. (2007), *Smysl tvorchestva* [Sense of creativity], AST, Moscow, Russia.
- Vovchuk, D. E. and Serebrennikov, S. S. (2009), "Conservatism as Ideology of the Leading Political Parties in Europe", *Vlast'*, vol. 3, pp. 136–140.
- van Gigch, J. P. (1981), *Prikladnaya obshchaya teoriya sistem* [Applied general systems theory], Translated by Sushkov, B. G. and Tyukhtin, V. S. (ed.), Mir, Moscow, Russia.
- Giles, Ch. (2014), "China Can Become The World's Largest Economy This Year" [Online], available at: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/05/05/kitaj-uzhe-v-etom-godu-mozhet-stat-krupneyshej-ekonomikoj> (Accessed January 4, 2018).
- Johnson, R. Kast, F. and Rosenzweig, J. (1971), *Sistemy i rukovodstvo (teoriya sistem i rukovodstvo sistemami)* [The theory and management of systems], Translated by Mikhailov, I. M., Sovetskoe radio, Moscow, Russia.
- Kotler, Ph., Asplund, Ch., Rein, I. and Haider, D. (2005), *Marketing mest. Privlechenie investitsii, predpriyatii, zhitelei i turistov v goroda, kommuny, regiony i strany Evropy* [Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe], Translated by Akkai, M., Piter, Saint Petersburg, Russia.
- Kuchma, L. (2003), *Ukraina – ne Rossiya* [Ukraine is not Russia], Vremya, Moscow, Russia.
- Latfullin, G. R. and Novichkov, N. V. (2016), *Politicheskaya organizatsiya* [Political organization], Piter, Saint Petersburg, Russia.
- Lebedeva, N. M. and Yasin, E. G. (2013), "Culture and Innovation: to the Formulation of the Problem", *Foresight and STI Governance*, vol. 2, pp. 16–26.
- Nadeev, A. T. (1993), *Osnovy sistemnogo analiza* [Fundamentals of systems analysis], Publishing House of Volgo-Vyatsky personnel center, Nizhny Novgorod, Russia.
- Nadeev, A. T. (2006), *Sistematika. Kn. 1: Kontsepsiya sistematiki* [Systems Science. Vol. 1: Concept of Systems Science], Publishing House of Volgo-Vyatka Academy of Public Administration, Nizhny Novgorod, Russia.
- Novichkov, N. V. (2008), "Europe and Russia: Two Ways to Democracy", *Sovremennaya Evropa*, vol. 3, pp. 29–43.
- Kulikova, N. V., Orlik, I. I. and Feit N. V. (ed.) (2012), *Rossiya i Central'no-Vostochnaya Evropa: vzaimootnosheniya v XXI veke* [Russia and Central-Eastern Europe: Relations in the 21st Century], Publishing of Institute of Economics, RAS, Moscow, Russia.
- Seabrook, J. (2013), *Nobrow. Kul'tura marketinga. Marketing kul'tury* [Nobrow. Culture Marketing. Marketing culture], Translated by Kozlov, V., Ad Marginem, Moscow, Russia.

Throsby, D. (2013), *Ekonomika i kul'tura* [Economics and Culture], Translated by Kushnareva, I., HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Harrison, L. (2008), *Kto procvetaet? Kak kul'turnye cennosti sposobstvuyut uspehu v ekonomike i politike* [Who prospers: How cultural values shape economic and political success], Translated by Pinsker, B., Novoe izdatel'stvo, Moscow, Russia.

Howkins, J. (2011), *Kreativnaya ekonomika. Kak prevratit' idei v den'gi* [The Creative economy: How people make money from ideas], Translated by Shcherbakov, I., Eksmo, Moscow, Russia

Churchill, W. S. (2015), *A History of the English-Speaking Peoples*, Vol. 1–4, Bloomsbury Academic, L., UK.

Erhard, L. (1957), *Wohlstand für Alle*, Econ-Verl., Düsseldorf, Germany.

Received February 1, 2018



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК [316:61]:33

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-19-37

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ВОВЛЕЧЕНИЯ В АКТИВНУЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ СТАРШИХ ВОЗРАСТНЫХ КАТЕГОРИЙ В МАЛЫХ ГОРОДАХ И РАЙОННЫХ ЦЕНТРАХ

М. Ю. ШЕРЕШЕВА

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

М. С. ОБОРИН

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

А. А. КОСТЯНЯН

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

Для цитирования:

Шерешева М. Ю., Оборин М. С., Костянян А. А. Здоровоохранение как ключевой фактор вовлечения в активную социально-экономическую деятельность населения старших возрастных категорий в малых городах и районных центрах // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 19–37. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-19-37.

Введение: в статье рассматривается актуальный вопрос вовлечения в социально-экономическую деятельность зрелого и пожилого населения в малых городах и районных центрах в связи с тенденцией старения населения.

Цель: сравнительная оценка состояния здоровья населения старших возрастных категорий в малых городах и районных центрах на примере Тульской, Владимирской областей, Пермского края как фактора вовлечения в активную социально-экономическую деятельность.

Методы: диалектический метод познания экономических и социальных процессов, метод системного анализа, формально-логический метод.

Результаты: выявлена необходимость поддержания и повышения уровня здоровья старшего поколения как ключевого и определяющего фактора их вовлечения в общественный капитал; приведены теоретические модели старения населения, сложившиеся в зарубежной практике здравоохранения, которые лежат в основе государственной политики, способствующей повышению социальной и экономической активности пожилого населения. Проанализированы медико-статистические показатели трех субъектов РФ (Владимирской области, Тульской области, Пермского края), характеризующие состояние здоровья населения старше трудоспособного возраста.

Выводы: по итогам работы сформулированы предложения для формирования государственной политики в сфере здравоохранения с целью повышения уровня жизни населения

малых городов старше 50 лет исходя из текущей ситуации в части форм и методов оказания медицинской помощи населению старших возрастных категорий в России и рассмотренных моделей здорового старения, сложившихся в зарубежной практике здравоохранения.

Ключевые слова: малые города и районные центры; старение населения; население старших возрастов; государственная политика в сфере здравоохранения; качество жизни; здоровье

ВВЕДЕНИЕ

Одной из отличительных характеристик современной социально-демографической ситуации в Российской Федерации является старение населения. Для малых городов в большей степени характерны негативные тенденции: снижение общей численности населения за счет переезда трудоспособной молодежи в более развитые территории с целью учебы и работы, рост безработицы, низкая инфраструктурная обеспеченность бизнеса, неразвитость основных институтов, связанных с качеством жизни (образование, медицина, связь и информационно-коммуникационные технологии, сфера досуга). Следствием является более высокая доля населения старших возрастных групп по сравнению с более развитыми районными центрами. По данным исследований возраст жителей малых городов Тульской и Владимирской областей, Пермского края продолжает повышаться, численность лиц пенсионного возраста достигает 30 %, что гораздо выше, чем по России – 24 %, большинство из них – женщины (Карачурина, 2015).

Все большее число людей доживает до пожилого возраста, и перед государством стоит задача обеспечения благоприятных условий людям старше трудоспособного возраста для активной и здоровой жизни. Условия вовлечения в социально-экономическую деятельность людей старших возрастных категорий напрямую зависят от уровня их здоровья и организации оказания медицинских услуг различной направленности. Именно здоровье определяет качество жизни данной возрастной категории, трудоспособность, социальную и экономическую активность, вклад в развитие общества. Для разработки эффективной социальной политики, в первую очередь в сфере здравоохранения, важно выяснить, наблюдается ли в старшей возрастной категории сохранение здоровья. Если люди проживают дополнительные годы здоровыми, то указанная демографическая особенность будет ассоциироваться с аналогичным ростом человеческих ресурсов, они смогут вносить свой вклад в жизнь общества различными способами (например, благодаря более продолжительной трудовой деятельности, покупательской активности и т.д.), что особенно актуально в малых городах и районных центрах. В связи с этим постоянный мониторинг состояния здоровья населения старше трудоспособного возраста и своевременное проведение профилактических оздоровительных и поддерживающих мероприятий являются важными факторами для реализации государственной политики в сфере здравоохранения.

Интерес к проблематике здоровья старшего и пожилого населения и его влияния на поведенческую активность людей зрелого возраста сохраняется на протяжении ряда лет. К настоящему времени за рубежом накопился большой объем теоретических и прикладных знаний в этой сфере (Levy and Banaji, 2002; Daniels, 2008; Lee and Mason, 2011; Arxer and Murphy, 2013). В российской науке этому направлению также уделяется большое внимание (Вишнев-

ский и Бобылев, 2009; Колосницына и др., 2009; Цыб, 2009; Улумбекова, 2010; Медик и Осипов, 2012; Стародубов и Щепин, 2014, Shkolnikov et al., 2002).

Трактовка и мониторинг состояния здоровья в зрелом возрасте существенно отличаются от классического понимания здоровья, подразумевающего состояние, определяемое отсутствием заболеваний. Здоровье в зрелом возрасте характеризуется не абсолютно, а относительно с учетом динамики изменений в жизнедеятельности индивида или окружающей среде, которые могут иметь существенные долгосрочные последствия. Так, состояние зрелого человека может сопровождаться стабильным течением сочетания нескольких заболеваний (коморбидное состояние), которое никак не влияет на его активность и жизнедеятельность.

До сих пор в российской практике здравоохранения не был сделан акцент на разработке ориентированных на людей старшего трудоспособного возраста форм оказания медицинской помощи в амбулаторных и стационарных условиях, не уделялось должного внимания проблеме взаимосвязи уровня здоровья в данной возрастной категории и поведенческой активности, в том числе и экономической. Существующие механизмы профилактики заболеваний в виде диспансеризации населения и профилактических медицинских осмотров не работают достаточно эффективно для того, чтобы поддерживать здоровье на протяжении всей жизни. Ситуация в малых городах усугубляется низким уровнем развития инфраструктуры, отсутствием достаточного количества трудовых, материальных и других ресурсов и т.д. Развитые районные центры характеризуются, напротив, высоким уровнем медицинского обслуживания, наличием бюджетных и платных медицинских центров, которые являются доступными для различных категорий жителей. Получение качественных услуг в данной области для жителей малых городов является довольно проблемным, поскольку связано с длительной поездкой, необходимостью транспортной доступности, тогда как собственным автомобилем домохозяйства пенсионного возраста практически не располагают – только в 5-8 % по рассматриваемым субъектам России (Карачурина, 2015).

Публикации в отечественных научных и отраслевых изданиях по данной тематике лишь анализируют разрозненные медицинские статистические показатели в рассматриваемой возрастной категории, но не предлагают единого национального подхода для сохранения здоровья пожилого населения.

Цель данной статьи – охарактеризовать здравоохранение как ключевой фактор вовлечения населения старших возрастов в социально-экономическую деятельность посредством оценки состояния здоровья указанной возрастной категории.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Международная практика поддержки здоровья населения в зрелом и пожилом возрасте: законодательная база и теоретические модели

Существует ряд обоснований для выделения государственных ресурсов на улучшение здоровья населения старше трудоспособного возраста, которые можно разделить на два больших блока. Во-первых, это содействие устойчивому развитию. Построение сплоченного, мирного, справедливого и безопасного общества невозможно без учета такой демографической особенности, как старение населения и увеличение доли пожилых людей (Walker, 2002). Необходимо обеспечить пожилым людям возможность вносить свой вклад в развитие общества. Это может происходить различными способами –

от более продолжительной трудовой деятельности до воспитания будущих поколений. Включение пожилых людей в процессы развития способствует построению более справедливого общества, а исключение способно нанести серьезный урон благосостоянию и продуктивности других поколений. Во-вторых, это экономическая необходимость адаптации к изменениям в возрастной структуре таким образом, чтобы минимизировать расходы, связанные со старением населения.

Появляются методы экономического анализа последствий старения населения, но для получения корректных результатов при их использовании нужно владеть глубокими знаниями о моделях социального поведения людей зрелого и пожилого возраста, их демографических и экономических особенностях поведения и т.д. Так, одним из наиболее широко используемых экономических показателей является коэффициент экономической зависимости пожилых, который определяется как соотношение между людьми в возрасте 60 лет и старше и трудоспособным населением (Dillaway and Byrnes, 2009). Использование данного коэффициента в качестве отправной точки для выработки политики может привести к акценту на расходы в связи с содержанием предположительно зависимых групп населения. При этом он не учитывает, что возраст не является достоверным показателем поведения, а лишь определяет уровень физиологического функционирования. Кроме того, все лица старше 60 лет в данной модели считаются иждивенцами, хотя по данным официальной статистики в России более трети пенсионеров являются участниками рынка труда¹.

В последние десятилетия авторитетные международные организации в сфере здравоохранения все чаще и чаще обращаются к проблеме старения населения и связанной с ней проблеме оказания медицинской помощи населению старше трудоспособного возраста. Так, в 2002 году Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) опубликовала документ под названием «Активная старость: директивные рамки»². Идея появления термина «активная старость» появилась как попытка соединить очень разнообразные области политики, оказывающие влияние на состояние здоровья пожилого населения. В директивных рамках подчеркивается необходимость принятия мер в различных отраслях и ставится цель обеспечить вклад пожилых людей в жизнь семьи и в экономическую деятельность. Также ВОЗ определила шесть ключевых факторов активной старости: экономические, поведенческие, личностные, социальные факторы, медицинские и социальные услуги, физическая среда.

Кроме того, право человека на здоровую зрелость и старость утверждено в ряде других международных документов, которые являются составной частью международной законодательной базы в области прав человека. Так, в 2002 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила Политическую декларацию и Мадридский международный план действий по проблемам старения³. В документе определены приоритетные области действий: участие пожилых людей в развитии; обеспечение здравоохране-

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России: стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 62.

² *Active Ageing: A Policy Framework*. Geneva: World Health Organization, 2002 [Электронный ресурс] URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf (дата обращения: 10.06.2017).

³ *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. N. Y.: United Nations, 2002 [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf (дата обращения: 25.07.2017).

ния и благосостояния в пожилом возрасте; обеспечение для пожилых людей широких возможностей и благоприятных условий. Также в плане отмечен ряд ключевых аспектов, которые сохраняют свою актуальность и в 2018 году, а именно: укрепление здоровья и благополучия на протяжении всей жизни; обеспечение всеобщего и равного доступа к медицинским услугам; качественная подготовка медицинских специалистов; предоставление надлежащих услуг пожилым людям с инвалидностью; недопущение пренебрежительного отношения, злоупотреблений и насилия в отношении пожилых людей.

Кроме термина «активная старость» в научных и политических кругах широко применяется также и термин «здоровое старение». При этом отмечают широкие разногласия в отношении содержания этого термина (Fuchs et al., 2013; Lowry et al., 2012; Lara et al., 2013). Использование этого выражения в прямом смысле (отсутствие заболеваний) проблематично в отношении зрелого и пожилого населения, так как у многих пожилых людей может быть одно или несколько заболеваний, которые легко контролируются и мало влияют на способность к функционированию. Именно поэтому при формулировании цели стратегии общественного здравоохранения по проблемам населения старшей возрастной категории ВОЗ рассматривает здоровое старение как более целостное понятие с привязкой к жизненному циклу человека и с точки зрения перспектив в плане его функционирования. В данной работе мы будем придерживаться классического определения здорового старения, данного ВОЗ, – процесс развития и поддержания функциональной способности, обеспечивающей благополучие в пожилом возрасте⁴.

Модель здорового старения можно описать как взаимодействие двух блоков – индивидуальной жизнеспособности человека и окружающей среды (рис. 1). Связующим звеном между этими сегментами является функциональная способность – связанные со здоровьем характеристики, которые определяют активность жизнедеятельности.

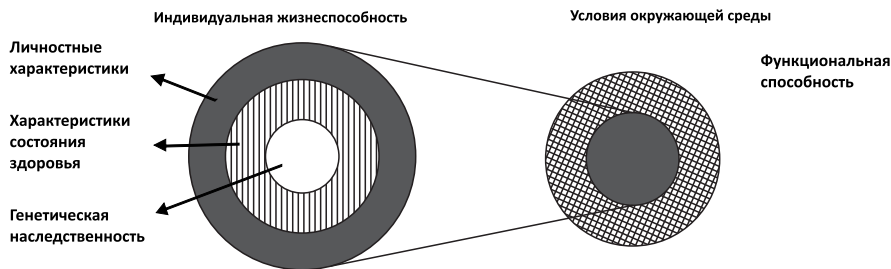


Рис. 1. Структура модели здорового старения / Fig. 1. The structure of the Active Ageing model

Источник: составлено авторами по (Peel et al., 2004).

Рассмотрим более подробно каждый из блоков.

Индивидуальная жизнеспособность представляет собой совокупность всех физических и психических особенностей человека, а именно:

⁴ Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization, 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69832/1/WHO_IER_CSDH_08.1_eng.pdf (дата обращения: 23.06.2017).

- генетическая наследственность;
- характеристики состояния здоровья (возрастные тенденции, связанные со здоровьем особенности поведения, характеристики и навыки, факторы риска развития заболеваний, болезни и травмы, более широкие гериатрические (старческие) синдромы);
- личностно-психические характеристики (пол, этническая принадлежность, профессия, уровень образования, уровень благосостояния).

Характеристики окружающей среды включают в себя все факторы микроуровня и макроуровня внешнего мира, которые определяют условия жизни человека. К таким факторам относятся антропогенная среда, люди и их взаимоотношения, установки и ценности, социальная политика в целом и политика в области здравоохранения в частности и т.д.

Функциональная способность представляет собой итоговую комбинацию индивидуальных характеристик и условий окружающей среды и может быть положительной (если условия окружающей среды улучшают индивидуальную жизнеспособность) или отрицательной (в обратном случае). Например, функциональная способность может быть положительной, если пожилой человек с ограниченными физическими способностями по-прежнему обладает необходимой ему мобильностью, так как пользуется тем или иным ассистивным устройством и проживает вблизи доступного общественного транспорта.

Процесс здорового старения касается всех указанных блоков и носит постепенный характер. Здоровое старение начинается с самого рождения и связано с генетической наследственностью. В то же время каждый рождается в определенной социальной среде, имея определенное социальное положение, которое определяет возможности и препятствия при доступе к ресурсам и, в частности, к получению качественных медицинских услуг. Далее по мере старения человек накапливает определенные повреждения и заболевания, которые приводят к общему уменьшению физиологических ресурсов. Именно в этот момент задача функциональной способности состоит в том, чтобы максимально нивелировать отрицательные последствия старения и обеспечить здоровую и активную жизнь. Резерв функциональной способности определяет жизнестойкость зрелого и пожилого человека.

Таким образом, модель здорового старения может служить основой для формирования государственной политики в сфере здравоохранения для поддержания здоровья пожилого населения с учетом сегментации пациентов по степени жизнеспособности и вытекающих из нее необходимых медицинских мероприятий.

Оценка уровня здоровья населения старших возрастов в России как фактора вовлечения данной категории в активную социально-экономическую деятельность

Говоря о характеристике населения старших возрастных категорий в малых городах и в районных центрах, необходимо отметить, что в настоящий момент, по данным официальной государственной статистики, доля населения старше 50 лет неуклонно растет. В рамках данной работы анализ выстроен на примере трех субъектов РФ – Владимирской области, Тульской области и Пермского края (рис. 2). За последние 10 лет в целом по стране доля населения старших возрастных категорий выросла на 5 п.п. Что касается

отдельных анализируемых субъектов, то, по итогам Всероссийской переписи 2010 года, Владимирская и Тульская области существенно опережали общенациональные показатели по доле населения старше 50 лет (37 % и 39 % соответственно по сравнению с 33,3 % в среднем по стране). В Пермском крае наблюдалась средняя по стране ситуация (около 33 %) (Шерешева и др., 2017). Подобная демографическая сегментация населения по возрастным категориям говорит о том, что поиск новых форм оказания медицинской помощи пожилому населению должен стать приоритетным направлением государственной социальной политики России.

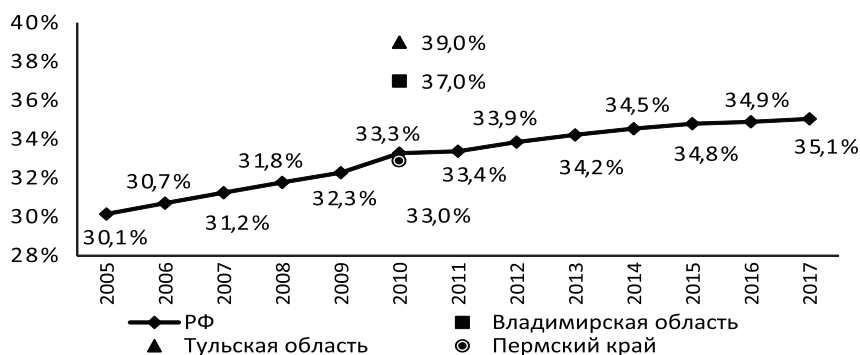


Рис. 2. Доля населения 50 лет и старше от общего населения РФ за 2005–2017 годы, а также доля населения старше 50 лет во Владимирской области, Тульской области и Пермском крае в 2010 году, % / Fig. 2. The proportion of population over 50 in the Russian Federation for 2005–2017, and in the Vladimir region, the Tula region and the Perm region for 2010, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата⁵.

Говоря о социально-экономической характеристике населения старших поколений в анализируемых регионах, необходимо охарактеризовать общие коэффициенты рождаемости и смертности (табл. 1 и 2).

Таблица 1 / Table 1

**Общие коэффициенты рождаемости в анализируемых субъектах РФ /
General fertility rates in the analyzed regions of the Russian Federation**

№ п/п	Субъект РФ	Общий коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 человек); место по коэффициенту рождаемости, занимаемое в Российской Федерации			
		2013	2014	2015	2016
1	Владимирская область	11,1 74-е место	11,2 73-е место	11,6 69-е место	11,2 67-е место
2	Тульская область	9,9 82-е место	10,0 83-е место	10,5 82-е место	10,2 82-е место
3	Пермский край	14,7 21-е место	14,7 20-е место	14,7 14-е место	14,1 16-е место

Источник: составлено авторами по данным Росстата⁶.

⁵ Демографический ежегодник России: стат. сб. М.: Росстат, 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/Main.htm (дата обращения: 09.01.2018).

⁶ Регионы России. Социально-экономические показатели – 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm (дата обращения: 09.01.2018).

Так, Пермский край существенно опережает Владимирскую и Тульскую области по количеству родившихся и входит в двадцатку передовых субъектов страны по данному показателю. Тем не менее, несмотря на небольшую положительную тенденцию, к 2016 году ни в одном из рассматриваемых регионов не прослеживается повышение коэффициента рождаемости.

Таблица 2 / Table 2

**Общие коэффициенты смертности в анализируемых субъектах РФ /
General mortality rates in the analyzed regions of the Russian Federation**

№ п/п	Субъект РФ	Общий коэффициент смертности (число умерших на 1000 человек); место по коэффициенту смертности, занимаемое в Российской Федерации			
		2013	2014	2015	2016
1	Владимирская область	16,7 82-е место	16,6 81-е место	16,5 81-е место	16,5 81-е место
2	Тульская область	17,4 82-е место	17,1 82-е место	17,1 82-е место	17,0 82-е место
3	Пермский край	14,0 52-е место	14,0 50-е место	14,2 55-е место	13,8 49-е место

Источник: составлено авторами по данным Росстата⁷.

Что касается общего коэффициента смертности, то все три анализируемых региона проводят планомерную работу по его снижению и добились позитивных результатов в этом направлении.

Один из важнейших социальных и экономических показателей здоровья как основы вовлечения населения старших возрастов в активную социально-экономическую деятельность – это ожидаемая продолжительность жизни при рождении⁸. Если говорить о стране в целом, то Россия значительно отстает по данному показателю как от «старых» стран Европейского Союза (к таковым относят страны, вступившие в ЕС до мая 2004 года, – Германия, Великобритания, Франция, Италия и др.), так и от «новых» (Болгария, Эстония, Литва, Латвия и др.) (рис. 3).

С 2006 года ожидаемая продолжительность жизни в России начала заметно расти и в 2015 году достигла 71,4 года. Тем не менее она остается низкой – на три года меньше, чем в «новых» странах, и на 10 лет меньше, чем в «старых». При этом в России сохраняется катастрофическая (одна из самых высоких в мире) разница между ожидаемой продолжительностью жизни у мужчин и женщин – 12,5 лет в 2015 году.

⁷ Там же.

⁸ Число лет, которое в среднем предстояло бы прожить одному человеку из некоторого гипотетического поколения, при условии, что на протяжении всей жизни этого поколения уровень смертности в каждом возрасте остается таким, как в год, для которого рассчитан этого показатель.

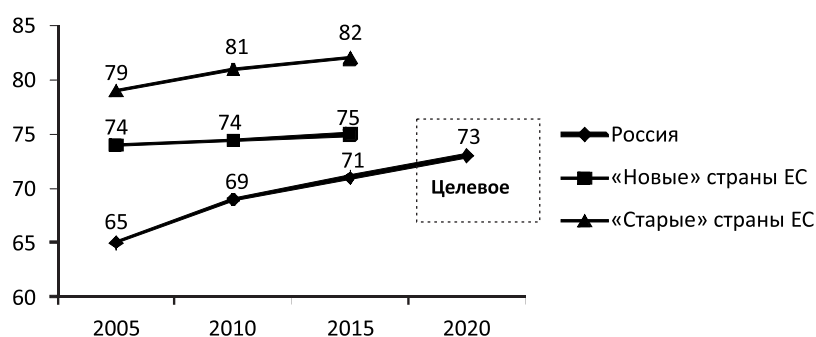


Рис. 3. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Российской Федерации и странах Европейского Союза (ЕС) за 2005–2020 годы, лет / Fig. 3. Life expectancy at birth in the Russian Federation and in the European Union countries for 2005–2020, years

Источник: составлено авторами по данным (Стародубов и Щепин, 2014).

Если характеризовать рассматриваемые субъекты РФ, то сравнительным показателем может выступать средний возраст населения, который существенно отличается у мужчин и женщин (табл. 3). По итогам Всероссийской переписи 2010 года Владимирская и Тульская области по данному показателю схожи, а в Пермском крае наблюдается самое молодое население (в среднем на 4 года моложе, чем в других анализируемых субъектах).

Таблица 3 / Table 3

Средний возраст мужчин и женщин в анализируемых субъектах РФ (по состоянию на 2010 год) / Average age in the analyzed regions of the Russian Federation (as of 2010)

№	Субъект РФ	Средний возраст населения	Средний возраст мужчин	Средний возраст женщин
1	Владимирская область	41,2	37,6	44,1
2	Тульская область	42,3	38,7	45,3
3	Пермский край	38,5	35,6	40,9

Источник: составлено авторами по данным Всероссийской переписи населения за 2010 год⁹.

Что касается структуры заболеваемости и смертности населения старших возрастных категорий, то лидирующими являются так называемые хронические неинфекционные заболевания (ХНИЗ), в число которых входят болезни сердечно-сосудистой системы, болезни органов дыхания и т.д. (рис. 4). Сбор данного вида медицинской статистики в малых городах и районных центрах существенно затруднен ввиду отсутствия единой информационно-аналитической базы, недостаточного количества трудовых ресурсов, в том числе среднего медицинского персонала и медицинских статистов и т.д.

⁹ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Т. 2. Возрастно-половой состав и состояние в браке [Электронный ресурс]. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus10_reg_age.php?reg=1 (дата обращения: 01.12.2017).



Рис. 4. Заболеваемость населения на 1000 человек населения по основным классам болезней в 2016 году / Fig. 4. Morbidity per 1,000 population by main disease categories in 2016

Источник: составлено авторами по данным Росстата¹⁰.

При этом стоит отметить, что данные медицинской статистики по заболеваемости населения являются далеко не полными, так как они основываются на зарегистрированных в медицинских организациях фактах обращения за медицинской помощью, что происходит далеко не всегда. Зачастую у населения отсутствуют мотивированное и развитое ценностное отношение к собственному здоровью и, как следствие, индивидуальное планирование сохранения здоровья. Результаты проведенных медико-социологических исследований свидетельствуют о том, что в поведенческих стратегиях населения в отношении к здоровью преобладает ориентация на самолечение и игнорирование медицинской помощи в случае болезни. В связи с этим выделяют три основных поведенческих модели (Baer et al., 2016):

- всегда обращаются за медицинской помощью: обращение пациентов за медицинской помощью при любом заболевании, оптимальная поведенческая модель, по экспертным оценкам такой модели придерживается 1/5 часть взрослого населения;
- обращаются за медицинской помощью только в тяжелых случаях: мягкая форма отказа от медицинской помощи, модель поведения свойственна 2/3 взрослого населения;
- практически не обращаются за медицинской помощью: жесткая форма отказа от медицинской помощи в любых случаях, ориентация на самолечение, модель поведения свойственна 1/5 части взрослого населения.

¹⁰ Регионы России...

По итогам проведенного эмпирического исследования при оценке самоанализа здоровья и удовлетворенности его состоянием выяснилось, что большинство респондентов в возрасте старше 50 лет оценивают уровень своего здоровья как «среднее» (средний балл – 5,34¹¹). При этом 35 %¹² опрошенных уверены, что не имеют хронических заболеваний или не знают вовсе, есть ли у них такие заболевания. В то же время, по экспертным оценкам и эпидемиологическим данным, более 70 % населения старше трудоспособного возраста имеют, по крайней мере, одно ХНИЗ¹³, в том числе еще не диагностированное (Бойцов и Чучалин, 2013). Эпидемиологическая ситуация в анализируемых субъектах свидетельствует о тенденции высоких показателей заболеваемости сердечно-сосудистыми болезнями и смертности от них.

На сегодняшний день существует обширный международный опыт реализации комплексного подхода к ведению пожилых пациентов с хроническими заболеваниями (США, Австралия, Германия, Великобритания), доказавший свою эффективность (Goodwin et al., 2013). Несмотря на то, что в России также началась работа в этом направлении, подобный опыт является редкостью для регионов России.

Одним из передовых регионов по активному внедрению практики раннего выявления и лечения ХНИЗ стала Ярославская область, где начиная с 2011 года была внедрена комплексная программа по усовершенствованию лечения артериальной гипертензии среди пожилого населения совместными усилиями Правительства Ярославской области и группы компаний «Новартис». Этот проект стал уникальным примером развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, благодаря которому удалось модернизировать работу региональной терапевтической и кардиологической служб и достичь ощутимого повышения качества оказания медицинской помощи пациентам старше трудоспособного возраста с артериальной гипертензией. По итогам трех лет реализации проекта уровень контроля артериального давления¹⁴ вырос с 24 % до 33 %, наметилась устойчивая тенденция по снижению числа госпитализаций, связанных с артериальной гипертензией, а также такими ее осложнениями, как инсульт и инфаркт миокарда.

Что касается анализируемых субъектов РФ, то ситуация с организацией оказания медицинской помощи в них весьма неблагоприятная и сопровождается недостаточным количеством трудовых, материальных и иных ресурсов.

В отношении Владимирской области можно отметить: до недавнего времени (по состоянию на 2013 год) в области наблюдался кадровый дефицит (около 1300 врачей); была запущена материальная база, на восстановление которой требовалось около 7 млрд руб.; крупные больницы, привязанные

¹¹ Данные проекта «Социальная и экономическая активность людей зрелого возраста (категория «50+»). Потребности. Удовлетворенность. Модели потребительского поведения. Взаимодействие с бизнесом и органами власти».

¹² Там же.

¹³ В соответствии с определением ВОЗ, ХНИЗ – это длительное, медленно прогрессирующее заболевание, не связанное с инфекционным агентом. К ХНИЗ относятся следующие группы заболеваний: сердечно-сосудистые, онкологические, хронические респираторные, диабет.

¹⁴ Доля пациентов в программе с диагнозом артериальная гипертензия со среднемесячным значением артериального давления ниже порогового значения 140/90 мм. рт. ст.

к крупным производствам, лишились обслуживаемого населения; в малых городах и районных центрах были закрыты родильные дома и детские корпуса клинических больниц (в соответствии с докладом директора департамента А. В. Кирюхина на заседании коллегии администрации области по вопросам реализации государственной программы «Развитие здравоохранения Владимирской области на 2013–2020 годы»¹⁵). В 2013 году была принята программа «Развитие здравоохранения Владимирской области на 2013–2020 годы», утвержденная постановлением губернатора Владимирской области от 30 апреля 2013 года № 494. В соответствии с ней для сокращения кадрового дефицита Медицинский колледж получил новое здание, благодаря которому появилась возможность обучать большее число студентов (будущего среднего медицинского персонала), а также была развернута активная подготовка врачей в г. Владимире для районов и малых городов. Кроме того, начала практиковаться подготовка врачей на рабочих местах в федеральных клиниках (г. Москва, г. Санкт-Петербург и др.). Также, используя инструмент эффективного контракта, в область привлекаются молодые специалисты из других субъектов РФ. Была отремонтирована существенная часть областных и районных больниц, в том числе и в малых городах. Самой сложной стала проблема восстановления сельского здравоохранения. Для выявления и адресного устранения рисков снижения доступности медицинской помощи формируются геоинформационные карты Владимирской области и выявлены 114 населенных пунктов (в основном малонаселенных), получение медицинской помощи в которых затруднено. Для таких населенных пунктов предпочтение отдается выездным формам медицинской помощи. Также для малых городов и районных центров было начато строительство фельдшерско-акушерских пунктов. За 2013–2016 годы на строительство выделено 160,6 млн руб. Построены 10, проведена реконструкция 3 фельдшерско-акушерских пунктов. Кроме того, начиная с 2013 года планомерно увеличивается объем затрачиваемых средств фонда обязательного медицинского страхования на проведение диагностических и лечебных процедур.

Характеризуя Тульскую область, можно отметить, что приоритетным направлением работы нового министра здравоохранения А. Третьякова (назначен на должность в мае 2017 года) является строительство фельдшерских пунктов в районах области, а также внедрение современных скрининговых программ раннего выявления заболеваний. Еще одной серьезной задачей является совершенствование системы маршрутизации пациентов в медицинских организациях. Вообще, область много работает над повышением уровня клиентоориентированности медицинских организаций. Так, по мнению губернатора Тульской области А. Дюмина, необходимо улучшать в целом отношение к пациентам, в поликлиниках и больницах не должно быть места грубости и безразличию. Для этого министру здравоохранения было поручено чаще выезжать в районы и малые города, непосредственно общаться с врачами и пациентами. Первыми позитивными изменениями стали проекты по введению в действие программ «Бережливая поликлиника» и «Открытая

¹⁵ Департамент здравоохранения Администрации Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <http://dz.avо.ru/osnovnye-pokazateli-otrasli> (дата обращения: 19.12.2017).

регистратура», которые повышают эффективность использования медицинскими организациями бюджетных средств и средств страховых компаний, а также уровень организации оказания медицинской помощи в области.

Что касается Пермского края, то для улучшения и модернизации сферы здравоохранения действуют государственная программа Пермского края «Развитие здравоохранения», утвержденная постановлением Правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1319-п, а также закон Пермского края «Об охране здоровья граждан в Пермском крае» от 23 ноября 2015 года № 573-ПК. В рамках указанных нормативных актов для совершенствования системы оказания медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями был налажен контроль маршрутизации пациентов с острым коронарным синдромом и острыми нарушениями мозгового кровообращения, открыты две новые профильные окружные больницы, усовершенствовано оснащение выездных бригад скорой медицинской помощи. Для малых городов и районных центров организована работа выездных фельдшерско-акушерских пунктов, кроме того, налажена работа выездных поликлиник. Тем не менее в субъекте РФ наблюдается острый дефицит медицинских специалистов, причем как врачей (укомплектованность штатных врачебных должностей физическими лицами составляет 60 %), так и средних медицинских специалистов (90 %).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Безусловно, вовлечение населения старших возрастов в активную социально-экономическую деятельность напрямую зависит от качества оказания медицинской помощи данной категории населения, от качества жизни и состояния здоровья. Нынешние подходы общественного здравоохранения к вопросам оказания медицинской помощи населению старше трудоспособного возраста, в частности организация медицинской помощи населению в малых городах и районных центрах, являются неэффективными. Здоровье людей старших возрастов «отстает» от роста продолжительности жизни, модели обеспечения долгосрочной помощи являются недостаточными и неустойчивыми, физические и социальные условия сопряжены с множеством барьеров и сдерживающих факторов, препятствующих как сохранению здоровья, так и участию пожилых людей в жизни общества, что существенно снижает степень вовлечения населения старших возрастов в активную социально-экономическую деятельность.

Назрела необходимость в переориентации системы здравоохранения, в частности в малых городах и в районных центрах, с модели, основанной на лечении заболеваний по мере их выявления, на модель, в рамках которой на первый план выходят качество жизни человека и профилактика заболеваний. В связи с этим на основе проведенного анализа медико-социальных показателей состояния здоровья населения старших возрастов, форм и методов оказания медицинской помощи населению старшего и пожилого возраста в России, а также рассмотренного зарубежного опыта по поддержанию здоровья в старших возрастах и вовлечению этой категории населения в активную социально-экономическую деятельность предлагаются следующие мероприятия по улучшению организации медицинской помощи и, как след-

ствие, активизации вовлечения населения старшего поколения в социально-экономическую деятельность на основе модели здорового старения ВОЗ:

1) мероприятия, способствующие повышению индивидуальной жизне-способности:

- создание национальных скрининговых программ для выявления заболеваний на ранних стадиях;

- развитие Центров здоровья в рамках амбулаторно-поликлинических медицинских организаций для выполнения профилактических медицинских функций, популяризации здорового образа жизни, проведения реабилитационных программ, регулярного поддержания здоровья пациентов с хроническими заболеваниями (Школа диабета, Школа гипертоника, Кабинет по отказу от курения, ЛФК и др.);

2) мероприятия, способствующие повышению функциональной способности:

- привлечение трудовых ресурсов, в том числе и молодых специалистов, в малые города и районные центры путем внедрения программ поддержки с предоставлением жилья, повышенной заработной платы, улучшенных карьерных возможностей и т.д.;

- формирование мобильных амбулаторно-поликлинических пунктов для оказания медицинской помощи в малых городах и отдаленных районных центрах с регулярным обеспечением укомплектованности врачами различных узких специальностей;

3) организационно-административные мероприятия:

- проведение объединения нескольких медицинских организаций (амбулаторно-поликлинических и стационарных) под единое административное управление для достижения эффекта масштаба, повышения объемов оказания медицинской помощи и улучшения доступности государственных медицинских услуг;

- создание инвестиционно-привлекательной среды для открытия частных медицинских организаций малого типа в малых городах и районных центрах, оказывающих медицинские услуги, в том числе в рамках системы обязательного медицинского страхования.

В малых городах доля населения старших возрастов неуклонно возрастает, поэтому стратегия развития рассматриваемых субъектов РФ должна формироваться с учетом интересов жителей старше 50 лет, большая часть из которых женщины пенсионного возраста. От уровня здоровья и занятости лиц данной возрастной категории зависит социально-экономическое состояние малых городов с численностью менее 50 тыс. чел. Необходимо развивать комплексные программы социально-медицинской помощи, направленные на достижение нескольких целевых показателей: занятости старших возрастных групп, развитие сельской экономики и медицины, формирование производств и бизнес-центров с использованием труда лиц пенсионного возраста, тем более, что существуют практики, положительно себя зарекомендовавшие в развитых странах и регионах России.

БЛАГОДАРНОСТИ

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

Библиографический список

Бойцов С. А., Чучалин А. Г. Профилактика хронических неинфекционных заболеваний. М.: Профмедфорум, 2013. 136 с.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008. Россия перед лицом демографических вызовов / Рук. авт. кол. А. Г. Вишневский, С. Н. Бобылев. М.: ПРООН, 2009, 208 с.

Карачурина Л. Б. Урбанизация по-русски. Тенденции последних 20 лет // Отечественные записки. 2015. № 3. С. 10–24.

Колосницына М. Г., Шейман И. М., Шишкин С. В. Экономика здравоохранения. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. 480 с.

Медик В. А., Осипов А. М. Общественное здоровье и здравоохранение: медико-социологический анализ. М.: ИЦ РИОР, ИНФРА-М, 2012. 358 с.

Общественное здоровье и здравоохранение. Национальное руководство / Под ред. В. И. Стародубова, О. П. Щепина М.: ГЭОТАР – Медиа, 2014. 624 с.

Улумбекова Г. Э. Здравоохранение России. Что надо делать: научное обоснование «Стратегии развития здравоохранения РФ до 2020 года». М.: ГЭОТАР – Медиа, 2010. 592 с.

Цыб А. Ф. Демографическая ситуация в современной России: проблемы и перспективы. М.: Тривант, 2009. 523 с.

Шерешева М. Ю., Оборин М. С., Костанян А. А. Особенности оценки качества жизни населения малых городов // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 2. С. 289–311. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-289-311.

Arxer S. L., Murphy J. W. The Symbolism of Globalization, Development, and Aging. N. Y.: Springer, 2013. 169 p.

Baer B., Bhushan A., Taleb H.A., Vasquez J., Thomas R. The Right to Health of Older People // *Gerontologist*. 2016. Vol. 56, № 2. P. 206–217. DOI: 10.1093/geront/gnw039.

Daniels N. Just Health: Meeting Health Needs Fairly. N. Y.: Cambridge University Press, 2008. 408 p.

Dillaway H. E., Byrnes M. Reconsidering Successful Aging: A Call for Renewed and Expanded Academic Critiques and Conceptualizations // *Journal of Applied Gerontology*. 2009. Vol. 28, № 6. P. 702–722. DOI: <https://doi.org/10.1177/0733464809333882>.

Fuchs J., Scheidt-Nave C., Hinrichs T., Mergenthaler A., Stein J., Riedel-Heller S. G., Grill E. Indicators for Healthy Ageing – a Debate // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2013. Vol. 10, № 12. P. 6630–6644. DOI: 10.3390/ijerph10126630.

Goodwin N., Sonola L., Thiel V., Kodner D.L. Co-Ordinated Care for People with Complex Chronic Conditions: Key Lessons and Markers for Success. L.: The King's Fund, 2013. 44 p.

Lara J., Godfrey A., Evans E., Heaven B., Brown L. J., Barron E., Rochester L., Meyer T. D., Mathers J. C. Towards Measurement of the Healthy Ageing Phenotype in Lifestyle-Based Intervention Studies // *Maturitas*. 2013. Vol. 76, № 2. P. 189–199. DOI: 10.1016/j.maturitas.2013.07.007.

Levy, B. R., Banaji, M. R. Implicit Ageism // Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons / Ed. by T. D. Nelson. Cambridge: The MIT Press, 2002. P. 49–75.

Lowry K. A., Vallejo A. N., Studenski S. A. Successful Aging as a Continuum of Functional Independence: Lessons from Physical Disability Models of Aging // Aging and Disease. 2012. Vol. 3, № 1. P. 5–15.

Peel N., Bartlett H., McClure R. Healthy Ageing: How Is It Defined and Measured? // Australasian Journal on Ageing. 2004. Vol. 23, № 3. P. 115–119. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-6612.2004.00035.x>.

Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective / Ed. by R. Lee, A. Mason. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. 616 p.

Shkolnikov V., Meslé F., Leon D. A. Premature Circulatory Disease in Russia: Population- And Individual-Level Evidence // Heart Disease, Environment, Stress and Gender: Environment, Stress, and Gender (NATO Science Series. Series I, Life and Behavioural Sciences, V. 327) / Ed. by G. Weidner, S. M. Kopp, M. Kristenson. Amsterdam: IOS Press, 2002. P. 39–68.

Walker A. A Strategy for Active Ageing // International Social Security Review. 2002. Vol. 55, № 1. P. 121–139. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00118>.

Информация об авторах

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

ORCID: 0000-0002-8153-7111

ResearcherID: M-9221-2013

Электронный адрес: m.sheresheva@gmail.com

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

ORCID: 0000-0002-4281-8615

ResearcherID: H-6729-2017

Электронный адрес: resreachin@rambler.ru

Костанян Ани Асканазовна – аспирант кафедры маркетинга экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119234, г. Москва, Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0001-5929-2755

ResearcherID: K-7624-2016

Электронный адрес: ani.kostanyan@yandex.ru

Статья получена 4 февраля 2018 года

UDC [316:61]:33

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-19-37

HEALTH CARE AS A CORE INDICATOR FOR ACTIVE INVOLVEMENT IN SOCIO-ECONOMIC ACTIVITIES OF THE POPULATION IN OLDER AGE CATEGORIES IN SMALL TOWNS AND DISTRICT CENTERS

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

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

Ani A. Kostanyan

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory,
Moscow, 119234, Russia

ORCID: 0000-0001-5929-2755

ResearcherID: K-7624-2016

E-mail: ani.kostanyan@yandex.ru

For citation:

Sheresheva, M. Yu., Oborin, M. S. and Kostanyan, A. A. (2018), "Health Care as a Core Indicator for Active Involvement in Socio-Economic Activities of the Population in Older Age Categories in Small Towns and District Centers", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 19–37, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-19-37.

Introduction. The article deals with the topical issue of involvement in socio-economic activities of the mature and elderly population in small towns and regional centers in connection with the population ageing.

Aims. Comparative health assessment of older age population categories in small towns and district centers of the Tula, the Vladimir and the Perm regions as a factor of involvement into active socio-economic life.

Methods. The dialectical method of economic and social processes cognition, system analysis and sociological methods.

Results. The need to maintain and improve health of the older generation as a key factor determining their involvement into social capital has been identified;

the study includes the overview of theoretical models of population ageing prevailing in foreign health care practices and lying at the heart of public policy which promotes the active involvement of the elderly population into social and economic life. The analysis has been made of medical and statistical indicators characterizing the health status of the population over the working age in three Russian Federation regions (the Vladimir Region, the Tula Region, the Perm Region).

Conclusion. Based on the results of the study proposals have been formulated for building public policy in the health sector aimed at improving the living standards in small towns for the population over 50, taking into account the current organization of healthcare for the elderly people in Russia and the analyzed foreign experience in the field of active ageing.

Key words: small towns and regional centers; population ageing; older population; the state policy in the field of healthcare; quality of life; health

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

Boitsov, S. A. and Chuchalin, A. G. (2013), *Profilaktika khronicheskikh neinfektsionnykh zabolevaniy* [Preventing chronic non-infectious diseases], Profmedforum, Moscow, Russia.

Vishnevskii, A. G. and Bobylev, S. N. (ed.) (2009), *Doklad o razvitiy che-lovecheskogo potentsiala v Rossiiskoi Federatsii 2008. Rossiya pered litsom demograficheskikh vyzovov* [National Human development report Russian Federation 2008. Russia facing demographic challenges], UNDP, Moscow, Russia.

Karachurina, L. B. (2015), "Urbanization in Russian. Trends in the Past 20 Years", *Otechestvennye zapiski*, vol. 3, pp. 10–24.

Kolosnitsyna, M. G., Sheiman, I. M. and Shishkin, S. V. (2009), *Ekonomika zdravookhraneniya* [Health economics], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Medik, V. A. and Osipov, A. M. (2012), *Obshchestvennoe zdorov'e i zdravookhranenie: mediko-sotsiologicheskii analiz* [Public health and healthcare: medical and sociological analysis], RIOR Publishing House, INFRA-M, Moscow, Russia.

Starodubov, V. I. and Shchepin, O. P. (ed.) (2014), *Obshchestvennoe zdorov'e i zdravookhranenie. Natsional'noe rukovodstvo* [Public health and healthcare. National handbook], GEOTAR – Media, Moscow, Russia.

Ulumbekova, G. E. (2010), *Zdravookhranenie Rossii. Chto nado delat': nauchnoe obosnovanie "Strategii razvitiya zdravookhraneniya RF do 2020 goda"* [Healthcare of Russia. What should be done: the scientific substantiation of the "Strategy for the Development of Health Care of the Russian Federation until 2020"], GEOTAR – Media, Moscow, Russia.

Tsyb, A. F. (2009), *Demograficheskaya situatsiya v sovremennoi Rossii: problemy i perspektivy* [Demographic situation in modern Russia: problems and prospects], Trovant, Moscow, Russia.

Sheresheva, M. Yu., Oborin, M. S. and Kostanyan, A. A. (2017), "Assessment Features for Life Quality in Small Towns", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 2, pp. 289–311, doi: 10.17072/2218-9173-2017-2-289-311.

Arxer, S. L. and Murphy, J. W. (2013), *The Symbolism of Globalization, Development, and Aging*, Springer, N. Y., USA.

Baer, B., Bhushan, A., Taleb, H.A., Vasquez, J. and Thomas, R. (2016), "The Right to Health of Older People", *Gerontologist*, vol. 56, no. 2, pp. 206–217, doi: 10.1093/geront/gnw039.

Daniels, N. (2008), *Just Health: Meeting Health Needs Fairly*, Cambridge University Press, N. Y., USA.

Dillaway, H. E. and Byrnes, M. (2009), "Reconsidering Successful Aging: A Call for Renewed and Expanded Academic Critiques and Conceptualizations", *Journal of Applied Gerontology*, vol. 28, no. 6, pp. 702–722, doi: <https://doi.org/10.1177/0733464809333882>.

Fuchs, J., Scheidt-Nave, C., Hinrichs, T., Mergenthaler, A., Stein, J., Riedel-Heller, S. G. and Grill, E. (2013), "Indicators for Healthy Ageing – a Debate", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10, no. 12, pp. 6630–6644, doi: 10.3390/ijerph10126630.

Goodwin N., Sonola, L., Thiel, V. and Kodner, D. L. (2013), *Co-Ordinated Care for People with Complex Chronic Conditions: Key Lessons and Markers for Success*. The King's Fund, London, UK.

Lara, J., Godfrey, A., Evans, E., Heaven, B., Brown, L. J., Barron, E., Rochester, L., Meyer, T. D. and Mathers, J. C. (2013), "Towards Measurement of the Healthy Ageing Phenotype in Lifestyle-Based Intervention Studies", *Maturitas*, vol. 76, no. 2, pp. 189–199, doi: 10.1016/j.maturitas.2013.07.007.

Levy, B. R. and Banaji, M. R. (2002), "Implicit Ageism", in Nelson, T. D. (ed.), *Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons*, The MIT Press, Cambridge, UK, pp. 49–75.

Lowry, K. A., Vallejo, A. N. and Studenski, S. A. (2012), "Successful Aging as a Continuum of Functional Independence: Lessons from Physical Disability Models of Aging", *Aging and Disease*, vol. 3, no. 1, pp. 5–15.

Peel, N., Bartlett, H. and McClure, R. (2004), "Healthy Ageing: How Is It Defined and Measured?", *Australasian Journal on Ageing*, vol. 23, no. 3, pp. 115–119, doi: <https://doi.org/10.1111/j.1741-6612.2004.00035.x>.

Lee R. and Mason, A. (2011), *Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Shkolnikov, V., Meslé, F. and Leon, D. A. (2002), "Premature Circulatory Disease in Russia: Population- And Individual-Level Evidence", in Weidner, G. Kopp, S. M. and Kristenson, M. (ed.), *Heart Disease, Environment, Stress and Gender: Environment, Stress, and Gender (NATO Science Series. Series I, Life and Behavioural Sciences, V. 327)*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands, pp. 39–68.

Walker, A. (2002), "A Strategy for Active Ageing", *International Social Security Review*, vol. 55, no. 1, pp. 121–139, doi: <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00118>.

Received February 4, 2018



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 330:551.58

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63

КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТЫ

В. С. ВАСИЛЬЦОВ

Череповецкий государственный университет, г. Череповец, Россия

Н. Н. ЯШАЛОВА

Череповецкий государственный университет, г. Череповец, Россия

Для цитирования:

Васильцов В. С., Яшалова Н. Н. Климатическая политика в инновационной экономике: национальный и международный аспекты // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 38–63. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63.

Введение: климатические изменения влекут за собой не только новые риски и угрозы, но и перспективные возможности для отечественной экономики (упрощение доступа к природным ресурсам Арктики, увеличение сельскохозяйственных площадей, сокращение отопительного сезона и т.д.). В основе развития климатической политики России лежит два противоречивых тренда. Базой первого тренда является снижение углеродоемкости производств стран-участниц Парижского соглашения, в основе второго – поиски путей снижения экологического ущерба от использования отечественными предприятиями энерго- и материалоемких технологий.

Цель: исследовать влияние международной и национальной климатической политики на эффективность функционирования инновационной экономики России, определить перспективы развития отечественной экономики с учетом климатических изменений.

Методы: ретроспективного анализа, структурный метод, анализ нормативно-правовых документов, регулирующих отношения в сфере климатических изменений.

Результаты: проанализированы результаты российской имплементации положений Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН), Киотского протокола. Изучены экономические и политические причины низкой результативности их реализации в нашей стране. Рассмотрены институциональные условия для повышения эффективности экономической системы России с учетом перспектив ратификации Парижского соглашения.

Выводы: развитие национальной климатической политики должно идти с учетом существующих особенностей отечественной экономики и формирующихся тенденций на международном уровне. Соглашаясь с общемировым вектором поступательного низкоуглеродного развития, России не следует рассматривать его как единственный и стараться реализовать в короткие сроки. Одним из направлений роста эффективности отечественной экономики может стать повышение степени переработки энергоресурсов, в этом контексте и необходимо разрабатывать эффективные механизмы улучшения климатической системы России на кратко- и среднесрочную перспективу.

Ключевые слова: экономическая система России; РКИК ООН; Киотский протокол; Парижское соглашение; национальная климатическая политика; национальные законы и подзаконные акты; инновационно-технологический потенциал предприятий; основной капитал; климатические риски; парниковые газы (ПГ)

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время экономика России активизирует переход к инновационной модели развития. Успешность такого перехода во многом связана как с экономическим сотрудничеством на глобальном уровне, так и с модернизацией элементов экономической системы страны, в связи с чем текущий политический и экономический курс должен быть нацелен на инновационный вектор развития и повышение конкурентоспособности экономики страны за счет снижения экспортно-сырьевой зависимости в том числе методами и инструментами климатической политики.

Процесс перехода на «инновационные рельсы» в нашей стране проходит достаточно противоречиво. Наряду с успехами в этом направлении, такими как реализация программы импортозамещения, интенсивное вовлечение в инновационные процессы вузовскую сферу, повышение устойчивости финансово-кредитной системы к глобальным кризисам и определенные достижения в ускорении роста инновационной активности на региональном уровне, в отечественном инновационном развитии существуют и «узкие места». Наиболее проблемными зонами являются низкий объем иностранных инвестиций, высокая энергоемкость экономики, неразвитость венчурного финансирования, устаревание основного капитала, высокая стоимость и растущие в условиях мирового экономического кризиса транзакционные издержки инновационной деятельности предприятий, внедряющих «зеленые технологии», и т.д. Значительно снижает темпы инновационного развития несоответствие российского экологического законодательства международным требованиям, с одной стороны, и недостаточный учет в нем происходящих в отечественной экономической системе изменений – с другой. Например, в ряде случаев правоприменения отдельные экологические законодательные акты продолжают отсылать хозяйствующие субъекты, вступающие в экологические отношения, к неразработанным или к не вступившим в силу нормативно-правовым актам, или к актам, не адаптированным к современной экономической и юридической практике и государственной климатической политике. В их числе Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», а также Земельный, Лесной и Водный кодексы Российской Федерации и ряд других документов. Неразрешенными остаются проблемы

регулирования отношений взаимодействия общества и природы в сфере формирования экологической культуры, экологического страхования, предоставления актуальной экологической информации, проведения и использования результатов экологического аудита и т.д. (Игнатьева, 2001).

На наш взгляд, одним из важных направлений повышения эффективности инновационного развития отечественной экономики в рамках решения проблем имплементации международных положений в российскую климатическую политику является систематическое обновление основного капитала углеродоемких предприятий, обеспечиваемое за счет развития их инновационно-технологического потенциала (Васильцов и др., 2014). Высокий уровень износа основного капитала, большая энергоемкость, отходоемкость и материалоемкость производимой продукции требуют систематически повышать уровень развития инновационно-технологического потенциала всех участников экономической системы России. Так, в 2006 году степень износа основного капитала российских предприятий составляла 46,3 %, а в 2016 году она не только не снизилась, но, наоборот, возросла до 48,7 %¹. Для сравнения, в экономически развитых странах аналогичный показатель за рассматриваемый период составил в среднем около 20 % (Чичкин, 2011).

Дополнительным импульсом к обновлению основного капитала России являются глобальные климатические изменения. Необходимость снижения объемов выбросов парниковых газов (далее – ПГ) и негативного антропогенного влияния на окружающую среду требует ускоренного внедрения энергоэффективных и энергосберегающих технологий. Начало XXI века ознаменовалось возрастанием роли климатических изменений в национальных и международных социально-экономических отношениях. Об их значимости говорят следующие факты. Во-первых, это переход исследуемой проблематики из фундаментальной научной сферы в экономическую и юридическую практику на всех уровнях хозяйствования. Во-вторых, в мире наблюдается сворачивание экологически опасных производств в развитых странах и постепенное смещение подобных предприятий, таких как, например, металлургические и химические производства, в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой для минимизации последствий изменения климата. В этих странах до настоящего времени не решен вопрос о принципиальном обновлении техники и технологий на новой, «зеленой» основе, что не позволяет достигнуть снижения негативного антропогенного влияния. Более того, экологически неблагополучные страны вынуждены платить все возрастающие прямые платежи и штрафы, не говоря о росте вмененных экологических издержек в обостряющихся проблемах экспорта продукции, созданной в странах, где внутреннее экологическое законодательство и государственная климатическая политика не соответствуют существующим международным нормам.

Решение проблем, возникающих в сфере климатических изменений, требует участия не только правительственных и околোগосударственных институ-

¹ *Степень износа основных фондов на конец года* [Электронный ресурс] // Федеральная службы гос. статистики (Росстат): офиц. сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/ (дата обращения: 20.01.2018).

тов, но и других участников отношений, которые прямо или опосредованно воздействуют на климат Земли. В конечном итоге не правительство, а производители и потребители благ являются активными участниками климатических изменений на планете. Институциональной формой регулирования таких отношений, связанных с воздействием на климатическую систему и обеспечением климатической безопасности как составляющей экономической и политической безопасности, является международная и государственная климатическая политика. Обратимся к изучению развития национальной климатической политики России (далее – НКП) при переходе на инновационную модель развития экономики в рамках анализа международной нормотворческой деятельности в исследуемой сфере.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической базой исследования стали международные² и отечественные³ нормативно-правовые акты, анализ реализации международных соглашений на национальном уровне (Бедрицкий, 2016; Матвеева, 2015; Almer and Winkler, 2017; Grubb, 2016; Shishlov et al., 2016).

Исследование различных нормативно-правовых актов в сфере климатических изменений, а также процесса становления НКП с точки зрения признания влияния антропогенного фактора на климатические изменения показало, что международные соглашения не могут быть эффективны без участия крупных эмитентов ПГ (Китай, Россия, Индия, Иран и др.) и индустриально развитых стран (США, Япония, Германия и др.) (Горюнова и Огунлана, 2017; Kolmas, 2017). Низкая заинтересованность последних обусловлена потенциальными экономическими потерями в случае ратификации международных нормативно-правовых актов в сфере управления климатическими изменениями (Rahman and Kirkman, 2015; Rosen, 2015; Sauquet, 2014), а также прямая поддержка конкурентов в лице развивающихся стран. В то же время потенциальные риски развивающихся стран связаны с низкой скоростью обновления основного капитала, необходимого для снижения энергоемкости экономик и уменьшения объемов выбросов ПГ в атмосферу.

² *Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата.* Принята 09.05.1992 [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 10.01.2018); *Киотский протокол к рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.* Принят 11.12.1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf> (дата обращения: 10.01.2018); *Парижское соглашение.* Принято 15.12.2015 [Электронный ресурс]. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 10.01.2018).

³ *О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию* [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 01.04.1996 № 440. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/9120> (дата обращения: 11.01.2018); *О Климатической доктрине Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Распоряжение Президента Рос. Федерации от 17.12.2009 № 861-рп. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2070243/> (дата обращения: 11.01.2018); *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 321. URL: <http://base.garant.ru/70644238/> (дата обращения: 11.01.2018).

В дальнейшем детерминируются ключевые направления развития экономики России (Кокорин, 2017) с учетом климатических рисков (Федоров, 2007) и характерных черт отечественной экономической системы (Макаров, 2014).

Статистической и информационной базой проведенного научного исследования выступил аналитический доклад, проведенный Институтом проблем естественных монополий (ИПЕМ)⁴, где анализируются итоги выполнения условий Киотского протокола и определяются возможные проблемы и риски ратификации Россией Парижского соглашения.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Вопросы изменения климата и определение основных источников климатических изменений ставились на международном уровне достаточно давно. Уже в 1979 году была проведена Первая всемирная климатическая конференция (Женева, Швейцария), на ней была принята Всемирная климатическая программа, которая признала глобальность происходящих климатических изменений и обосновала необходимость всестороннего исследования условий и факторов, инициирующих либо стимулирующих данные изменения.

Важным этапом в развитии системы климатического регулирования является май 1992 года, когда на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия) была подписана рамочная Конвенция ООН об изменении климата (далее – РКИК ООН)⁵. Россия ратифицировала РКИК ООН в ноябре 1994 года⁶. Цель РКИК ООН – стабилизировать концентрацию ПГ в атмосфере на уровне, который не дает возможность антропогенному фактору наносить ущерб климатической системе. РКИК ООН – системообразующий документ, в котором обязательства носят абстрактный характер и ориентированы преимущественно на развитые страны. Он включает, прежде всего, базовые принципы климатической политики государств и порядок взаимодействия между ее участниками. Так, одним из важных принципов, закрепленных в ней, выступает принцип «общей, но дифференцированной ответственности» (Коробова, 2005). Как видим из текста РКИК ООН, данный принцип состоит из двух частей: «общая ответственность» и «дифференцированная ответственность». В рамках первой части определяется, что абсолютно все страны должны нести ответственность в отношении повышения качества окружающей среды, а также распределять ответственность по управлению климатической системой. Во второй части смысловой нагрузки анализируемого принципа указывается на необходимость повышения внимания к ответственности за невыполнение первой дефиниции принципа, прежде всего о видах, размерах ответственности и методиках

⁴ Аналитический доклад «Риски реализации Парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России». М.: Ин-т проблем естеств. монополий, 2016. 114 с. [Электронный ресурс]. URL: http://www.dialogi.su/storage/b/2016/11/03/IPEM_-_PA_report.pdf (дата обращения: 06.01.2018).

⁵ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата...

⁶ О ратификации рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата [Электронный ресурс]. Федер. закон от 04.11.1994 № 34-ФЗ URL: <http://base.garant.ru/12137456/> (дата обращения: 11.01.2018).

ее определения, основанных на использовании дифференцированного подхода к каждой стране. Организационная институциональная основа работы РКИК ООН проявляется в созыве конференции сторон Конвенции (Conference of the Parties, COP), в рамках которой ежегодно собираются страны-участницы для решения текущих и стратегических задач в области разработки и исполнения климатической политики мирового сообщества и отдельных государств.

Для достижения целей, определенных в РКИК ООН, потребовалась разработка уточняющих, более конкретных нормативных документов, где цели декомпозировались на комплекс задач и определялись инструменты, при помощи которых эти задачи решались. В результате пятилетней работы над текстом подобного документа в конце 1997 года (Киото, Япония) конференция сторон Конвенции приняла международное соглашение – Киотский протокол, сформировавший основные условия сотрудничества стран в сфере изменения климата. В рамках протокола намечалась двухэтапная его реализация. На первом этапе в 2008–2012 годах⁷ предполагалось установить требования по улучшению климата индустриально развитым государствам и странам с переходной экономикой (Приложение В) по ограничению выбросов ПГ. Согласно протоколу страны-участницы должны были ограничить или снизить объем выбросов ПГ в среднем на 5 % относительно уровня 1990 года.

При этом России, ввиду ее сырьевой экономической ориентации, в соответствии с Киотским протоколом, было разрешено не снижать, а хотя бы не увеличивать объем выбросов ПГ, а именно – страна не должна была превысить показатели объема выбросов ПГ 1990 года.

На международном уровне в протоколе для достижения поставленной цели были разработаны следующие три международных «механизма гибкости»:

- 1) проекты совместного осуществления (ПСО);
- 2) механизм чистого развития (МЧР);
- 3) механизм торговли квотами (МТК) (Валеев, 2012).

Важность и глобальность остро стоящих вопросов изменения климата обусловили то, что «механизмы гибкости» и их имплементация на национальных уровнях направлены на обеспечение эффективного взаимодействия и сотрудничества между странами. Разрыв в экономическом развитии отдельных стран должен был стать основой для взаимовыгодного сотрудничества с другими странами в форме внедрения «зеленых проектов», их финансирования или торговли квотами на выбросы.

Однако не во всех странах к положениям РКИК ООН и Киотского протокола сложилось однозначное отношение (Буквич и Петрович, 2017; Christman, 2015). Так, Россия подписала Киотский протокол в марте 1999 года, а ратифицировала его в ноябре 2004 года⁸. В рамках выполнения требований настоящего соглашения наша страна возлагала на себя следующие обязательства:

– непревышение среднегодового уровня выбросов ПГ за период 2008–2012 годов относительно уровня 1990 года;

⁷ Киотский протокол к рамочной конвенции...

⁸ О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата [Электронный ресурс]: Федер. закон от 04.11.2004 № 128-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12137456/> (дата обращения: 11.01.2018).

- формирование к 2007 году национальной системы для анализа и оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями ПГ;
- создание Национального регистра принадлежности, купли-продажи, передачи единиц учета выбросов ПГ;
- разработка и принятие плана мероприятий по снижению выбросов ПГ на макроуровне (Коробова, 2009).

Подводя общие итоги выполнения требований 1-го этапа Киотского протокола, спецпредставитель Президента РФ по вопросам климата А. Бедрицкий отметил, что «Россия, как страна с переходной экономикой, полностью выполнила свои обязательства, взятые в его первом периоде»⁹. За период 2008–2014 годов объем выбросов ПГ был снижен на 29 %¹⁰.

На снижение объемов выбросов ПГ в атмосферу оказал влияние экономический кризис в отечественной экономике, связанный с переходом на рыночные рельсы функционирования. В то же время нельзя забывать и о структурной перестройке экономической системы России, развитии инновационного потенциала и внедрении современных технологий во многих отраслях экономики. Формирование эффективной национальной системы для анализа и оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями ПГ позволило разрабатывать адресные мероприятия, направленные на уменьшение объемов выбросов ПГ.

Существенное перевыполнение обязательств первого этапа протокола дало возможность отечественным предприятиям успешно использовать один из международных «механизмов гибкости» – ПСО. В рамках ПСО в 2010–2012 годах были внедрены около 150 инновационных проектов, направленных на сокращение объемов выбросов ПГ. Совокупный потенциал сокращения выбросов ПГ, полученный от реализации «киотских» проектов, оценивается в размере 384,3 млн т CO₂ –экв. (Данилова-Данильян и Пискулова, 2015). ПСО очень эффективный механизм, но он ориентирован на масштабные инвестиционные проекты, которые могут подготовить и внедрить крупные компании (РАО «ЕЭС России», ПАО «Газпром» и др.) (Алексеев и др., 2010). Для участия предприятий среднего и малого уровней необходимо было использовать МЧР, что требует меньше начальных инвестиций и трансакционных затрат. К сожалению, в России не было создано условий для применения МЧР.

Второй этап реализации Киотского протокола с 2013 по 2020 год, принятый в декабре 2012 года (Доха, Катар), предусматривал выполнение следующих обязательств:

- актуализация Приложения В за счет изменения количественных обязательств по сокращению выбросов ПГ для стран-участниц (Halkos and Tzeremes, 2014);
- возможность переноса на второй этап реализации лишь 2 % неиспользованных квот выбросов ПГ для государств, имеющих на это право;

⁹ *Выступление спецпредставителя Президента РФ по вопросам климата Александра Бедрицкого [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/51/events/17080/print> (дата обращения: 13.01.2018).*

¹⁰ *Аналитический доклад...*

– расширение списка ПГ (Приложения В) – включение в список трифторид азота (NF₃)¹¹.

Россия не принимала участия в реализации мероприятий второго этапа (Вирт, 2017). На наш взгляд, это произошло по ряду причин:

- невыполнение требований первого этапа реализации Киотского протокола отдельными развитыми государствами (Японией, Канадой, Австралией);
- снижение стоимости 1 т CO₂ –экв. (к началу 2013 года – с 5 до 1 евро)¹²;
- игнорирование Киотского протокола основными эмитентами ПГ (Китаем, США и Индией) (Матвеева, 2015);
- заниженный официальный объем поглощений отечественными лесами, который был определен в размере ориентировочно 30 млн т, что составляет приблизительно 3–5 % от реальных возможностей поглощения¹³;
- невыгодные условия учета остатков неиспользованных квот выбросов ПГ¹⁴.

Отсутствие заинтересованности большинства стран в выполнении требований Киотского протокола, его игнорирование ключевыми игроками на климатической арене Земли (Casado-Asensio and Steurer, 2016; Kim, 2016) и невыполнение требований отдельными развитыми и развивающимися странами (Liu et al., 2016) наглядно формирует представление о действительном состоянии дел в сфере реализации положений Киотского протокола и улучшения состояния глобальной климатической системы.

Учитывая сложившееся положение дел в климатической сфере и допущенные ошибки при реализации Киотского протокола (Dubois and Morosini, 2016), в декабре 2015 года в Париже в рамках 21-й конференции РКИК ООН было принято новое климатическое соглашение (Быковский, 2017), которое с 2020 года должно сменить Киотский протокол и установить новый порядок взаимодействия между государствами и компаниями для:

- сдерживания прироста средней температуры Земли (задача минимум – 2 °С, задача максимум – 1,5 °С);
- повышения способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата;
- систематизации финансовых потоков в соответствии с траекторией в направлении развития, которое способствует снижению уровня выбросов и сопротивляемостью к изменениям климата¹⁵.

В результате работы конференции начался процесс подписания так называемого Парижского соглашения. На начало 2018 года ее участниками стали 197 стран, в том числе 170 ратифицировали. Россия еще не ратифицировала данный документ, но процесс подготовки к ратификации уже начат. Президент РФ В. В. Путин, участвуя в открытии Парижской конференции,

¹¹ Принятая в Дохе поправка к Киотскому протоколу [Электронный ресурс]. URL: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_russian.pdf (дата обращения: 14.01.2018).

¹² Россия выходит из Киотского протокола [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/12/10/klimaticheskaya_izolyaciya (дата обращения: 01.02.2018).

¹³ Аналитический доклад...

¹⁴ Выступление спецпредставителя Президента России...

¹⁵ Парижское соглашение...

заявил, что Россия снизит объем выбросов ПГ к 2030 году до 70 % от объемов 1990 года, а также снизится совокупная энергоемкость экономики на 13,5 % к 2020 году¹⁶. В Парижском соглашении определено, что в основе подхода к достижению ограничения объемов выбросов ПГ лежит принцип «снизу–вверх», в то время как Киотский протокол основывался на принципе «сверху–вниз» (Акаев, 2017). Что из этого вышло, мы все видим:

- произошло увеличение объемов выбросов ПГ на планетарном уровне почти в 1,5 раза;
- отказ от реализации Киотского протокола основными эмитентами ПГ (Китаем, США и Индией);
- наличие организационных сложностей при использовании «гибких механизмов» Киотского протокола¹⁷.

В соответствии с Парижским соглашением¹⁸, каждая страна будет индикативно определять уровень национального вклада (Intended Nationally Determined Contributions, INDC; далее – вклады) (п. 2 ст. 4) для ограничения объемов выбросов ПГ (Сильвестров и Рогинко, 2016). Развитые и развивающиеся страны будут решать эту задачу неодинаково (Grunewald and Martinez-Zarzoso, 2016). Развитым странам необходимо установить реальные целевые показатели абсолютного сокращения выбросов ПГ на макроуровне. Развивающимся странам предоставлена свобода выбора в этом направлении, но даются рекомендации перейти в дальнейшем к целевым показателям сокращения выбросов ПГ (п. 4 ст. 4). Для повышения эффективности достижения поставленных целей страны-участницы будут каждые 5 лет предоставлять информацию о ходе реализации разработанных мероприятий (ч. 2 ст. 14), начиная с 2023 года (Кокорин, 2016). Еще одной новацией Парижского соглашения является решение вопроса адаптации к неблагоприятным изменениям климата и повышения сопротивляемости к климатическим изменениям. В то же время проводимые мероприятия не должны снижать объемы производства продовольствия. Также планируется предоставление индустриально развитыми странами финансовой помощи развивающимся странам в размере 100 млрд долл. с целью внедрения и использования низкоуглеродных источников энергии. С 2025 года вышеуказанная сумма будет увеличена в соответствии с потребностями развивающихся стран¹⁹. Одним из основных источников предоставляемой помощи будет углеродный сбор, который будет собираться за определенный объем выбросов ПГ.

Предварительные расчеты показывают, что введение углеродного сбора обойдется отечественной экономике в 42 млрд долл. в год. При этом расчеты суммы платежей осуществлялись исходя из базовой ставки в размере 15 долл. за 1 т CO₂–экв. Начиная с 2030 года размер данной ставки может быть увеличен до 35 долл. за 1 т CO₂–экв. В этом случае совокупные годовые платежи,

¹⁶ Путин сообщил о замедлении глобального потепления на год благодаря России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/11/2015/565c463e9a7947e3159549f6> (дата обращения: 14.01.2018).

¹⁷ Аналитический доклад...

¹⁸ Парижское соглашение ...

¹⁹ Климатический идеализм из грани слабоумия [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/03/15/uglerodniisbor/> (дата обращения: 18.01.2018).

при сохранении существующих объемов выбросов ПГ и характера развития экономики России, составят около 105 млрд долл. в год (Павленко, 2017).

В целом международная климатическая политика не решает поставленных задач. Да и проблема изменения климата была переведена из научной сферы в экономическую. Но низкий уровень вовлеченности в выполнение поставленных задач практически свел на нет все усилия. Главной целью Парижского соглашения должна стать разработка действенных механизмов управления климатическими изменениями, обеспечивающих участие всех государств. Но в то же время новые механизмы не должны перевести климатические проблемы из экономической сферы в политическую.

Переходя к уточнению проблематики и анализу этапов становления НКП, следует обратить внимание на трактовку ее сущности, которая нуждается в отдельном исследовании. Только понятие «политика» используется наукой и практикой в настолько разнообразных смыслах: начиная с политики как деятельности органов государственной власти и государственного управления общественными делами и обобщая политику как форму общественного сознания. В статье политика будет рассматриваться как стратегия деятельности в определенной сфере, в данном случае – в сфере управления изменениями климата, т.е. климатическая политика, с уточнением, что она является частью экологической политики государства, хотя этот тезис может вызвать определенные вопросы. Говоря далее об НКП, отметим, что в контексте исследования она рассматривается в «широком» и в «узком» смысле слова. В широком смысле – как совокупность государственных и общественных мероприятий, направленных на регулирование объемов выбросов ПГ в экономической системе, с целью смягчения последствий изменения климата и эффективной адаптации к климатическим изменениям. В узком смысле НКП – это деятельность по сокращению объемов выбросов ПГ.

Выделение климатической политики в самостоятельное направление современных политических действий было инициировано международными организациями, прежде всего Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), поэтому НКП ориентируется в своем развитии на международные целевые установки и работает на основе имплементационного принципа. Проблемы имплементации экологической, в том числе климатической, политики требуют всестороннего изучения международного законодательства с точки зрения учета специфики функционирования отечественной экономической системы (высокая энергоемкость производства, низкая плотность населения, большая доля госсектора в экономике и т.д.), что обусловило поэтапные особенности ответной реакции российского законодательства на принимаемые международные документы в рамках РКИК ООН (табл. 1).

Весь комплекс проводимых мероприятий, выполняемых в рамках развития НКП, можно разделить на три этапа. В таблице 1 названы основные, на наш взгляд, законы и подзаконные акты, дающие представление о содержательной нагрузке того или иного этапа. На **I этапе** развития (с 1994 по 2003 год) НКП рассматривалась как элемент экологической политики (законы, приказы и стандарты центров, федеральных служб и т.п.) и не имела детализированной структуры и определенного комплекса инструментов

ее реализации. Отправным моментом в формировании НКП можно считать 1996 год, когда была принята Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, которая, однако, имела преимущественно декларативный характер и определяла необходимость последовательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

Таблица 1 / Table 1

**Взаимосвязь развития национальной климатической политики России и РКИК ООН /
The relationship between the development of the national climate policy of Russia
and the UN FCCC**

РКИК ООН	Национальное законодательство России
I этап	
Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (принята в мае 1992 года)	1. Федеральный закон от 04.11.1994 № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата». 2. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утв. указом Президента РФ от 01.04.1996 № 440). 3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». 4. Экологическая доктрина Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р). 5. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 28.08.2003 № 1234-р).
II этап	
Киотский протокол в рамках РКИК ООН (принят в декабре 1997 года)	1. Федеральный закон от 04.11.2004 № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к РКИК ООН». 2. Постановление Правительства РФ от 28.05.2007 № 332 «О порядке утверждения и проверки хода реализации проектов, осуществляемых в соответствии со статьей 6 Киотского протокола к РКИК ООН». 3. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2007 № 422 «Об утверждении лимитов величины сокращения выбросов парниковых газов». 4. Приказ Минэкономразвития России от 20.12.2007 № 444 «Об утверждении Методических указаний по рассмотрению проектной документации». 5. Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 899 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики». 6. Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2009 № 1-р «Об Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 г.». 7. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

	8. Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации». 9. Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 730-р). 10. Указ Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов». 11. Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2014 № 504-р «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году». 12. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».
III этап	
Парижское соглашение в рамках РКИК ООН (принято в декабре 2015 года)	1. Подписание Россией Парижского соглашения (заместителем Председателя Правительства РФ А. Г. Хлопониным 22.04.2016). 2. Распоряжение Правительства РФ от 03.11.2016 № 2344-р «Об утверждении плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов». 3. Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года (в ред. распоряжения Правительства РФ от 31.01.2017 № 162-р). 4. Концепция развития публичной нефинансовой отчетности и плана мероприятий по ее реализации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.05.2017 № 876-р).

В качестве одного из приоритетов в международном сотрудничестве при развитии условий устойчивого развития, прежде всего экономики, является предотвращение антропогенного изменения климата²⁰. В основу обеспечения устойчивого развития ставится экологическая безопасность. Прямые упоминания климатической политики или климатической безопасности в документе отсутствуют. То же наблюдается и в содержании большинства производных из Концепции или подобных ей нормативно-правовых документов.

Особый интерес представляет **II этап** (с 2004 по 2015 год), который не только активизировал разработку НКП, но и вызвал к жизни множество противоречивых действий, как на правительственном уровне, так и в функционировании предприятий (осознании необходимости инновационного развития хозяйствующих субъектов) и в менталитете граждан страны в целом.

Отправной точкой в формировании структуры НКП можно определить 2004 год, когда вступил в силу Федеральный закон от 4 ноября 2004 года № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата». В соответствии с законом Россия брала на себя обя-

²⁰ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 01.04.1996 № 440. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#09052551714623231> (дата обращения: 16.01.2018).

зательства, предусмотренные в первый период действия Киотского протокола – с 2008 по 2012 год. На данном этапе развития НКП уже начался процесс создания в нормативно-правовой сфере условий для выполнения обязательств Киотского протокола. В мае 2007 года было принято Положение об утверждении и проверке хода реализации проектов, осуществляемых в соответствии со ст. 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Создаются условия с целью привлечения иностранных инвестиций для внедрения энергоэффективных инновационных проектов на основе использования «механизма гибкости» Киотского протокола – ПСО. Координатором подготовки к утверждению инновационных проектов выступало Министерство экономического развития РФ. На уровне министерств и ведомств были приняты производные нормативно-правовые акты, уточняющие и дополняющие процесс подготовки и проверки инновационных проектов (Матвеева, 2015).

С целью систематизации мероприятий, направленных на безопасное и устойчивое развитие России в условиях роста неопределенности и рисков в климатической сфере, в конце 2009 года была утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации. Принятие и исполнение положений этого документа является важным шагом в обеспечении национальной и климатической безопасности России и закладывает основу для формирования и реализации эффективной НКП.

Стратегическая цель доктрины – обеспечение безопасного и устойчивого развития России, включая институциональный, экономический, экологический и социальный (в т. ч. демографический) аспекты развития в условиях изменяющегося климата и возникновения соответствующих угроз²¹. Доктрина устанавливает институциональную базу для выполнения обязательств действующего и будущих соглашений, принимаемых на основе РКИК ООН. Доктрина отмечает, что изменения климата имеют отрицательные и положительные последствия для экономического, прежде всего инновационного, развития страны. Признавая роль антропогенного фактора в процессах глобального потепления, доктрина выделяет основные инструменты, за счет которых будет обеспечиваться ее результативность, – внедрение энергоэффективных и энергосберегающих технологий на всех экономических уровнях.

В отношении доктрины высказывалось много критики. Основными замечаниями являются, во-первых, то, что документ носит методологический характер (отсутствуют целевые установки, конкретные задачи и их исполнители, не указаны базовые механизмы ее реализации (например, Киотский протокол содержит «механизмы гибкости»). Во-вторых, то, что в ней преобладают меры адаптации отечественной экономики к климатическим изменениям по сравнению с мероприятиями по смягчению антропогенного воздействия на климат, недостаточно раскрыты внешние факторы и имплементационный характер документа (Русакова, 2015).

С другой стороны, исходя из того, что ключевая цель доктрины заключается в официальном признании значимости для России изменений, происходящих

²¹ Климатическая доктрина Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Президента Рос. Федерации от 17.12.2009 № 861-рп. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/30311> (дата обращения: 16.01.2018).

в климатической сфере, она выступает основой для разработки действенных механизмов. Поэтому, на наш взгляд, если бы доктрина включала базовые механизмы ее реализации, то они утратили бы свою актуальность из-за динамично происходящих системных изменений, наблюдаемых внутри страны при становлении инновационной экономики и в целом на мировой арене (кризис на рынке энергоресурсов, введение экономических санкций в отношении России и т.п.).

В апреле 2011 года Правительством РФ был утвержден Комплексный план реализации Климатической доктрины страны на период до 2020 года, который уже включает мероприятия по стратегическим направлениям в области улучшения климата, в том числе:

- развитие информационной, научной, социально-экономической и кадровой климатической политики;
- создание и реализация кратко- и долгосрочных мер по адаптации к изменению климата;
- создание и реализация оперативных мер по смягчению антропогенного воздействия на климат и т.д.²²

В документе предусмотрено, что в дальнейшем федеральные исполнительные органы государственной власти (Минэкономразвития России, Минприроды России, Росгидромет) будут представлять доклад о ходе реализации Комплексного плана. Несмотря на важность и значимость выполняемых мероприятий в рамках Комплексного плана, они имеют вспомогательный и дополняющий характер относительно развития НКП. На наш взгляд, это связано со следующими проблемами:

- ориентацией программы преимущественно на государственные структуры;
- отсутствием конкретных целевых показателей по снижению объемов выбросов ПГ;
- низким уровнем вовлеченности хозяйствующих субъектов и региональных властей в выполнение климатической доктрины и Комплексного плана ее реализации.

В то же время предприятия, ответственные за снижение уровня воздействия на изменения климата, проводят встречные разработки, осуществляя инновационные изменения техники и технологии, обновляя инновационно-технологический потенциал производства в рамках требований Киотского протокола и доктрины путем внедрения «зеленых» технологий, а также изменяют систему менеджмента. Так, осознавая, что экспорт продукции теряет конкурентоспособность из-за недостаточной имплементации законов и норм международного экологического права, на предприятиях ПАО «Северсталь» металлопродукция создается на основе мировых стандартов качества ISO 9001:2008, внедряется система качества на основе стандартов качества и управления окружающей средой ISO 14001:2004²³.

²² Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 25.04.2011 № 730-п. URL: <http://base.garant.ru/57421498/> (дата обращения: 18.01.2018).

²³ Справка по сертификации системы менеджмента по охране окружающей среды [Электронный ресурс] // ПАО «Северсталь»: офиц. сайт. URL: <http://chemmk.severstal.com/csr/1207/document1240.phtml> (дата обращения: 20.01.2018).

В компании ведется разработка IT-технологий по управлению рисками внедрения инновационных проектов. В частности, в этом направлении совместно с Череповецким государственным университетом была разработана методика совершенствования организационно-экономического механизма управления рисками инновационной деятельности предприятия, позволяющая взять под контроль риски реализуемых инновационных проектов на основе использования нейросетевого моделирования (Костин, 2016). В настоящее время ведутся исследования по определению параметров и методов управления климатическими рисками инновационной деятельности ПАО «Северсталь». Разрабатываемая тема носит межотраслевой характер, и ее результаты планируется использовать на других экологически опасных производствах, так как снижение экологических и климатических рисков позволит отечественным предприятиям значительно усилить конкурентные позиции, как на внутреннем, так и на внешнем рынке на основе управления энергоемкостью, отходоемкостью, материалоемкостью и выбросами ПГ.

Вышеуказанные проблемы доктрины и Комплексного плана ее реализации были частично решены после подписания Указа Президента РФ от 30 сентября 2013 года № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»²⁴. Через год Правительством РФ был утвержден «План мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году»²⁵. Координатором и основным исполнителем выступает Минэкономразвития России, которое совместно с другими федеральными органами власти выполняет намеченные мероприятия. Данный план включает развитие НКП по трем направлениям:

- формирование системы учета объема выбросов ПГ (с октября 2014 года по июнь 2017 года);
- осуществление оценки и прогноза объема выбросов ПГ на период до 2020 года и на перспективу до 2030 года (с ноября 2014 года по октябрь 2016 года);
- формирование эффективных механизмов госрегулирования объема выбросов ПГ (с октября 2014 года по декабрь 2017 года).

Второй этап развития НКП связан с выполнением Россией положений Киотского протокола в первую очередь за счет снижения объемов выбросов ПГ. Эту задачу Россия успешно выполнила. Дальнейшее развитие НКП должно быть ориентировано на устранение «узких мест» в отечественной экономике с позиции снижение антропогенного влияния на глобальную климатическую систему (табл. 2). Анализ данных говорит о необходимости внедрения

²⁴ О сокращении выбросов парниковых газов [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 30.09.2013 № 752. URL: <https://rg.ru/2013/10/04/eco-dok.html> (дата обращения: 20.01.2018).

²⁵ План мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 02.04.2014 № 504-р URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70530682/> (дата обращения: 20.01.2018).

технологий, снижающих климатические риски прежде всего в энергетическом секторе. Речь идет об энергоэффективных технологиях, которые повышают эффективность использования энергоресурсов. Данные свидетельствуют о том, что совокупный потенциал энергетического сектора значительно превышает возможности других сфер экономики России. При максимальном совокупном потенциале экономики России в размере 1217 тыс. т CO₂ – экв. доля энергетического сектора составляет 1156 тыс т CO₂ –экв. (95 %).

Но при этом нельзя забывать и о других сферах экономики России, так как проведение мероприятий по снижению выбросов ПГ дает возможность модернизировать основной капитал за счет иностранных инвестиций (дотаций) и снизить налоговую нагрузку на экономические субъекты при уплате экологических платежей. Россия должна быть постоянным участником глобального тренда на высокотехнологичное развитие за счет возобновляемых источников энергии (энергия солнечного света, биоэнергетика, гидроэнергия и т.д.) и газа (Кокорин, 2017).

Таблица 2 / Table 2

**Потенциал снижения выбросов ПГ в основных секторах (тыс т CO₂ экв.).
Оценка для 2014 года / The potential for reducing GHG emissions in the main sectors
(kt t CO₂ – eq.). Estimate for 2014**

Сектора	Факт		Потенциал снижения выбросов ПГ		Выбросы после реализации потенциала	
	1990	2014	min	max	min	max
Энергетический сектор	3250	2355			1297	1229
Повышение энергоэффективности			960	1058		
Развитие возобновляемой энергетики			68	98		
Сельское хозяйство	315	132	20	20	112	152
Промышленные процессы	298	213	25	25	188	238
Управление отходами	77	112	46	46	66	158
Всего без землепользования и разведения лесов	3940	2812	1149	1217	1663	1595
Снижение выбросов относительно уровня 1990 года (без землепользования и разведения лесов)		29 %			58 %	60 %

Источник: доклад заместителя директора Департамента государственного регулирования тарифов, инфраструктурных реформ и энергоэффективности Минэкономразвития России Ю. Н. Федорова²⁶.

²⁶ Меры, планируемые Правительством РФ, стимулирующие снижение выбросов парниковых газов: доклад зам. директора Департамента гос. регулирования тарифов, инфраструктур. реформ и энергоэффективности Минэкономразвития России Ю. Н. Федорова. 2017. С. 3 [Электронный ресурс]. URL: http://www.meteor.ru/upload/iblock/666/Fedorov_Clim_week_2017.pdf (дата обращения: 22.01.2018).

Учитывая большой удельный вес выбросов ПГ в энергетическом секторе (82,1 % без учета землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства) (Макаров, 2014), основные усилия должны быть направлены на внедрение энергоэффективных и низкоуглеродных технологий в данном секторе. Повышение энергоэффективности в сфере отечественной энергетики уже обеспечивается комплексом государственных мероприятий. Сейчас действует масштабная государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» на период 2013–2020 годов, в соответствии с ней к 2020 году энергоемкость ВВП должна снизиться на 9,41 % по сравнению с показателями 2007 года²⁷. Настоящая программа декомпозируется на семь подпрограмм (энергосбережение и повышение энергетической эффективности; развитие нефтяной отрасли; развитие газовой отрасли и т.д.). Впечатляет совокупный объем бюджетного финансирования в размере 96,4 млрд руб. Впрочем, существуют сомнения в успешности достижения поставленной цели. Это связано со снижением темпов экономического развития отечественной экономики, уменьшения объемов импорта иностранных инвестиций и технологий. С другой стороны, модернизация энергетического сектора имеет стратегическое значение для экономики России и инвестиционную привлекательность. Стратегический аспект заключается в важности этого сектора для всех отраслей, являющихся потребителями энергии. Повышение энергоэффективности снизит стоимость давальческой энергии, сократит выбросы в атмосферу ПГ, повысит конкурентоспособность отечественной продукции. Инвестиции в энергетический сектор являются окупаемыми, хотя требуют существенного обновления структуры основного капитала и имеют продолжительный инвестиционный лаг. От успешности проводимых мероприятий непосредственно зависит эффективность интеграции России в международные климатические отношения и развития НКП.

III этап (с 2016 года по н. в.) развития НКП связан с формированием институциональных условий и подготовкой решений по успешной имплементации положений Парижского соглашения в российское законодательство. Несмотря на свободу выбора, при разработке национального вклада развивающимися странами (куда входит и Россия) надо учитывать риск перехода России в статус развитого государства. И тогда можно будет забыть о финансовой помощи и свободе выбора форм национальных вкладов, необходимо будет перейти к целевым показателям сокращения объемов выбросов ПГ.

В ноябре 2016 года был утвержден План реализации комплекса мер по реализации Парижского соглашения²⁸. Контроль за осуществлением запланированных мероприятий возлагался на Минприроды России. Содержание данного документа можно разделить на два этапа. На первом этапе федеральные органы власти (Минприроды России, Минэкономразвития России,

²⁷ Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 321. URL: <http://base.garant.ru/70644238/> (дата обращения: 21.01.2018).

²⁸ План реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 03.11.2016 № 2344-р. URL: <http://base.garant.ru/71532434/> (дата обращения: 21.01.2018).

Росгидромет и др.) систематизируют необходимую информацию, по результатам анализа которой будет приниматься принципиальное решение о целесообразности ратификации Парижского соглашения. На втором этапе уже будет актуализироваться существующая нормативно-правовая база с целью успешной имплементации. Отдельно хотелось бы отметить подготовку проекта федерального закона о государственном регулировании выбросов ПП. Это обстоятельство говорит о выходе целей и задач НКП на самый высокий уровень, большой важности и приоритетности целевых установок в сфере климатических изменений. В настоящее время все основополагающие и руководящие начала в сфере НКП закреплялись преимущественно подзаконными актами (указами Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и т.д.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повышенное внимание государства и экономических субъектов к положениям Парижского соглашения объясняется потенциальными неопределенностями и рисками, которые могут возникнуть в случае непродуманной ратификации. Дальнейшее развитие НКП должно базироваться на учете возможных сдержек и ограничений, предусмотренных Парижским соглашением и специфики функционирования отечественной экономической системы:

- большая доля госсектора;
- большие запасы углеводородного сырья;
- высокая энергоемкость продукции;
- конкурентоспособность отдельных отраслей (металлургии, сельского хозяйства, транспортного машиностроения и т.п.);
- высокий удельный вес импорта наукоемких товаров;
- высокая реальная поглощающая способность лесов (540 млн т CO₂) (Федоров, 2007).

Однако надо помнить, что основной комплекс мероприятий по управлению климатическими изменениями формировался до падения цен на энергоносители. Снижение темпов экономического роста после 2014 года требует пересмотра целевых показателей и сокращения перечня используемых инструментов. Россия согласна с общим вектором поступательного низкоуглеродного развития (Бедрицкий, 2016). В то же время этот механизм не должен рассматриваться как единственный и реализовываться в короткие сроки. Экономики развивающихся государств (России, Китая, Индии и др.) опираются в своем развитии на углеродные источники энергии и энергоемкие производства. Особенно это важно для России, где сырьевые товары являются не только источником энергии, но и составляют существенную часть бюджетных доходов (в 2016 году – 36 %) ²⁹. Одним из направлений роста эффективности отечественной экономики должно стать повышение степени переработки энергоресурсов. Избыток предложения нефти и газа на мировом рынке

²⁹ Несырьевые доходы бюджета России выросли до 64 процентов [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/news/2017/04/17/nonoil/> (дата обращения: 04.02.2018).

сформировал на них относительно низкие цены. На макроэкономическом уровне необходимо разрабатывать эффективные механизмы улучшения климатической системы, учитывающие существующие особенности развития экономической системы России на кратко- и среднесрочную перспективу и реагирующие на изменения на международном уровне.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящее исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-010-00549 «Методология и инструментарий управления инновациями в целях минимизации климатических рисков».

Библиографический список

Акаев А. А. От Рио до Парижа: достижения, проблемы и перспективы в борьбе с изменением климата // Вестник Российской академии наук. 2017. Т. 87, № 7. С. 587–598.

Алексеев В. А., Янников И. М., Янников Р. И. Применение экономических механизмов киотского протокола на основе системы оценки экономической эффективности проекта // Перспективы науки. 2010. № 4. С. 96–101.

Бедрицкий А. И. Итоги 21-й конференции сторон РКИК ООН (декабрь 2015 г., Париж, Франция). Участие Российской Федерации в реализации Парижского соглашения // 18-й Междунар. науч.-пром. форум «Великие реки'2016». В 3 т. Т. 1 / Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т; отв. ред. А. А. Лапшин. Н. Новгород: ННГАСУ, 2016. С. 42–48.

Буквич Р. М., Петрович Д. Р. Парниковый эффект и рыночные механизмы Киотского протокола // Вестник НГИЭИ. 2017. № 1. С. 139–158.

Быковский В. К. Международно-правовое регулирование борьбы с глобальным потеплением и подходы России и стран СНГ к ратификации Парижского соглашения об изменении климата от 12.12.2015 г. // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 100–108.

Валеев Р. М. Международное экологическое право. М.: Статут, 2012. 639 с.

Васильцов В. С., Васильцова В. М., Айрапетова А. Г., Костин Р. С. Экономическая сущность инновационно-технологического потенциала предприятия // Вестник Череповецкого государственного университета. 2014. № 6. С. 45–49.

Вирт Д. А. Парижское соглашение: новый компонент климатического режима ООН // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12, № 4. С. 185–214.

Горюнова Н. Н., Огунлана А. О. Возобновляемые источники энергии как основа реализации Парижского соглашения по снижению выбросов парниковых газов в России // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 34–37.

Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 2001. 256 с.

Кокорин А. О. Изменения климата как основа Парижского соглашения // Энергетическая политика. 2017. № 4. С. 37–47.

Кокорин А. О. Новые факторы и этапы глобальной и российской климатической политики // Экономическая политика. 2016. Т. 11, № 1. С. 157–176. DOI: 10.18288/1994-5124-2016-1-10.

Коробова О. С. Будущее международного соглашения о сокращении эмиссии парниковых газов и возможности России // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2009. № 9. С. 186–187.

Коробова О. С. Перспективы реализации механизмов Киотского протокола в России // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2005. № 7. С. 192–199.

Костин Р. С. Количественный и качественный анализ рисков инновационного процесса с помощью нейронной LVQ-сети // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2016. № 2. С. 197–201.

Макаров И. А. Сокращение выбросов парниковых газов и энергоэффективность Российской экономики // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2014. № 68. С. 19–26.

Матвеева Е. В. Проблема глобального изменения климата и Российская Федерация: итоги реализации Киотского протокола // Политические институты и процессы. 2015. № 2. С. 38–44.

Павленко В. Б. Парижское соглашение как угроза национальной безопасности России // Астраханский вестник экологического образования. 2017. № 4. С. 25–40.

Русакова Ю. А. Климатическая политика Российской Федерации и решение проблем изменения глобального климата // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 1. С. 66–72.

Сильвестров С. Н., Рогинко С. А. По поводу рисков Парижского соглашения о климате для социально-экономического развития России // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 32–43.

Устойчивое развитие. Новые вызовы / Под ред. В. И. Даниловой-Данильян, Н. А. Пискуловой. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2015. 336 с.

Федоров Б. Г. Посткиотская экономика России // Проблемы прогнозирования. 2007. № 4. С. 74–83.

Чичкин А. Поизносились. Уровень износа основных фондов в России намного выше, чем в других странах БРИКС [Электронный ресурс] // Российская газета. Экономика. Модернизация. 2011. 5 июля. URL: <https://rg.ru/2011/07/05/iznos.html> (дата обращения: 18.01.2018).

Almer Ch., Winkler R. Analyzing the Effectiveness of International Environmental Policies: The Case of the Kyoto Protocol // Journal of Environmental Economics and Management. 2017. Vol. 82. P. 125–151.

Casado-Asensio J., Steurer R. Mitigating Climate Change in a Federal Country Committed to the Kyoto Protocol: How Swiss Federalism Further Complicated an Already Complex Challenge // Policy Sciences. 2016. Vol. 49, № 3. P. 257–279.

Christman B. International Environmental Law and Distributive Justice: The Equitable Distribution of CDM Projects under the Kyoto Protocol // Journal of Environmental Economics & Planning. 2015. Vol. 17, № 2. P. 294–296. DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.914896>.

Dubois S. M., Morosini F. C. Climate Changes: the Challenges of International Environmental Law Control and the Kyoto Protocol, in particular // *Veredas do Direito*. 2016. Vol. 13, № 26. P. 195–210. DOI: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i26.650>.

Grubb M. Full Legal Compliance with the Kyoto Protocol's First Commitment Period – Some Lessons // *Climate Policy*. 2016. Vol. 16, № 6. P. 673–681. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1194005>.

Grunewald N., Martinez-Zarzoso I. Did the Kyoto Protocol Fail? An Evaluation of the Effect of the Kyoto Protocol on CO2 Emissions // *Environmental and Development Economics*. 2016. Vol. 21, № 1. P. 1–22. DOI: [10.1017/S1355770X15000091](https://doi.org/10.1017/S1355770X15000091).

Halkos G. E., Tzeremes N. G. Measuring the Effect of Kyoto Protocol Agreement on Countries' Environmental Efficiency in CO2 Emissions: An Application of Conditional Full Frontiers // *Journal of Productivity Analysis*. 2014. Vol. 41, № 3. P. 367–382.

Kim H. S. The Effect of the Kyoto Protocol on International Trade Flows: Evidence from G20 Countries // *Applied Economics Letters*. 2016. Vol. 23, № 13. P. 973–977. DOI: <https://doi.org/10.1080/13504851.2016.1167820>.

Kolmas M. Japan and the Kyoto Protocol: Reconstructing “Proactive” Identity through Environmental Multilateralism // *Pacific Review*. 2017. Vol. 30, № 4. P. 462–477. DOI: <https://doi.org/10.1080/09512748.2016.1273253>.

Liu Shuo, Wilkes A., Li Yuè, Gao Qingzhu, Wan Yunfan, Ma Xin, Qin Xiaobo Contribution of Different Sectors to Developed Countries' Fulfillment of GHG Emission Reduction Targets under the First Commitment Period of the Kyoto Protocol // *Environmental Science & Policy*. 2016. Vol. 61. P. 143–153. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.04.009>.

Rahman S. M., Kirkman G. A. Costs of certified emission reductions under the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol // *Energy Economics*. 2015. Vol. 47. P. 129–141. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2014.10.020>.

Rosen A. M. The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change // *Politics & Policy*. 2015. Vol. 43, № 1. P. 30–58. DOI: <https://doi.org/10.1111/polp.12105>.

Sauquet A. Exploring the Nature of Inter-Country Interactions in the Process of Ratifying International Environmental Agreements: The Case of the Kyoto Protocol // *Public Choice*. 2014. Vol. 159, № 1. P. 141–158. DOI: [10.1007/s11127-012-0033-y](https://doi.org/10.1007/s11127-012-0033-y).

Shishlov I., Morel R., Bellassen V. Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the First Commitment Period // *Climate Policy*. 2016. Vol. 16, № 6. P. 768–782. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1164658>.

Информация об авторах

Васильцов Виталий Сергеевич – д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры экономики и управления ФГБОУ ВО «Череповецкий государственный университет», 162000, г. Череповец, проспект Советский, 10

ORCID: 0000-0001-7029-6060

ResearcherID: L-8512-2017

Электронный адрес: 3297@rambler.ru

Яшалова Наталья Николаевна – д-р экон. наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и управления Бизнес-школы (Института) ФГБОУ ВО «Череповецкий государственный университет», 162000, г. Череповец, проспект Советский, 10

ORCID: 0000-0001-7279-3140

ResearcherID: N-7529-2016

Электронный адрес: natalij2005@mail.ru

Статья получена 14 февраля 2018 года

UDC 330:551.58

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63

CLIMATE POLICY IN THE INNOVATION ECONOMY: NATIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS

Vitaly S. Vasil'tcov

Cherepovets State University, 10 Sovetskiy prospect,
Cherepovets, 162600, Russia

ORCID: 0000-0001-7029-6060

ResearcherID: L-8512-2017

E-mail: 3297@rambler.ru

Natalia N. Yashalova

Cherepovets State University, 10 Sovetskiy prospect,
Cherepovets, 162600, Russia

ORCID: 0000-0001-7279-3140

ResearcherID: N-7529-2016

E-mail: natalij2005@mail.ru

For citation:

Vasil'tcov, V. S. and Yashalova, N. N. (2018), "Climatic Policy in the Innovation Economy: National and International Aspects", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 38–63, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-38-63.

Introduction. Climate change entails not only the new risks and threats, but also promising opportunities for national economy (simplifying access to Arctic natural resources, increasing agricultural areas, cutting the heating season, etc.). Russia's climate policy is underpinned by two conflicting trends. The first trend is centered on reducing the carbon intensity of production in the countries – members of the Paris Agreement, and the second is based on the search for ways to reduce the environmental damage caused by the use of energy and material-intensive technologies by domestic enterprises.

Aims. To investigate the impact of international and national climate policy on the effectiveness of Russia's innovative economy, to determine the development prospects of the domestic economy, taking into account climate change.

Methods. Retrospective analysis, structural method, analyses of the legal documents governing relations in climate change area.

Results. The results of implementation in Russia of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol and the Paris Agreement are analyzed. The economic and political reasons resulting in the low effectiveness of their implementation in this country had been explored. The institutional conditions for increasing the effectiveness of the Russian economic system have been considered with the account of the changes taking place in climate change management in the national and international contexts.

Conclusion. National climate policy should be promoted taking into the view both the existing features of domestic economy and developing international trends. Following the world's vector of sustained low-carbon development, there's no pressure for Russia to view it as the only one or strive to implement in the shortest time. Increasing the level of processing energy resources can become one of the growth points for national economy, formulating the context for working out the effective mechanisms for improvement of Russia's climate system both for short-term and mid-term periods.

Key words: Russia's economic system; UN FCCC; Kyoto Protocol; Paris Agreement; national climate policy; national laws and by-laws; innovation and technological potential of enterprises; fixed capital; climate risks; greenhouse gases (GHG)

Acknowledgements.

The work was supported by the Russian Fund of Fundamental Studies, project no. 18-010-00549 "Innovation management methodology and instruments to minimize climate risks".

References

Akaev, A. A. (2017), "From Rio to Paris: Achievements, Problems and Prospects in Combating Climate Change", *Bulletin of the Russian Academy of Sciences*, vol. 87, no. 7, pp. 587–598.

Alekseev, V. A., Yannikov, I. M. and Yannikov, R. I. (2010), "Practice of Economic Mechanisms of the Kyoto Protocol on the Basis of Estimation System of Economic Efficiency of the Project", *Perspektivy nauki*, no. 4, pp. 96–101.

Bedritsky, A. I. (2016), "Results of the 21st Conference of the Parties to the UNFCCC (December 2015, Paris, France). Participation of the Russian Federation in the implementation of the Paris Agreement", in Lapshin, A. A. (ed.), *18-i Mezhdunarodnyi nauchno-promyshlennyi forum "Velikie reki'2016". Tom 1* [Abstracts of the "Great Rivers' 2016" scientific congress reports. Vol. 1], Publishing House of Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering, Nizhny Novgorod, Russia, pp. 42–48.

- Bukvić, R. M. and Petrović, D. R. (2017), "Greenhouse Effect and Mechanisms of Kyoto Protocol", *Bulletin of NGII*, no. 1, pp. 139–158.
- Bykovsky, V. K. (2017), "International Legal Regulation of Combating Global Warming and the Approaches of Russia and CIS Countries to Ratify the Paris Agreement on Climate Change from G. 12.12.2015", *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo evraziiskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo*, no. 1, pp. 100–108.
- Valeev, R. M. (2012), *Mezhdunarodnoe ekologicheskoe pravo* [International Environmental Law], Statut, Moscow, Russia.
- Vasil'tcov, V. S., Vasil'tcova, V. M., Kostin, R. S. and Airapetova, A. G. (2014), "The Economic Essence of the Innovative and Technological Potential of the Enterprise", *Cherepovets State University Bulletin*, no. 6, pp. 45–49.
- Wirth, D. A. (2017), "The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime", *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no. 4, pp. 185–214.
- Goryunova, N. N. and Ogunlana, A. O. (2017), "Renewable Energy Sources as the Basis for the Implementation of the Paris Agreement on Reducing Greenhouse Gas Emissions in Russia", *Society: Politics, Economics, Law*, no. 2, pp. 34–37.
- Ignat'eva, I. A. (2001), *Ekologicheskoe zakonodatel'stvo Rossii i problemy ego razvitiya* [Environmental legislation of Russia and the problems of its development], Publishing House of Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.
- Kokorin, A. O. (2017), "Climate change as basis of the Paris agreement", *The Energy Policy*, no. 4, pp. 37–47.
- Kokorin, A. O. (2016), "New Factors and Stages of the Global and Russian Climate Policy", *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 11, no. 1, pp. 157–176, doi: 10.18288/1994-5124-2016-1-10.
- Korobova, O. S. (2009), "The Future of an International Agreement on Reducing Greenhouse Gas Emissions and the Possibility of Russia", *Mining Informational and Analytical Bulletin*, no. 9, pp. 186–187.
- Korobova, O. S. (2005), "Prospects for the implementation of the mechanisms of the Kyoto Protocol in Russia", *Mining Informational and Analytical Bulletin*, no. 7, pp. 192–199.
- Kostin, R. S. (2016), "Quantitative and Qualitative Analysis of Risk of Innovative Process with LVQ Network", *RISK: Resursy, Informatsiya, Snabzhenie, Konkurentsia*, no. 2, pp. 197–201.
- Makarov, I. A. (2014), "Reducing Greenhouse Gas Emissions and Energy Efficiency in Russia", *Byulleten' "Na puti k ustoichivomu razvitiyu Rossii"*, no. 68, pp. 19–26.
- Matveeva, E. V. (2015), "The Problem of Global Climate Change and the Russian Federation: Results of the Implementation of the Kyoto Protocol", *Politicheskie instituty i protsessy*, no. 2, pp. 38–44.
- Pavlenko, V. B. (2017), "The Paris Agreement as a Threat to National Security of Russia", *Astrakhanskii vestnik ekologicheskogo obrazovaniya*, no. 4, pp. 25–40.
- Rusakova, Yu. A. (2015), "Climate Policy of the Russian Federation and Global Climate Change", *Vestnik MGIMO-University*, no. 1, pp. 66–72.
- Silvestrov, S. N. and Roginko, S. A. (2016), "Concerning risks of Paris climate agreement for socio-economic development of Russia", *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, no. 6, pp. 32–43.

- Danilova- Danil'yan, V. I. and Piskulova, N. A. (ed.) (2015), *Ustoichivoe razvitie. Noveye vyzovy* [Sustainable development. New challenges], Aspect Press, Moscow, Russia.
- Fedorov, B. G. (2007), "Post-Kyoto Economy of Russia", *Problemy prognozirovaniya*, no. 4, pp. 74–83.
- Chichkin, A. (2011), "They Were Worn Out. The level of depreciation of fixed assets in Russia is much higher than in other BRICS countries" [Online], Rossiiskaya gazeta, July, 5, available at: <https://rg.ru/2011/07/05/iznos.html> (Accessed January 18, 2018).
- Almer, Ch. and Winkler, R. (2017), "Analyzing the Effectiveness of International Environmental Policies: The Case of the Kyoto Protocol", *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 82, pp. 125–151.
- Casado-Asensio, J. and Steurer, R. (2016), "Mitigating Climate Change in a Federal Country Committed to the Kyoto Protocol: How Swiss Federalism Further Complicated an Already Complex Challenge", *Policy Sciences*, vol. 49, no. 3, pp. 257–279.
- Christman, B. (2015), "International Environmental Law and Distributive Justice: The Equitable Distribution of CDM Projects under the Kyoto Protocol", *Journal of Environmental Economics & Planning*, vol. 17, no. 2, pp. 294–296, doi: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.914896>.
- Dubois, S. M. and Morosini, F. C. (2016), "Climate Changes: the Challenges of International Environmental Law Control and the Kyoto Protocol, in particular", *Veredas do Direito*, vol. 13, no. 26, pp. 195–210, doi: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i26.650>.
- Grubb, M. (2016), "Full Legal Compliance with the Kyoto Protocol's First Commitment Period – Some Lessons", *Climate Policy*, vol. 16, no. 6, pp. 673–681, doi: <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1194005>.
- Grunewald, N. and Martinez-Zarzoso, I. (2016), "Did the Kyoto Protocol Fail? An Evaluation of the Effect of the Kyoto Protocol on CO2 Emissions", *Environmental and Development Economics*, vol. 21, no. 1, pp. 1–22, doi: [10.1017/S1355770X15000091](https://doi.org/10.1017/S1355770X15000091).
- Halkos, G. E. and Tzeremes, N. G. (2014), "Measuring the Effect of Kyoto Protocol Agreement on Countries' Environmental Efficiency in CO2 Emissions: An Application of Conditional Full Frontiers", *Journal of Productivity Analysis*, vol. 41, no. 3, pp. 367–382.
- Kim, H. S. (2016), "The Effect of the Kyoto Protocol on International Trade Flows: Evidence from G20 Countries", *Applied Economics Letters*, vol. 23, no. 13, pp. 973–977, doi: <https://doi.org/10.1080/13504851.2016.1167820>.
- Kolmas, M. (2017), "Japan and the Kyoto Protocol: Reconstructing "Proactive" Identity through Environmental Multilateralism", *Pacific Review*, vol. 30, no. 4, pp. 462–477, doi: <https://doi.org/10.1080/09512748.2016.1273253>.
- Liu, Shuo, Wilkes, A., Li, Yu'e, Gao, Qingzhu, Wan, Yunfan, Ma, Xin and Qin, Xiaobo (2016), "Contribution of Different Sectors to Developed Countries' Fulfillment of GHG Emission Reduction Targets under the First Commitment Period of the Kyoto Protocol", *Environmental Science & Policy*, vol. 61, pp. 143–153, doi: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.04.009>.
- Rahman, S. M. and Kirkman, G. A. (2015), "Costs of certified emission reductions under the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol", *Energy Economics*, vol. 47, pp. 129–141, doi: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2014.10.020>.

Rosen, A. M. (2015), "The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change", *Politics & Policy*, vol. 43, no. 1, pp. 30–58, doi: <https://doi.org/10.1111/polp.12105>.

Sauquet, A. (2014), Exploring the Nature of Inter-Country Interactions in the Process of Ratifying International Environmental Agreements: The Case of the Kyoto Protocol, *Public Choice*, vol. 159, no. 1, pp. 141–158, doi: [10.1007/s11127-012-0033-y](https://doi.org/10.1007/s11127-012-0033-y).

Shishlov, I., Morel, R. and Bellassen, V. (2016), Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the First Commitment Period, *Climate Policy*, vol. 16, no. 6, pp. 768–782, doi: <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1164658>.

Received February 14, 2018

УДК 332.13(470.5)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-64-79

ФАКТОРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ГОРОДСКОГО РАССЕЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНОВ УРАЛА И ЗАУРАЛЬЯ

О. А. КОЗЛОВА

Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
г. Екатеринбург, Россия
Уральский государственный экономический университет,
г. Екатеринбург, Россия

О. Н. СОСЬКОВА

Курганский государственный университет, г. Курган, Россия

Для цитирования:

Козлова О. А., Соськова О. Н. Факторы пространственной дифференциации городского расселения промышленных регионов Урала и Зауралья // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 64–79. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-64-79.

Введение: в статье рассматривается актуальная проблема территориальной организации социально-экономического пространства промышленных регионов Урала и Зауралья. Усиление неравномерности экономического развития и уровня жизни населения регионов обусловлено процессом пространственной дифференциации расселения, в конечном итоге ведущим к разрушению сложившейся структуры расселения, под которую формировались все сети социального обслуживания населения, а также ухудшению возрастной и образовательной структуры населения, снижению уровня и качества жизни.

Цель: определение тенденций пространственной дифференциации городского расселения в промышленно развитых регионах Урала и Зауралья и проверка гипотезы о том, что ландшафт расселения на территории России в результате реализации принятой политики регионального развития неизбежно ведет к увеличению дифференциации экономического и социального пространства регионов России. В качестве объекта исследования выбраны пять регионов Урала и Зауралья, административно относящихся к Уральскому и Приволжскому федеральным округам, а именно Свердловская, Челябинская, Курганская области, Пермский край и Республика Башкортостан.

Методы: использована типология городов по критерию численности населения; применимая в градостроительных документах модель расчета городского населения «ранг-размер» строилась на основе статистических и экономико-математических методов.

Результаты: проведенное исследование позволяет говорить о тенденции нарастания диспропорций в распределении городского населения в региональном разрезе, особенно это заметно на территориях промышленных регионов. Определено, что значительное отклонение от устойчивости системы городского расселения дает самый крупный город в каждом регионе – областной (краевой, республиканский) центр.

Выводы: анализ динамики показателей, выполненный с помощью как статистических, так и пространственных методов исследования позволил авторам сделать вывод о негативном характере происходящих изменений в пространственной дифференциации расселения промышленных регионов Урала и Зауралья.

Ключевые слова: население; городское расселение; дифференциация расселения; неравенство; качество жизни; правило Ципфа

ВВЕДЕНИЕ

В последнее десятилетие выбор направлений и инструментов реализации региональной политики происходит на фоне широкой дискуссии об усилении дифференциации социально-экономического развития регионов России в условиях общей депопуляции, несокращающегося оттока населения из мелких и средних городов в крупные мегаполисы, продолжающейся межрегиональной миграции населения. В этих условиях дальнейшее развитие национальной экономики и повышение ее конкурентоспособности во многом будут зависеть от эффективности регионального стратегического управления пространственным развитием.

Разработка «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» выводит проблемы государственного управления процессами пространственного развития территорий на новый уровень. Этот документ является в некотором роде революционным по целому ряду положений: последний общегосударственный документ такого рода – «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации» был принят в 1994 году; сделан акцент именно на развитие территорий, а не только на расселение; задан стратегический подход к пространственному развитию страны и территорий; определен концептуальный подход к проблеме совершенствования системы расселения на уровне страны.

Неотъемлемой частью пространственного развития является развитие городского расселения. Актуальность исследования дифференциации городского расселения определяется, прежде всего, недостаточным уровнем знания этого явления, хотя отдельные его стороны и нашли отражение в ряде публикаций. В теоретическом плане актуальным остается анализ, выбор и обоснование методов оценки дифференциации городского расселения и их эмпирическая верификация. В теоретико-прикладном плане необходима разработка научно обоснованной методики оценки дифференциации городского расселения, ориентированной в том числе на региональные исследования.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследованиях пространственной дифференциации городского расселения можно выделить в качестве важнейших следующие направления:

- анализ современного состояния процессов урбанизации в мире и в России и ее противоречий (Алексеев и Зубаревич, 2000);
- исследование проблем растущих различий между густонаселенными метрополиями и периферией, усиливающих социально-экономическое неравенство территорий (Partridge et al., 2009; Zheng and Bohong, 2012);
- определение предпосылок устойчивого роста малых и средних городов (Puga, 1998).

Процессы периферизации как пространственной формы проявления неравенства и их связь с социально-экономическим спадом в малых городах в условиях негативных демографических изменений активно обсуждаются в научных публикациях. Например, рассматривая проблему сохранения

малых городов, особенно в условиях потери ими населения, специалисты приходят к выводу, что реализация стратегий развития на основе рыночных принципов не может рассматриваться как эффективный инструмент экономического роста малых городов и предлагают акцентировать внимание на вполне, как они считают, жизнеспособном альтернативном варианте их развития на основе реализации концепции «медленных городов» («Cittaslow»), активно внедряемой в стратегии развития малых городов во многих странах мира (Wirth et al, 2016).

Предпринимаются попытки разработки методологических подходов к измерению влияния пространственных факторов на качество жизни населения на уровне муниципальных образований на основе обоснования социально-экономических показателей «золотого стандарта» качества жизни и пространственной дифференциации территорий по данному признаку. В литературе приводятся интересные результаты таких исследований по Чешской Республике, отличающейся высокой степенью пространственной дифференциации на всех уровнях территориальной иерархии, в которых констатируется, что наиболее высокие показатели качества жизни отмечаются в крупных городах с населением более 100 000 человек и в небольших городах с населением от 5 000 до 10 000 человек (Murgaš and Klobučník, 2016).

Урбанизация имеет ряд положительных последствий: прежде всего, изменения в образе жизни населения, значительное увеличение ее продолжительности, распространение грамотности, рост образования населения и его культуры. Вместе с тем процесс урбанизации порождает экологические, экономические, политические и социальные проблемы.

В процессе дифференциации городского расселения на одном полюсе находится развитие мегаполисов и крупнейших городов, что создает определенные экономические преимущества, но и порождает при этом противоречия, снижающие качество жизни населения (Клюев и Яковенко, 2010; Ларионов и Шершневы, 2000) – экологические проблемы, связанные не только с воздействием производства на окружающую среду, но и с утилизацией бытовых отходов, обеспечением населения водой, развитием систем канализации и очистки бытовых стоков и т.д.¹ На другом полюсе – проблемы социально-экономического развития малых и средних городов. Так, численность и качество трудовых ресурсов, если эти города находятся вне агломерационной зоны, делает экономически невыгодным размещение в них современных конкурентоспособных производств. Типичными проблемами малых городов являются проблемы занятости населения – недостаток квалифицированной рабочей силы с избытком перекрывается ее общим излишком. Высокая миграция трудоспособного населения приводит к его демографическому старению и общему сокращению численности, что влечет рост удельных затрат на развитие и текущее содержание транспортной, экономической и социальной инфраструктуры. В свою очередь, это ведет к ухудшению качества городской среды (Хорев, 1972; Песоцкая, 1994).

¹ Russian Federation (territorial organization as of January 2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.citypopulation.de/Russia.html> (дата обращения: 08.08.2017).

По оценкам Г. Дончевского, А. Нецадина, А. Игнатъевой (Дончевский и др., 2013), процесс агломерирования в Российской Федерации выходит на новый уровень, переходя от скалярной формы (точечных агломераций) к векторной форме – формированию и развитию агломеративных коридоров.

Один из формирующихся агломеративных коридоров – Уральский (Дончевский и др., 2013), будет образовываться из Уфимской, Челябинской, Екатеринбургской, Нижнетагильской, Пермской агломераций. Этот процесс затронет население Башкортостана, Челябинской и Свердловской областей, Пермского края. По нашему мнению, в формирование Уральского агломеративного коридора будет вовлечено и население Курганской области, граничащей с Челябинской и Свердловской областями. Это обусловило выбор в качестве объекта исследования пяти регионов Урала и Зауралья, административно относящихся к Уральскому и Приволжскому федеральным округам, а именно Свердловской, Челябинской, Курганской областей, Пермского края и Республики Башкортостан. Все эти регионы имеют общие исторические корни, сложившиеся экономические, социальные, национально-культурные связи. Кроме того, анализ процессов пространственной дифференциации указанных регионов не проводился в контексте дифференциации городского расселения с 1980-х годов. В то же время на фоне радикальных рыночных реформ, процессов реиндустриализации и сокращения численности населения произошли значительные изменения в территориальном расселении.

Исследование процессов дифференциации городского расселения базируется на правиле Ципфа, методическом инструментарии оценки качества расселения, согласно которому «естественное» распределение городов по численности населения подчиняется закономерности: $P = P_{\max} / r$, где $P_{\max}$ – численность самого крупного города, r – ранг рассматриваемого города по численности населения. Сравнение фактического распределения городов по численности населения с распределением, рассчитанным по правилу Ципфа, позволяет анализировать характер дифференциации городского расселения. Приближение фактической структуры городского расселения к «естественной», выраженной эмпирической закономерностью, определяемой по правилу Ципфа, характеризует определенную устойчивость системы городов в рамках единого экономического пространства (Нецадин и Тульчинский, 2011).

Для расчетов показателей и анализа дифференциации городского расселения были использованы данные о численности населения городов Свердловской, Челябинской, Курганской областей, Пермского края и Республики Башкортостан без учета поселков городского типа. Использовались данные переписей населения 1989, 2002 и 2010 годов, а также данные Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2016 года.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Динамика общей численности населения и численности городского населения по промышленным регионам Урала и Зауралья существенно отличается от среднероссийской (рис. 1). Общая численность населения в целом по Российской Федерации на 1 января 2017 года по отношению к 1989 году

сократилась на 0,15 %. Численность же городского населения за этот период выросла почти на 1 %. В Башкортостане произошел рост общей численности населения на 3,14 %, при этом численность городского населения почти не изменилась. В Свердловской, Челябинской и Курганской областях, а также в Пермском крае общая численность населения сократилась.

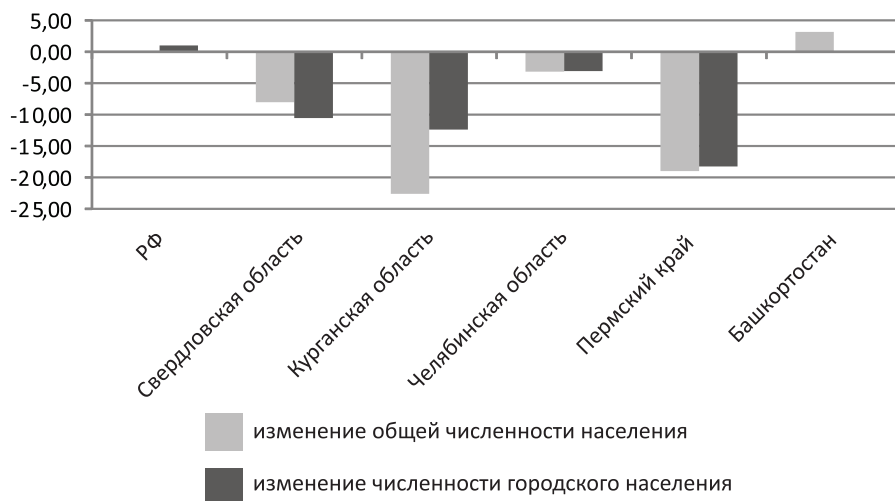


Рис. 1. Изменение общей численности населения и численности городского населения (с поселками городского типа) на 01.01.2017 к 1989 году, % /
 Fig. 1. Total and urban population changes (urban settlements included) as of January 1, 2017 compared with 1989, %

Наиболее значительное сокращение численности населения произошло в Курганской области, Пермском крае и Свердловской области. В Курганской области и Пермском крае сокращение численности населения происходит в основном за счет сельского населения. Наибольший разрыв наблюдается в Курганской области: сокращение численности городского населения составляет 12,4 % против 22,6 % сокращения общей численности. В Свердловской области динамика противоположная: выражен опережающий темп сокращения численности городского населения по сравнению с общим сокращением численности. Сокращение городского населения составило 10,6 % против 8,0 % сокращения общей численности населения области.

Неравномерное сокращение численности городского и сельского населения находит отражение в динамике доли городского населения (рис. 2).

Пространственная дифференциация расселения в Российской Федерации сопровождается активной внутрирегиональной миграцией населения из аграрных районов в города. По России в целом доля городского населения выросла с 1989 по 2017 год почти на 1,0 %. Доля городского населения в Свердловской и Челябинской областях была и остается значительно выше среднероссийского уровня. При этом доля городского населения в Челябинской области, незначительно снизившись к 2002 году (с 82,5 % до 81,8 %), возросла до прежнего уровня к 2017 году. В Свердловской области произошло заметное сокращение доли городского населения к 2010 году, что так и не было компен-

сировано незначительным ростом к 2017 году. Общее сокращение доли городского населения Свердловской области на 1 января 2017 года по сравнению с 1989 годом составило 2,4 п.п. В Республике Башкортостан и Курганской области доля городского населения значительно ниже общероссийского уровня. При этом в период с 1989 по 2017 год в Республике Башкортостан произошло снижение доли городского населения на 1,9 п.п. В Курганской области наблюдается устойчивый рост – на 7,2 п.п. за рассматриваемый период. Таким образом, динамика доли городского населения в рассмотренных регионах не показывает однозначной связи с их высокой или низкой урбанизацией.

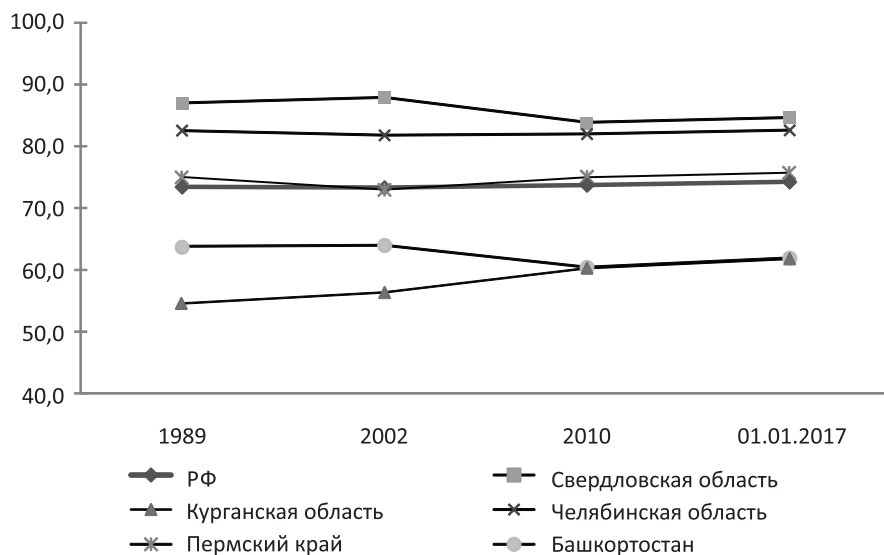


Рис. 2. Динамика доли городского населения (с поселками городского типа) за период 1989–2016 годы, % / Fig. 2. Urban population dynamics (urban settlement included) for 1989–2016, %

Для исследования характера пространственной дифференциации населения на территории может быть применен ряд количественных показателей. Один из них – индекс концентрации населения (ИК), дающий количественную оценку степени равномерности или неравномерности размещения населения. Рассчитав этот индекс по всем крупным территориальным единицам страны, Ю. В. Поросенков выделил пять основных ступеней размещения населения (1977 год): 1) равномерное (ИК – до 20 %); 2) неравномерное (ИК 20–25 %); 3) значительно неравномерное (ИК – 25–33 %); 4) существенно неравномерное (ИК 30–50 %); 5) резко неравномерное (ИК свыше 50 %) (Поросенков, 1977). Высокая доля городского населения в Свердловской области (рис. 2) коррелирует с индексом концентрации населения. Так, например, в 2014 году при плотности населения в 22,3 чел./км² индекс концентрации населения составлял 34 %, что на основании пяти основных ступеней размещения населения, определенных Ю. В. Поросенковым, можно классифицировать как существенно неравномерное расселение населения по территории области.

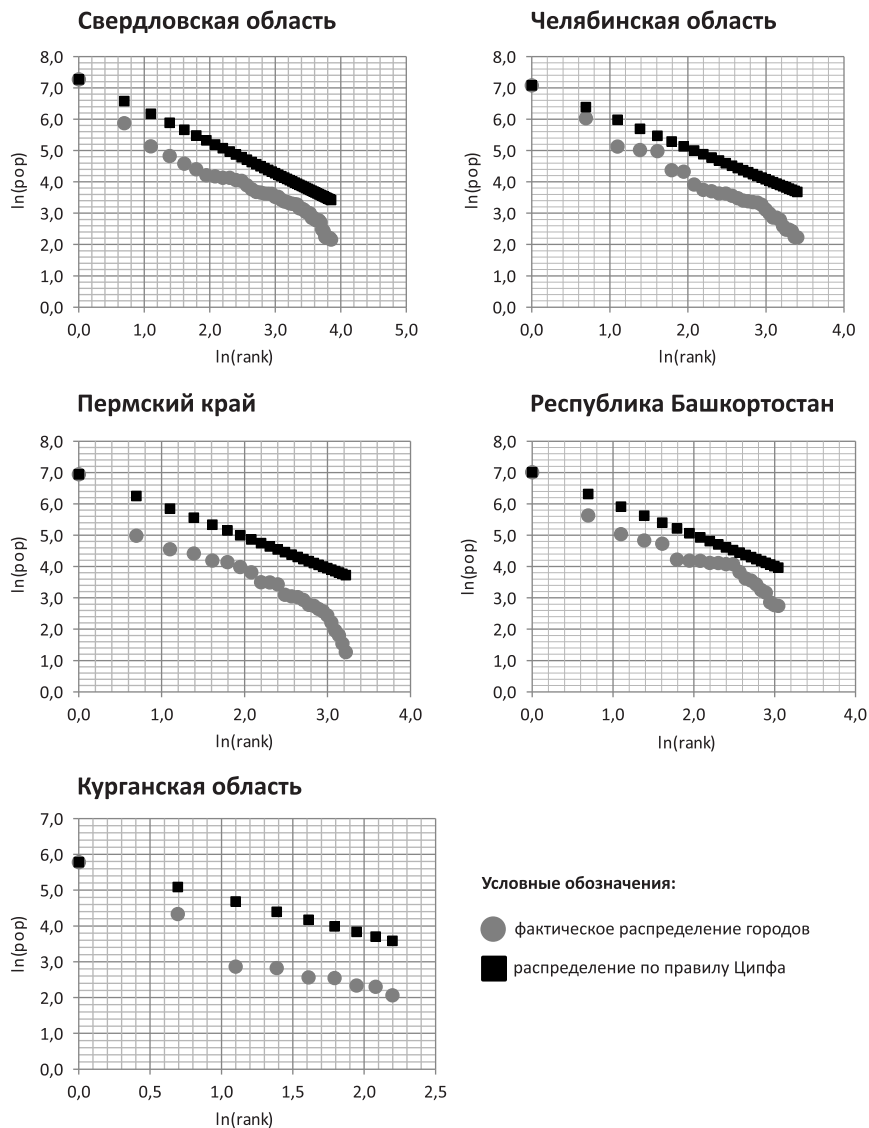


Рис. 3. Характеристика городского расселения на основе правила Ципфа² на 01.01.2016 / Fig. 3. Urban resettlement characteristics based on Zipf's law, as of January 1, 2016

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата³.

² $\ln(\text{rank})$ – натуральный логарифм ранга города по численности населения; $\ln(\text{pop})$ – натуральный логарифм численности.

³ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения: 08.08.2017).

Фактическое распределение численности населения городов по регионам на 1 января 2016 года и распределение, рассчитанное в соответствии с правилом Ципфа, приведены на рис. 3. Во всех рассмотренных регионах города, кроме самого крупного, лежат ниже распределения по правилу Ципфа. Их численность меньше, чем «естественная», соответствующая устойчивой системе городского расселения. Особенно сильно такое отклонение выражено в Курганской области и Пермском крае.

Для промышленных регионов Урала и Зауралья выявлена «сверхконцентрация» населения территорий в самом крупном по численности городе – областном (краевом, республиканском) центре. Например, в Свердловской области за период с 1989 по 2014 год при снижении доли населения с 52,7 % до 48,7 %, проживающего в городах с численностью до 250 тыс. чел., доля населения, проживающего в крупных и крупнейших городах, выросла соответственно с 47,3 % до 51,2 %. Для Свердловской и Челябинской областей, Пермского края и Республики Башкортостан характерно сильное отклонение фактического распределения численности городов в «зоне малых городов» (рис. 3). Именно для них проблема недостаточной численности населения стоит особенно остро, что подрывает общую устойчивость системы городского расселения.

Линейная аппроксимация фактического распределения численности городов дает уравнение линейной регрессии, которое имеет вид: $y = \alpha \cdot x + b$. Первый член уравнения (α) является показателем степени дифференциации городского расселения. Второй член уравнения (b) отражает среднюю людность городов. Расчетные значения параметров уравнения регрессии по Свердловской, Челябинской, Курганской областям, Пермскому краю и Республике Башкортостан приведены в таблице.

Таблица / Table

Значения параметров уравнения регрессии для фактического распределения городов промышленных регионов Урала и Зауралья / Regression equation parameters values for the actual distribution of cities in industrial regions of the Urals and Trans-Urals

Регион	Коэффициенты регрессии	1989	2002	2010	01.01.2016
Свердловская область	α -коэффициент	-1,0308	-1,0443	-1,0617	-1,0776
	Константа b	6,6812	6,6297	6,612	6,6336
Челябинская область	α -коэффициент	-1,2687	-1,2425	-1,2928	-1,3127
	Константа b	6,7921	6,776	6,8527	6,8829
Курганская область	α -коэффициент	-1,5298	-1,5468	-1,576	-1,6094
	Константа b	5,454	5,3946	5,3634	5,3601
Пермский край	α -коэффициент	-1,3471	-1,3731	-1,4048	-1,3127
	Константа b	6,6337	6,5804	6,5616	6,8829
Республика Башкортостан	α -коэффициент	-1,2143	-1,1712	-1,1832	-1,2043
	Константа b	6,6133	6,6136	6,6322	6,6742

На значение показателя средней людности (константа b) разнонаправленно влияют две тенденции: рост численности населения крупных городов и снижение численности средних и малых городов. Рост численности

населения крупных городов, особенно самого крупного, «центрального» города, увеличивает показатель средней людности; а снижение людности средних и малых городов ведет к уменьшению этого показателя. Обе эти тенденции выражены в рассматриваемых регионах. Итоговое значение показателя отражает преобладание одной из двух тенденций. В Свердловской и Курганской областях с 1989 года значение показателя средней людности уменьшилось. В Челябинской области, Пермском крае и Республике Башкортостан наблюдается рост этого показателя.

Для «естественного» распределения городов по правилу Ципфа уравнение линейной регрессии принимает вид: $y = -1 \cdot x + \ln(P_{\max})$, где $P_{\max}$ – численность самого крупного города. О степени дифференциации городского расселения и степени отклонения распределения городов от «естественного» распределения по правилу Ципфа можно судить по отклонению модуля коэффициента регрессии (α -коэффициент) от 1. Фактическое значение меньше 1 говорит о более низкой степени дифференциации городского расселения. Приближение к 1 свидетельствует о близости фактического распределения к «естественному» распределению по правилу Ципфа. Значение больше 1 указывает на более высокую степень дифференциации городского расселения по сравнению с рассчитанной по правилу Ципфа. Для рассматриваемых регионов самая высокая дифференциации городского расселения наблюдается в Курганской области, самая низкая – приближенная к «идеальному» распределению – в Свердловской области.

Трансформация системы городского населения, по мнению некоторых исследователей, будет характеризоваться приближением структуры городского расселения к «естественной», определяемой в соответствии с «правилом Ципфа» (Нещадина и Тульчинский, 2011). Наглядное представление о динамике процесса дифференциации городского расселения в период с переписи населения 1989 года по 1 января 2016 года дает рис. 4.

Как видно из рис. 4, после 2010 года тенденция к снижению дифференциации городского расселения наблюдается только в Пермском крае. Для остальных регионов, после спада к 2002 году, модуль коэффициента регрессии растет, что свидетельствует об усилении неравномерности городского расселения. Таким образом, указанная выше тенденция к росту устойчивости системы городов для четырех рассматриваемых регионов из пяти не подтверждается. Напротив, идет процесс нарастания диспропорций в распределении городского населения внутри промышленных регионов Урала и Зауралья, который, прежде всего, обусловлен «стягиванием» населения в крупные города.

По нашему мнению, значительное отклонение от устойчивой системы городского расселения дает именно самый крупный город в каждом регионе – областной (краевой, республиканский) центр. Это подтвердили расчеты авторов: были построены графики распределения численности городов и выполнен расчет параметров уравнения регрессии для указанных регионов без учета самого крупного города в регионе (см. рис. 5, пример для Челябинской области на 1 января 2016 года).

Как видно из рис. 5, без учета г. Челябинска городское расселение Челябинской области приближено к «идеальному» по правилу Ципфа. Модуль

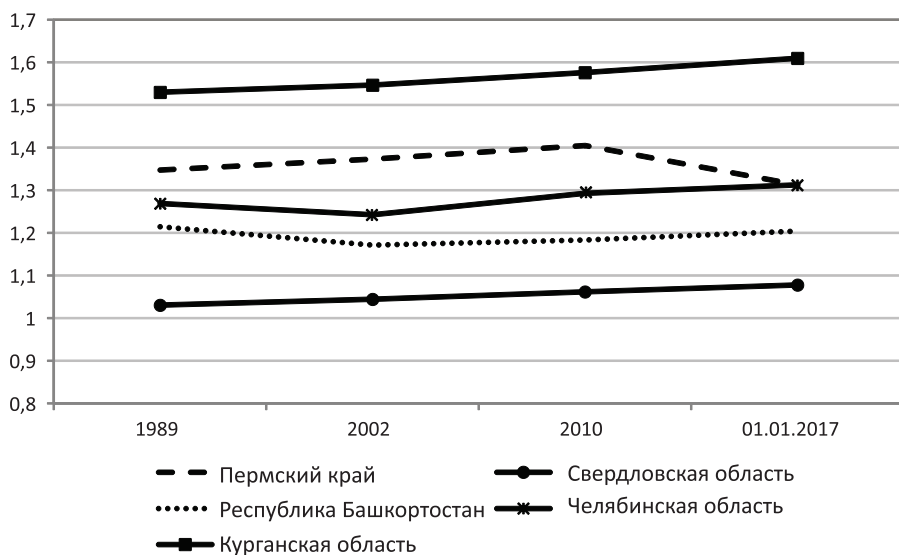


Рис. 4. Изменение модуля коэффициента регрессии распределения городов промышленных регионов Урала и Зауралья, рассчитанного в соответствии с правилом Ципфа / Fig. 4. Regression coefficient module change for urban resettlement in industrial areas of the Urals and the Trans-Urals based on Zipf's law

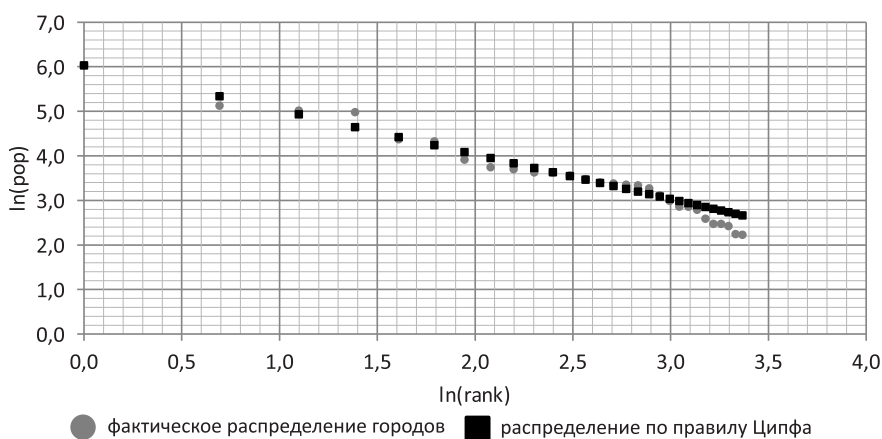


Рис. 5. Характеристика городского расселения Челябинской области без учета крупнейшего города (г. Челябинск) / Fig. 5. Urban resettlement characteristics for the Chelyabinsk Region (excluding the city Chelyabinsk)

коэффициента регрессии в этом случае равен 1,0844, что близко к коэффициенту для «естественного» распределения по Ципфу.

Расчет для Свердловской области без учета г. Екатеринбурга дает модуль коэффициента регрессии 0,8859; для Республики Башкортостан (без учета г. Уфы) – 0,9055; для Курганской области (без учета г. Кургана) – 0,9374, что является более низким уровнем дифференциации, чем «естественное» по правилу Ципфа. Для Пермского края без учета г. Перми модуль коэффициента регрессии самый высокий для рассмотренных регионов – 1,1068.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По нашим прогнозам, ожидаемая тенденция – дальнейшее сокращение численности населения средних и малых городов. На фоне сокращения общей численности населения будет идти дальнейшее увеличение доли городского населения, проживающего в крупных и крупнейших городах при их ускоренном развитии по отношению к малым и средним городам, а также увеличение числа малых городов при снижении их людности.

При этом отсутствие развитой транспортной инфраструктуры, сокращение объектов социальной инфраструктуры будет усиливать деградацию небольших поселений и создавать новые стимулы для оттока населения. Это, в свою очередь, не подталкивает региональные власти решать проблемы обустройства пустеющих территорий.

Проблемы, связанные с усилением разрыва между процветающими мегаполисами и небольшими городами, будут обостряться в отношении не только численности населения, но и качества его жизни. Постоянная и некомпенсируемая потеря населения в итоге оборачивается ростом стоимости жизни в данных городах, снижением наполняемости местных бюджетов и доступности социальных услуг, плохими условиями труда и безработицей, что будет усиливать дифференциацию территорий. В то же время быстрый рост крупных городов сопровождается ростом социального неравенства, преступности, антропогенной нагрузки на окружающую среду, что тормозит экономическое развитие.

В Евросоюзе, принимая во внимание тот факт, что к 2030 году 80 % европейцев будут горожанами, основной упор делают на развитие малых и средних городов, так как в них «легче воплотить в практику новые инициативы, проверить их жизнеспособность» (Солонцов, 2008). Китай, принимая решение о поддержке средних городов, объясняет это тем, что «умеренность и не масштабность средних городов» обеспечивает лучшие условия для жизни населения (Медведева и Старовойтова, 2013).

Таким образом, перспективный вариант стратегического решения проблемы дифференциации расселения видится в развитии городских агломераций на основе развития средних и малых городов, что позволит преодолеть основные проблемы современной тенденции городского расселения, а именно активно идущие процессы концентрации ресурсов в мегаполисах при ускоряющейся деградации малых и средних городов.

Как отмечают специалисты в области градостроительства, наиболее эффективными могут быть не мегаполисы, а городские системы, предусматривающие синергию между малыми и средними городами с наличием нескольких полицентричных конгломератов (Асебильо, 2011). Развитие агломераций по такому сценарию означает, что территориальные взаимодействия должны быть многообразными, охватывающими не только технологическую, но и демографическую, расселенческую сферы развития территорий регионов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Публикация выполнена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 16-02-00164 «Научно-методические инструментарий измерения оценки и управления факторами социально-экономического неравенства в системе воспроизводства трудового потенциала регионов России».

Библиографический список

Алексеев А. И., Зубаревич Н. В. Кризис урбанизации: формирование нового образа жизни // Проблемы прогнозирования. 2000. № 4. С. 138–146.

Асебилю Х. Современные города неэффективны [Электронный ресурс]. URL: <https://www.infox.ru/news/43/economy/realty/71128-sovremennyye-goroda-neeffektivny> (дата обращения: 08.08.2017).

Дончевский Г., Нецадин А., Игнатьева А. Современное агломеративное строительство: пора обновления взглядов // Общество и экономика. 2013. № 9. С. 165–177.

Клюев Н. Н., Яковенко Л. М. Территориальная справедливость // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Вып. 4. С. 16–27.

Ларионов В. Г., Шершнев Е. С. Проблемы больших городов на пороге XXI столетия // Российское предпринимательство. 2000. № 11. С. 84–87.

Медведева Л. Н., Старовойтова Я. М. Стратегии развития российских городов // Горизонты экономики. 2013. № 2. С. 89–95.

Модернизация России: территориальное измерение / Под ред. А. А. Нецадина, Г. Л. Тульчинского. СПб.: Алетейя, 2011. 328 с.

Песоцкая Е. В. Модели социально-экономического развития малых и средних городов России. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1994. 160 с.

Поросенков Ю. В. Закономерности размещения населения СССР. Экономико-географическое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1977. 160 с.

Солонцов С. Ю. Роль государственной социальной политики в развитии городов в системе расселения // Российское предпринимательство. 2008. № 11–2. С. 10–15.

Хорев Б. С. Малый город. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. 247 с.

Murgaš F., Klobučník M. Municipalities and Regions as Good Places to Live: Index of Quality of Life in the Czech Republic // Applied Research in Quality of Life. 2016. Vol. 11, № 2. P. 553–570.

Partridge M. D., Rickman D. S., Ali K., Olfert M. R. Do New Economic Geography Agglomeration Shadows Underlie Current Population Dynamics across the Urban Hierarchy? // Regional Science. 2009. Vol. 88, № 2. P. 445–466. DOI: 10.1111/j.1435-5957.2008.00211.x.

Puga D. Urbanization Patterns: European Versus Less Developed Countries // Journal of Regional Science. 1998. Vol. 38, № 2. P. 231–252.

Wirth P., Elis V., Müller B., Yamamoto K. Peripheralisation of Small Towns in Germany and Japan – Dealing with Economic Decline and Population Loss // Journal of rural studies. 2016. Vol. 47. P. 62–75. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2016.07.021.

Zhu Zheng, Zheng Bohong. Study on Spatial Structure of Yangtze River Delta Urban Agglomeration and Its Effects on Urban and Rural Regions // Journal of Urban Planning and Development. 2012. Vol. 138, № 1. P. 78–89. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000095](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000095).

Информация об авторах

Козлова Ольга Анатольевна – д-р экон. наук, профессор, заведующий Центром исследований социоэкономической динамики ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62

ORCID: 0000-0002-0448-3519

ResearcherID: M-4659-2016

Электронный адрес: olga137@mail.ru

Соськова Ольга Николаевна – старший преподаватель кафедры «Менеджмент и маркетинг» ФГБОУ ВО «Курганский государственный университет», 640000, г. Курган, ул. Гоголя, 25

ORCID: 0000-0002-1772-3411

ResearcherID: M-9484-2017

Электронный адрес: sskv_o@mail.ru

Статья получена 21 декабря 2017 года

UDC 332.13(470.5)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-64-79

SPATIAL DIFFERENTIATION FACTORS OF URBAN POPULATION DENSITY IN THE INDUSTRIAL REGIONS OF THE URALS AND TRANS-URALS

Olga A. Kozlova

Institute of Economics, the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia

The Ural State University of Economics, 62 8th of March str., Yekaterinburg, 620219, Russia

ORCID: 0000-0002-0448-3519

ResearcherID: M-4659-2016

E-mail: olga137@mail.ru

Olga N. Soskova

Kurgan State University, 25 Gogolya str., Kurgan, 640000,
Russia

ORCID: 0000-0002-1772-3411

ResearcherID: M-9484-2017

E-mail: sskv_o@mail.ru

For citation:

Kozlova, O. A. and Soskova, O. N. (2018), "Spatial Differentiation Factors of Urban Population Density in the Industrial Regions of the Urals and Trans-Urals", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 64–79, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-64-79.

Introduction. The article deals with current issues of the territorial organization of the social and economic space in the industrial Urals and Trans-Urals regions.

The issues have been brought up by growing unevenness in economic development and the living standards in Russian regions, caused by the active process of spatial differentiation of settlement, ultimately leading to the destruction of the established settlement structure under which all social service networks were formed as well as to deterioration of the age and educational structure of the population, and a decrease in the level and quality of life.

The aim is to determine trends in the spatial differentiation of urban settlements in the industrialized regions of the Urals and the Trans-Urals and to test the hypothesis that the settlement landscape in Russia resulting from implementation of the regional development policy inevitably leads to segregation of the economic and social space of Russia's regions. Five regions of the Urals and the Trans-Urals, administratively related to the Urals and the Volga federal districts were chosen as the object of the study, namely the Sverdlovsk, Chelyabinsk, Kurgan regions, the Perm Region and the Republic of Bashkortostan.

Methods. The analysis of the spatial differentiation of urban resettlement was based on Zipf's law.

Results. The analysis revealed the growing disproportion trend in urban resettlement at regional level, especially in industrial areas. It has been identified that the most significant deviations from stable urban settlement system are typical of the largest city in the region, i.e. the regional or republican capital city.

Conclusion. The dynamics indicators analysis based on both statistical and spatial methods has revealed negative trends in the current spatial differentiation of urban resettlement in the industrial regions of the Urals and Trans-Urals.

Key words: population; urban resettlement; spatial differentiation; inequality; quality of life; Zipf's law

Acknowledgments.

The work was supported by the Russian Fund of Fundamental Studies, project no. 16-02-00164 "Scientific and methodological tools for measuring the evaluation and management of social and economic inequalities in the reproduction system of the labor potential of the Russian regions".

References

- Alekseev A. I. and Zubarevich, N. V. (2000), "The Crisis of Urbanization: The Formation of a New Way of life", *Problemy prognozirovaniya*, no. 4, pp. 138–146.
- Acebillo, J. (2011), "Modern Cities Are Inefficient" [Online], available at: <https://www.infox.ru/news/43/economy/realty/71128-sovremennye-goroda-neeffectivny> (Accessed August 8, 2017).
- Donchevskii, G., Nechshadin, A. and Ignatieva, A. (2013), "Modern Agglomerative Construction: It's Time to Update the Views", *Society and Economics*, no. 9, pp. 165–177.
- Klyuev, N. N. and Yakovenko, L. M. (2010), "Territorial justice", *Problem Analysis and Public Administration Projection*, no. 4, pp. 16–27.
- Larionov, V. G. and Shershnev, E. S. (2000), "Problems of Large Cities on the Threshold of the XXI Century", *Russian Journal of Entrepreneurship*, no. 11, pp. 84–87.
- Medvedeva L. N. and Starovoytova Ya. M. (2013), "The Development Strategies of Russian Cities", *Gorizonty ekonomiki*, no. 2, pp. 89–94.
- Neshchadin, A. A. and Tul'chinskii, G. L. (ed.) (2011), *Modernizatsiya Rossii: territorial'noe izmerenie* [Modernization of Russia: A Territorial Dimension], Aleteiya, Saint Petersburg, Russia.
- Pesotskaya, E. V. (1994), *Modeli sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya malykh i srednikh gorodov Rossii* [Models of socio-economic development of small and medium-sized cities in Russia], Publishing House of Saint-Petersburg State Economic University, Saint Petersburg, Russia.
- Porosenkov, Yu.V. (1977), *Zakonomernosti razmeshcheniya naseleniya SSSR. Ekonomiko-geograficheskoe issledovanie* [Regularities in the distribution of the USSR population. Economic and geographical study], Publishing House of Voronezh State University, Voronezh, Russia.
- Solontsov, S. Yu. (2008), "The role of state social policy in the development of cities in the resettlement system", *Russian Journal of Entrepreneurship*, no. 11–2, pp. 10–15.
- Horev, B. S. (1972), *Malyi gorod* [Small town], Publishing House of Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.
- Murgaš, F. and Klobučník, M. (2016), "Municipalities and Regions as Good Places to Live: Index of Quality of Life in the Czech Republic", *Applied Research in Quality of Life*, vol. 11, no. 2, pp. 553–570.
- Partridge, M. D., Rickman, D. S., Ali, K. and Olfert, M. R. (2009), "Do New Economic Geography Agglomeration Shadows Underlie Current Population Dynamics across the Urban Hierarchy?", *Regional Science*, vol. 88, no. 2, pp. 445–466, doi: 10.1111/j.1435-5957.2008.00211.x.
- Puga, D. (1998), "Urbanization Patterns: European Versus Less Developed Countries", *Journal of Regional Science*, vol. 38, no. 2, pp. 231–252.
- Wirth, P., Elis, V., Müeller, B. and Yamamoto, K. (2016), "Peripheralisation of Small Towns in Germany and Japan – Dealing with Economic Decline and Population Loss", *Journal of rural studies*, vol. 47, pp. 62–75, doi: 10.1016/j.jrurstud.2016.07.021.

Zhu Zheng and Zheng Bohong (2012), "Study on Spatial Structure of Yangtze River Delta Urban Agglomeration and Its Effects on Urban and Rural Regions", *Journal of Urban Planning and Development*, vol. 138, no. 1, pp. 78–89, doi: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000095](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000095).

Received December 21, 2017

УДК 338.24:658.71

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95

КАТАЛОГИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ, СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

А. М. ПАХОМОВА

Пермский филиал «Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики», г. Пермь, Россия

Пермский государственный национальный исследовательский университет,

г. Пермь, Россия

Ю. Г. ПАХОМОВ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,

г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Пахомова А. М., Пахомов Ю. Г. Каталогизация в системе контрактных отношений: исторический опыт, современные проблемы и пути их решения// Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 80–95. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95.

Введение: в статье рассматривается институт правового регулирования системы каталогизации товаров, работ, услуг; характеризуется его зарождение через систему библиотечного документооборота, определяются нормативно-правовые акты, способствующие его становлению в период с 70-х годов XX века по настоящее время; описывается степень исследованности данной темы в научной литературе; определяются проблемы каталогизации в системе контрактных отношений, прослеживается современное состояние каталогизации на территории Пермского края.

Цель: определить современные проблемы каталогизации и возможные пути их решения.

Методы: теоретического исследования, системного анализа, дедуктивно-индуктивный метод.

Результаты: проведен анализ правового регулирования системы каталогизации, формирования научного интереса к этой теме; определены подходы правового регулирования системы каталогизации для государственных и муниципальных закупок; выявлены специфика и проблемы процессов каталогизации на территории Пермского края.

Выводы: понятия, нормативно-правовое регулирование и конкретные алгоритмы каталогизации в Российской Федерации так и не обрели четких определений и системных правил. Попытки выстроить систему каталогизации в соответствии с международными подходами обусловили принятие нескольких отдельных нормативно-правовых актов, которые не стали единым целым. Кроме того, отставание научного осмысления идущих процессов в известной степени не позволило концептуально определить цели и задачи каталогизации, а также основные правила построения системы каталогов. Сегодня каталогизация закупок представляет собой срочную попытку практических действий без анализа существующей ситуации. Современный процесс каталогизации как на территории Российской Федерации, так и Пермского края необходимо выстраивать исходя из принципов актуальности, управляемости и усвояемости. Важно обеспечить простоту управления и контроля при работе с каталогом, его защищенность в случае возможных ошибок заказчика, уменьшить загруженность заказчика и повысить эффективность управления каталогом, создать возможность для заказчика в короткие сроки приобрести необходимые навыки по использо-

ванию каталога. В рамках контрактной системы появление и развитие каталога товаров, работ, услуг должно способствовать оптимизации планирования и процесса закупок государственными и муниципальными заказчиками.

Ключевые слова: каталог товаров, работ, услуг; каталогизация; классификаторы; справочники в системе контрактных отношений

ВВЕДЕНИЕ

Современное состояние нормативно-правового регулирования системы контрактных отношений характеризуется наличием проблем, связанных с относительно новым элементом регулирования в системе государственных и муниципальных закупок – системой каталогизации товаров, работ, услуг. Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога»¹ было определено создание в системе контрактных отношений каталога, под которым стал пониматься систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 и включающий в себя коды каталога, соответствующие указанным кодам товары, работы, услуги, являющиеся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги. При этом институт каталогизации в системе государственных и муниципальных закупок является определенной новацией нормативно-правового регулирования данной сферы.

Первоначально понятие каталогизации в большей степени относилось к системе библиотечного документооборота. Исследования системы каталогизации как в российских (Сукиасян, 2009), так и в зарубежных (Chan and Hodges, 2007; Joudrey et al., 2015) исследованиях были посвящены проблемам выбора критериев классификации. В систему государственного регулирования экономики данная проблематика начала входить в 70-е годы XX века, что было обусловлено требованием приведения в надлежащий вид выпускаемой продукции.

В современном определении понятия каталогизации можно видеть как управленческие, так и экономические подходы. Так, под понятием «каталогизировать», т.е. составлять каталог чего-нибудь (греч. *katalogos* – список), понимается составленный в определенном порядке перечень каких-либо однородных предметов (книг, экспонатов, товаров и т.д.), которые классифицируются

¹ Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 145. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212534/ (дата обращения: 14.12.2017).

по назначению, способу группировки, видам и проч. При этом исследование в данном направлении в основном были связаны с каталогизацией либо в рамках библиотечного дела, либо в целом в рамках каких-либо видов документов.

Нормативно-правовое регулирование каталогизации товаров в большей степени можно отнести к концу 90-х годов XX века, когда постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 года № 301² были принят Общероссийский классификатор продукции (ОКП), вступивший в силу с 1 июня 1994 года. До этого периода, еще в 1950 году, в рамках Совета таможенного сотрудничества была разработана Брюссельская товарная номенклатура, а в 1983 году под эгидой этой же международной организации была завершена работа над Гармонизированной системой описания и кодирования товаров (ГС). Российская Федерация присоединилась к Международной конвенции о ГС³ в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1996 года № 372⁴. Существенное влияние на взаимодействие и сотрудничество Российской Федерации и стран СНГ оказало Соглашение о единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ)⁵, подписанное в г. Москве 3 ноября 1995 года и позволявшее каталогизировать продукцию, предназначенную для экспортных целей.

В 2000-е годы в период перехода российской экономики к созданию системы поддержки выпуска продукции российского происхождения появляются задачи систематизации выпускаемой продукции и ее гармонизации с европейскими видами товаров, работ и услуг. Речь идет, прежде всего, о процессе стандартизации товаров, работ и услуг, причем первоначально в оборонном комплексе. И лишь впоследствии данный институт стал внедряться в систему государственного и муниципального заказа и связываться с работой, в том числе и по составлению технических заданий на товары, работы, услуги. Применение же классификаторов продукции для государственного регулирования экономики стало осуществляться путем выпуска соответствующих нормативно-правовых актов с указанием в них регулируемых показателей и соответствующих классификаторов продукции, как правило, с приведением диапазонов кодов и наименований видов продукции по схеме: нормативный акт – регулируемый показатель – классификатор продукции (Кевеш,

² О принятии Общероссийского классификатора продукции ОК 005-93 с датой введения в действие с 1 июля 1994 года [Электронный ресурс]: постановление Госстандарта РФ от 30.12.1993 № 301. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98700/ (дата обращения: 16.12.2017).

³ *International Convention on the Harmonized System* [Электронный ресурс]. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx/ (дата обращения: 15.12.2017).

⁴ О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции о гармонизированной системе описания и кодирования товаров [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 03.04.1996 № 372. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115184/ (дата обращения: 20.12.2017).

⁵ *Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ)* [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9035084> (дата обращения: 13.12.2017).

2010, с. 69). С 1 апреля 2000 года в Российской Федерации была введена Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности РФ (ТН ВЭД РФ), в соответствии с которой длина кодового обозначения товара составляла 10 цифровых знаков. Десятый знак являлся нововведением Таможенного тарифа РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 года № 148⁶. С тех пор позиции, в которых товары фактически определялись не кодами, а текстовым описанием были переведены в основную структуру и получили самостоятельные 10-значные кодовые обозначения.

Новый этап правового регулирования системы каталогизации может быть связан с принятием постановления Правительства РФ от 11 января 2000 года № 26 «О Федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд»⁷, которым было введено понятие каталогизации, определялась необходимость каталогизации в первую очередь продукции для нужд обороны и безопасности страны. В данном подзаконном акте давалось системное определение понятия каталогизации продукции, под которой понимались работы по единообразному представлению, сбору, классификации, идентификации, регистрации, обработке, хранению и распределению информации о комплектующих изделиях и материалах, поставляемых (заказываемых) для федеральных государственных нужд. Этим же постановлением был установлен тринадцатизначный номенклатурный код для регистрации товаров в каталоге.

В феврале 2000 года приказом Госстандарта России от 3 февраля 2000 года № 32 была утверждена Концепция федеральной системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд⁸, которая и определила ключевые цели в части необходимости введения каталогизации продукции. Несмотря на более поздний, чем принятие упомянутого выше постановления Правительства РФ от 11 января 2000 года № 26, срок утверждения концепции, в ней было заявлено, что только применение системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд может решить такие проблемы, как неоправданный рост номенклатуры продукции, наличие значительного количества дублирующих изделий, отсутствие их взаимозаменяемости и совместимости, затруднение технического обслуживания и роста однотипных изделий вследствие низкого уровня межотраслевой, межвидовой унификации. В концепции были даны определения понятий каталогизации продукции, которое практически полностью совпадало с определением, содержащимся в постановлении Правительства РФ, а также

⁶ О Таможенном тарифе Российской Федерации – своде ставок ввозных таможенных пошлин и Товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22.02.2000 № 148. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26321/ (дата обращения: 15.12.2017).

⁷ О федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11.01.2000 № 26. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25666/ (дата обращения: 16.12.2017).

⁸ Концепция федеральной системы каталогизации продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: утв. Приказом Госстандарта России от 03.02.2000 № 32. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=288693#04325928429331787> (дата обращения: 18.12.2017).

института каталогизации. Под последним понималась многофункциональная информационно-управляющая деятельность, направленная на существенное повышение эффективности органов государственного управления и служб обеспечения, за счет проведения единой политики в области заказа, закупки и унификации изделий, подлежащих разработке, производству, эксплуатации, учету, хранению и утилизации в интересах удовлетворения потребностей государственных заказчиков.

Необходимо сказать о высоком уровне разработки данной концепции, в которой системно были названы как цели каталогизации, так и объектно-субъектный состав каталогизации. Кроме того, были определены этапы каталогизации, мероприятия по обеспечению создания, функционирования и развития каталогизации, нормативно-правовая база и автоматизированное сопровождение системы каталогов.

Процесс каталогизации определил создание целой серии классификаторов, которые использовались в хозяйственной деятельности и стали основой для классификации товаров, работ и услуг. Перечень общероссийских классификаторов приведен в постановлении Правительства РФ от 10 ноября 2003 года № 677⁹. Их применение стало обязательным при создании государственных информационных систем и ресурсов, при межведомственном обмене, для статистической информации. В практике эти классификаторы используются и сегодня в правовых актах в социально-экономической области для однозначной идентификации и унификации объектов правоотношений.

Приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст¹⁰ с 1 января 2008 года на период до 1 января 2011 года (в дальнейшем срок действия продлен на два года) был введен в действие Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) без отмены классификатора ОКП 301. Классификатор представлял собой систематизированный свод кодов и наименований группировок продукции, построенных по иерархической системе классификации. Он был необходим: во-первых, для решения задач каталогизации продукции, включая разработку каталогов и систематизацию в них продукции по важнейшим технико-экономическим признакам; во-вторых, для сертификации продукции в соответствии с группами однородной продукции, построенными на основе группировок ОКП; в-третьих, для статистического анализа производства, реализации и использования продукции на макроэкономическом, региональном и отраслевом уровнях; наконец, для структуризации промышленно-экономической информации по видам выпускаемой предприятиями про-

⁹ Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 10.11.2003 № 677. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44955/ (дата обращения: 18.12.2017).

¹⁰ О принятии и введении в действие Изменения 1/2007 ОКВЭД к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) [Электронный ресурс]: приказ Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77203/ (дата обращения: 18.12.2017).

дукции с целью проведения маркетинговых исследований и осуществления снабженческо-сбытовых операций. Каждая позиция Общероссийского классификатора продукции содержала шестизначный цифровой код, однозначное контрольное число и наименование группировки продукции.

Одним из первых классификаторов, на основе которого в дальнейшем будет выстраиваться общая система классификации, можно считать ОКПД (ОК 034-2007), который был принят и введен в действие указанным выше приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст. Он заменил устаревшие и не имеющие международных аналогов классификаторы. Актуальная версия классификатора – ОКПД2, где данная аббревиатура расшифровывается как Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Он был принят приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 года № 14-ст¹¹ с датой введения в действие с 1 февраля 2014 года и правом досрочного применения в правоотношениях, возникших с 1 января 2014 года. Этим же приказом с 1 января 2015 года были отменены предыдущие ОКПД и ОКП, хотя позднее срок их действия был продлен до 1 января 2017 года.

ОКПД2 построен на основе гармонизации со Статистической классификацией продукции по видам деятельности в Европейском экономическом сообществе (КПЕС 2008)¹² путем сохранения без изменения из КПЕС 2008 кодов (до шести знаков включительно) и объемов понятий соответствующих позиций. При этом имеются случаи, для которых национальные особенности отражаются путем изменения группировок КПЕС 2008 с 2-6-разрядными кодами. Особенности, отражающие потребности российской экономики по детализации продукции, учитываются в группировках ОКПД2 с 7-9-разрядными кодами.

Объектами классификации в ОКПД2 является продукция (услуги, работы). Целями введения ОКПД2 было обеспечение информационной поддержки задач, связанных с:

- классификацией и кодированием продукции (услуг, работ) для целей государственной статистики;
- разработкой нормативных правовых актов, касающихся государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности;
- реализацией комплекса учетных функций в рамках работ по государственной статистике, связанных с обеспечением потребностей органов государственной власти и управления в информации о продукции по видам экономической деятельности при решении аналитических задач;
- обеспечением системы государственной контрактации и оптовой торговли на внутреннем рынке;

¹¹ О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) [Электронный ресурс]: приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163268/ (дата обращения: 11.12.2017).

¹² Statistical Classification of Products by Activity in the European Economic Community (CPA 2008) [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cpa-2008/> (дата обращения: 16.12.2017).

- подготовкой статистической информации для сопоставлений на международном уровне;
- размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ (оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд;
- налогообложением;
- обеспечением классификации основных фондов, используемой в Общероссийском классификаторе основных фондов;
- стандартизацией и обязательным подтверждением соответствия продукции;
- классификацией и кодированием услуг, оказываемых населению хозяйствующими субъектами.

Позднее был разработан стандарт ГОСТ Р 51725.2-2012 «Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Термины и определения»¹³, который был введен в действие с 1 июля 2013 года. Но уже в 2014 году был выпущен Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2014 «Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения»¹⁴, который оставил в силе ГОСТ Р 51725.2-2012, но заменил ГОСТ Р 517250-2001¹⁵.

Таким образом, процесс каталогизации связан с необходимостью создания таких классификаторов, которые бы обеспечивали, с одной стороны, понимание потребности государственных и муниципальных заказчиков для участников закупок, с другой – могли бы стать основой для группирования всей выпускаемой в стране продукции. По сути, классификация и каталогизация являются базой, на которой строится описание всего спектра товаров, работ и услуг, закупаемых в общехозяйственном обороте с разным целеполаганием.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Обширнейшая, постоянно совершенствующаяся нормативно-правовая база каталогизации могла бы стать объектом научного внимания, но не стала. Подходы нормативно-правового регулирования процессов каталогизации, к сожалению, не являются активными объектами научного осмысления отечественных специалистов, хотя исследования зарубежных авторов в данном направлении ведутся. Так, еще в 80-х годах XX века предпринимались попытки классификации задач закупок через понятие таксономии (Fowler

¹³ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Термины и определения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.2-2012. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200103441> (дата обращения: 17.12.2017).

¹⁴ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2014. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200115414/> (дата обращения: 17.12.2017).

¹⁵ *Каталогизация продукции для федеральных государственных нужд. Комплекс нормативных документов по каталогизации. Общие положения* [Электронный ресурс]: Нац. стандарт РФ ГОСТ Р 51725.0-2001. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200019861/> (дата обращения: 17.12.2017).

and Lamm, 1987). Такой вид классификации, как таксономия, определяет принципы классификации и систематизации сложноорганизованных, иерархически соотносящихся сущностей и был методом классификации, используемым для упорядочивания объектов географии, геологии, языкознания, этнографии и всего многообразия органического мира. Авторами была выбрана схема классификации Berliner, Angell и Shearer, при этом была предпринята попытка применить данные классификационные принципы для извещений о закупках. Критерии приведенной классификации в большей степени оказались субъективными, но в связи с выделенным потенциалом схемы классификации для решения закупочных задач предлагалось использовать их для развития таксономических исследований в области закупок. Данное направление, к сожалению, не получило должного развития в научной литературе.

Обращаясь к зарубежным исследованиям в период 2000–2010-х годов, следует выделить попытку проведения классификаций с использованием определенных программных продуктов. Так, в 2002 году была представлена система AutoCat для классификации любых видов продукции. AutoCat использовала модель векторного пространства, модифицированную для рассмотрения атрибутов продукта, недоступных в традиционных классификациях, и определяла ключевые особенности интерфейса, разработанные для оказания помощи пользователям в оценке и редактировании результатов алгоритма классификации (Wolin, 2002).

В дальнейшем система классификационных признаков и критериев начинает применяться зарубежными авторами для разработки электронных закупок. В этом направлении можно увидеть развитие системы электронных закупок Университета Рединга и Голдсмитского колледжа в Лондоне, которые совместно разработали систему электронных закупок под названием «SpendInsight», использование которой, по оценкам Национального аудиторского офиса Британии, позволит экономить более 500 млн фунтов в год. Расширение системы «GreenInsight», как определяют авторы, также позволит продавцам оценивать воздействие своих закупок на окружающую среду. Ключом к этим системам является способность классифицировать продукты из разных источников. Авторами предлагалось рассматривать методы классификации, используемые для анализа данных о продуктах, и определять наилучший вид классификации через соответствующий программный комплекс (Roberts et al., 2014).

В России можно выделить исследования лишь нескольких авторов, работающих в данной области. Так, А. В. Карташев в докторской диссертации, определяя значимость процесса каталогизации, описывает его как информационную технологию, направленную на существенное повышение эффективности и экономичности действий органов управления и служб материально-технического обеспечения за счет единой системы идентификации, хранения и обращения информации о продукции для федеральных государственных нужд (Карташев, 2004). Это одно из немногих диссертационных исследований, определяющих процесс каталогизации, в том числе и для системы государственных и муниципальных закупок.

Д. О. Ямпольская, определяя научный интерес к классификации, объясняет необходимость изучения данной темы проблемами удорожания

продукции, увеличения сроков реализации товаров и потери рынков сбыта (Ямпольская, 2015). Относительно активно идут исследования вопросов каталогизации лишь в разрезе сравнительных характеристик российских и зарубежных классификационных систем. Среди исследователей, работающих в данном направлении, выделяется работа С. А. Рожковой, определяющая слабую гармонизацию российских классификаторов с зарубежными и порожденные в связи с этим трудности (Рожкова, 2015).

Кроме того, вплоть до последнего времени проблема каталогизации достаточно редко удостоивалась пристального внимания со стороны исследователей именно в области государственных и муниципальных закупок. При этом данная тема рассматривается в основном в рамках решения вопросов планирования, прогнозирования и нормирования закупок. Так, В. Г. Белов, характеризуя каталогизацию товаров, работ, услуг, прямо связывает ее с обоснованием и нормированием закупок, выделяя сложности каталогизации на этапе становления контрактной системы и определяя необходимость создания каталогов через постоянно обновляемый информационный ресурс (Белов, 2014, с. 61). Заметим, что исследования в данной области могли бы стать основой для формирования общей концепции системы каталогизации и обосновать использование различных подходов в решении ряда вопросов каталогизации, таких как выделение критериев деления товаров, работ и услуг на группы и подгруппы, а также создание необходимого терминологического аппарата.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Современное правовое состояние каталогизации нуждается как в научном осмыслении идущих процессов, так и системном их регулировании.

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога» не только не определило, как будет выстраиваться система каталогов, но и породило множество вопросов. Одним из самых острых вопросов является соотношение всех видов кодов и классификаторов, использующихся в современных контрактных отношениях. Введение системы каталогов должно было бы унифицировать систему планирования закупок и в дальнейшем привести к ее упрощению, что на данном этапе правового регулирования так и не произошло.

Современная система каталогизации продукции должна будет решать ключевые задачи в области закупки товаров, работ, услуг, отвечающих принципам контрактных отношений, таких как выпуск инновационной, высокотехнологичной продукции, с соблюдением процедур обоснования и нормирования. Каталоги товаров, работ, услуг должны стать необходимым инструментом приведения всех закупаемых товаров, работ, услуг в соответствующий вид, обеспечивающий потребности государственных и муниципальных заказчиков, но не содержащий элементов роскоши в описании. Каталоги определяют не только единый стандарт закупаемых товаров, работ и услуг, но и позволяют

участникам закупок при организации предпринимательской деятельности и определении возможности участия в системе контрактных отношений ориентироваться на те виды товаров, которые определены каталогами. Таким образом, введение каталогов должно стать основой для планирования закупаемых товаров, работ и услуг и исключить в дальнейшем необоснованные потребности заказчиков, не соответствующие целям контрактных отношений.

Тем не менее, несмотря на недостаточное правовое регулирование данных процессов, наполнение системы каталогов началось в октябре 2017 года. Приоритет по заполнению позиций каталога был отдан лекарственным препаратам и медицинским изделиям, закупки которых по-прежнему остаются наиболее сложными с точки зрения контрактных отношений, но при этом социально значимыми. В течение 2018 года система каталогизации должна принять законченный вид с введением всех закупаемых товаров, работ и услуг в каталог.

Определяя специфику нормативно-правового регулирования процессов каталогизации в Пермском крае, необходимо указать на принятие двух ключевых документов в данной области: постановления Правительства Пермского края от 24 августа 2017 года № 731-п «О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Пермского края»¹⁶ и приказа Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края от 19 сентября 2017 года № СЭД-32-01-04-95, утвердившего Правила формирования, ведения и применения каталога товаров, работ и услуг Пермского края¹⁷. Региональная информационная система в качестве главного модуля работы краевых государственных заказчиков определила модуль каталогов товаров, работ, услуг. Последние отсортировываются в соответствии с группами ОКПД2.

Главной целью каталогизации стала систематизация и стандартизация закупаемых на территории Пермского края товаров, работ и услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ)¹⁸, с учетом конкретных потребностей заказчиков региона. Кроме того, внесение каталогов в Региональную информационную систему позволит контролировать соответствие закупаемых товаров, работ и услуг целям контрактных отношений. В дальнейшем необходимо будет проанализировать каталог не только со стороны

¹⁶ О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 24.08.2017 № 731-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/450325924/> (дата обращения: 22.11.2017).

¹⁷ Об утверждении Правил формирования, ведения и применения Каталога товаров, работ, услуг Пермского края [Электронный ресурс]: приказ М-ва по рег. контракт. системы в сфере закупок Перм. края от 19.09.2017 № СЭД-32-01-04-95. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_452407/ (дата обращения: 26.11.2017).

¹⁸ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 28.11.2017).

заказчиков Пермского края, но и участников закупок, что позволит оценить качество каталогизации в регионе исходя из возможностей поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, совершаемых участниками в системе государственных и муниципальных закупок.

Определение каталога товаров, работ, услуг Пермского края дано через понятие систематизированного перечня товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных нужд Пермского края. Основу каталога составляет систематизированный свод наименований единиц товаров, работ, услуг и соответствующих им кодов. Каталог состоит из классификатора предметов государственного заказа и справочника предметов государственного заказа, где первое – это перечень унифицированных наименований категорий товаров, работ, услуг; а второе – перечень конкретных товаров, работ, услуг. Классификатор предметов государственного заказа состоит из трех разделов: товары, работы и услуги. Основные принципы его построения определены следующим образом: классификационное деление предметов закупки произведено по тематическому признаку; разделы содержат классификационные группировки, сформированные по иерархическому принципу (детализация) и имеющие наименования; каждой позиции классификатора присвоены коды ОКПД2; классификационные группировки могут содержать до семи разрядов.

Принципы построения справочника предметов государственного заказа определены по линейному принципу. Позиции справочника объединены в классификационные группировки классификатора предметов государственного заказа нижнего уровня по тематическому признаку; каждой позиции справочника присвоены конечные коды ОКПД2 и единицы измерения; позиции имеют наименования, сформированные в соответствии со ст. 33 Закона 44-ФЗ и позволяющие однозначно идентифицировать предмет закупки.

Работа по наполнению каталога на территории Пермского края была начата в октябре 2017 года и продолжается до сих пор. Она построена по принципу: потребность заказчика – позиция каталога. Наполнение Каталога осложнено проблемами как технико-юридического, так и управленческого характера. К первой группе проблем можно отнести отсутствие необходимых признаков классификации для некоторых видов закупок, носящих совмещенный характер. К таким закупкам относятся поставка товара и одновременно услуги по его обслуживанию. Пока такие предметы закупок не нашли должных критериев каталогизации. Кроме того, сложности вызывают и те закупки, классификация которых затруднена и лишь приблизительно подпадает под уже известные критерии каталогизации, например закупки по созданию научно-исследовательского продукта или закупки по концессионным соглашениям. Среди очевидных проблем каталога, присущих создаваемым классификаторам любого вида и типа, остается проблема правильного выбора признака классификации (Ямпольская, 2015, с. 205).

Второй блок проблем связан с взаимодействием различных органов власти в процессе создания и наполнения указанных классификаторов, самой острой из них является недостаточная проработанность позиций каталога государственных заказчиков с главными распорядителями бюджетных средств. Здесь имеет место и ключевая проблема планирования и обоснования потребностей

государственных заказчиков – конкретная позиция каталога должна быть обоснована для осуществления закупки в соответствии с целями, определенными ст. 13 Закона 44-ФЗ. Кроме того, достаточно острой продолжает оставаться проблема быстроты наполняемости каталога исходя из потребностей государственных заказчиков. Сам процесс внесения новой позиции в каталог является достаточно длительным, сроки определены исходя из необходимости согласования новых позиций с главными распорядителями бюджетных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, понятия, нормативно-правовое регулирование и конкретные алгоритмы каталогизации в Российской Федерации не имеют четких границ и системных правил. Попытки создать систему каталогизации в соответствии с международными подходами пока не увенчались успехом и привели к принятию лишь нескольких отдельных нормативно-правовых актов. Кроме того, отставание научного осмысления процессов каталогизации в определенной степени не позволило концептуально сформулировать цели и задачи системы каталогов и определить основные правила ее построения. Все современные действия, совершаемые в области каталогизации, напоминают срочную попытку предпринять практические шаги без анализа существующей ситуации. Подобные проблемы существуют и в Пермском крае, где активно идет процесс каталогизации товаров, работ, услуг в системе контрактных отношений.

В дальнейшем процесс наполнения каталога как на территории Российской Федерации, так и Пермского края необходимо выстроить исходя из принципов актуальности, управляемости и усвояемости. Необходимо обеспечить заказчику возможность в текущий момент времени найти в справочнике предметов государственного заказа необходимые товары, работы, услуги с требуемыми показателями качества и функциональности; простоту управления и контроля при работе с каталогом, защищенность от возможных ошибок пользователя, уменьшение загруженности заказчика при большой эффективности управления; приобретение заказчиком в короткие сроки необходимых навыков по использованию каталога.

В рамках контрактной системы появление и развитие каталога должно способствовать оптимизации планирования и процесса закупок товаров, работ, услуг. Поэтому необходимо в наиболее короткие сроки определиться с решением проблемных вопросов и создать механизмы реализации каталогизации в практике работы государственных и муниципальных заказчиков Пермского края.

Библиографический список

Белов В. Г. Нормирование в системе планирования государственных и муниципальных закупок: экономико-правовые аспекты // Проблемы в Российском законодательстве. 2014. № 4. С. 57–62.

Карташев А. В. Методологические и прикладные основы каталогизации продукции: автореф. дис. ... д-ра техн. наук. М.: ФГУП ЦНИИ «Комплекс», 2004. 346 с.

Кевеш А. Л. Об особенностях и опыте применения нового общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) в системе государственной статистики с учетом применяемых в настоящее время других классификаторов продукции в различных сферах управления экономикой // Статистика и экономика. 2010. № 5. С. 69–80.

Рожкова С. А. Гармонизация статистических классификаторов экономической информации: оценка современного российского опыта и пути совершенствования // Экономика России в XXI веке: сб. науч. тр. XII Междунар. научно-практ. конф. «Экономические науки и прикладные исследования», г. Томск, 17–21 ноября 2015 года: в 2 т. Т. 1. Томск: Изд-во ТПУ, 2015. С. 590–595.

Сукиасян Э. Р. Каталогизация и классификация. Электронные каталоги и автоматизированные библиотечные системы. М.: Профессия, 2009. 536 с.

Ямпольская Д. О. Проблемы и перспективы классификации промышленных товаров // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 9. С. 204–212.

Chan L. M., Hodges Th. Cataloging and Classification: An Introduction. 3th ed. Lanham: Scarecrow Press, 2007. 580 p.

Fowler C. D., Lamm D. V. Development of a Procurement Task Classification Scheme // Springfield: Defense Technical Information Center, 1987. 92 p.

Joudrey D. N., Taylor A. G., Miller D. P. Introduction to Cataloging and Classification. 11th ed. Santa Barbara: Libraries Unlimited, 2015. 1048 p.

Roberts P. J., Mitchell R. J., Ruiz V. F., Bishop J. M. Classification in E-Procurement // International Journal of Applied Pattern Recognition. 2014. Vol. 1, № 3. P. 298–314.

Wolin B. Automatic Classification in Product Catalogs // Proceedings of the 25th Annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval. Tampere, Finland, August 11–15, 2002. P. 351–352. DOI: 10.1145/564376.564439.

Информация об авторах

Пахомова Лариса Михайловна – канд. ист. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок Пермского филиала ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 614070, г. Пермь, ул. Студенческая, 38, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-1159-767X

ResearcherID: L-7295-2015

Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

Пахомов Юрий Германович – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-1314-7522

ResearcherID: E-6856-2018

Электронный адрес: ypakuy@mail.ru

Статья получена 23 декабря 2017 года

UDC 338.24:658.71

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95

CATALOGING IN THE PROCUREMENT SYSTEM: HISTORICAL EXPERIENCE, MODERN ISSUES AND SOLUTIONS

Larisa M. Pakhomova

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

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

Iurii G. Pakhomov

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

For citation:

Pakhomova, L. M. and Pakhomov, Iu. G. (2018), "Cataloging in the Procurement System: Historical Experience, Modern Problems and Solutions", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 80–95, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-80-95.

Introduction. The paper traces the legal regulation of the system of cataloging goods, works, services from the start of this institution through a library's workflow system and following its further development through regulatory acts that contributed to the formation of this category in the period from the 1970s to present. The article describes the existing research in this area as well as identifies the problems of cataloging in the procurement system and the current state of cataloging in the Perm Region.

The aim is to identify the current problems of cataloging and possible ways to deal with them.

The following **methods** were used: theoretical research, system analysis, deductive-inductive method.

Results. The analysis has been made of the legal regulation of the cataloging system and the rising research interest to cataloging processes; the approaches to the legal regulation of the cataloging system for the procurement system have been identified as well as the specific issues of the cataloging process in the Perm Region.

Conclusion. Cataloging goods, works and services in the Perm Region is accompanied by problems of technical, legal, and managerial nature. The technical

and legal issues at this stage can be attributed to the absence of the necessary classification criteria for certain types of purchases that are of a combined nature. Management problems include the ones related to the interaction of various authorities in the process, and the most difficult issue are the differences in elaborating classifiers for the catalog entries on the part of state customers and the chief administrators of budgetary funds. The modern process of cataloging both in the Russian Federation and in the Perm Region should be built on the basis of the principles of relevance and manageability, i.e. constantly maintaining the catalog information relevance, ensuring ease of management and control when working with the catalog, reducing the customer workload while maintaining high management efficiency, ensuring learnability that is the customer ability to acquire the necessary skills for using the catalog in a short time. Within the procurement system the appearance and development of a catalog of goods, works and services should help optimize the planning and implementation of the procurement of goods, works and services by state and municipal customers.

Key words: catalog of goods, works and services; cataloging; classifiers; directories in the procurement system

References

Belov, V. G. (2014), "Norming in System of Planning of State and Municipal Procurement: Economic and Legal Aspects", *Gaps in Russian Legislation*, no. 4, pp. 57–62.

Kartashev, A. V. (2004), "Methodological and Applied Principles of Product Cataloging", Abstract of D. Sc. Dissertation, System analysis, management and information processing, Moscow Academy of Labor and Information Technology, Moscow, Russia.

Kevesh, A. L. (2010), "About Features and Experience of Application of the New All-Russian Qualifier of Production by Economic Activities Kinds (AQPA) in System of the State Statistics Taking into Account Other Qualifiers of Production Applied Now in Various Spheres of Management of Economy", *Statistika i ekonomika*, no 5, pp. 69–80.

Rozhkova, S. A. (2015), "Harmonization of Statistical Classifiers of Economic Information: Assessment of Modern Russian Experience and Ways of Improvement", *Ekonomika Rossii v XXI veke: sbornik nauchnykh trudov XII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Ekonomicheskie nauki i prikladnye issledovaniya"* [The Economics of Russia in the 21st Century: Proceedings of the 12th International scientific and practical conference "Economic Sciences and Applied Research"], Tomsk, Russia, November 17–21, vol. 1, pp. 590–595.

Sukiasyan, E. (2009), *Katalogizatsiya i klassifikatsiya. Elektronnye katalogi i avtomatizirovannye bibliotechnye sistemy* [Cataloging and classification. Electronic catalogs and automated library systems], Professiya, Moscow, Russia.

Yampolskaya, D. O. (2015), "Problems and Prospects of Classification of Industrial Goods", *Humanities, Social-Economic and Social Sciences*, no. 9, pp. 204–212.

Chan, L. M. and Hodges, Th. (2007), *Cataloging and Classification: An Introduction*, 3th ed., Scarecrow Press, Lanham, USA.

Fowler, C. D. and Lamm, D. V. (1987), *Development of a Procurement Task Classification Scheme*, Defense Technical Information Center, Springfield, USA.

Joudrey, D. N., Taylor, A. G. and Miller, D. P. (2015), *Introduction to Cataloging and Classification*, 11th ed., Libraries Unlimited, Santa Barbara, USA.

Roberts, P. J., Mitchell, R. J., Ruiz, V. F. and Bishop, J. M. (2014), "Classification in E-Procurement", *International Journal of Applied Pattern Recognition*, vol. 1, no. 3, pp. 298–314.

Wolin, B. (2002), "Automatic Classification in Product Catalogs", *Proceedings of the 25th Annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval*, Tampere, Finland, August 11–15, 2002, pp. 351–352, doi: 10.1145/564376.564439.

Received December 23, 2017



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.1:336

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127

ПАРТИСИПАТОРНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ В СУБЪЕКТАХ РФ: САМООБЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН И ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

О. В. СИВИНЦЕВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

К. В. БУДНИК

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Сивинцева О. В., Будник К. В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.

Введение: в связи с постепенным внедрением и развитием в современной России партиципаторных инструментов, в частности самообложения граждан и инициативного бюджетирования, в исследовании был поставлен вопрос об их дальнейшем сосуществовании.

Цель: выявить особенности и потенциальные возможности дальнейшего применения самообложения граждан и инициативного бюджетирования в России.

Методы: компаративистский подход, метод анализа нормативных актов, статистический и институциональный методы, метод сравнительно ориентированного «case-study».

Результаты: в ходе исследования были идентифицированы такие партиципаторные инструменты, как самообложение граждан и инициативное бюджетирование, их позитивное значение в развитии местных сообществ регионов России. В работе отдельное внимание было уделено опыту Пермского края, который существенно преуспел в этой сфере: регион успешно практикует самообложение граждан семь лет подряд и является первым субъектом в России, в котором условия применения инициативного бюджетирования были закреплены на законодательном уровне. Было выяснено, что основная роль в распростра-

нении партиципаторных инструментов принадлежит региональной политической элите, которая в основном за счет особых схем софинансирования интегрирует эти инструменты в общественно-политическую среду муниципалитетов. Пермский край, как регион-лидер по объемам собранных средств и реализованных проектов, в перспективе имеет все условия для обеспечения сосуществования самообложения и инициативного бюджетирования: первого – на поселенческом уровне, второго – в городских округах и муниципальных районах края.

Выводы: дальнейшее сосуществование инструментов инициативного бюджетирования и самообложения граждан на территории субъектов РФ возможно с учетом соблюдения определенных условий: для реализации самообложения благоприятны экономия средств на организацию соответствующих процедур, а также компактность проживания населения, в то время как инициативное бюджетирование требует соответствующей институциональной инфраструктуры. Основным объединяющим требованием к успешной реализации обоих инструментов является активное сотрудничество граждан и органов местной власти в этом процессе.

Ключевые слова: партиципаторное бюджетирование; инициативное бюджетирование; самообложение граждан; институциональная инфраструктура; гражданское общество; софинансирование; голосование

ВВЕДЕНИЕ

В условиях дефицита бюджетных средств на местном уровне особую актуальность приобретает поиск дополнительных источников финансирования для решения социально значимых для территории задач. В этой связи распространенным становится объединение средств граждан, бизнеса, местных и региональных бюджетов посредством применения популярных в мире партиципаторных инструментов (речь идет о так называемом партиципаторном бюджетировании). В России в качестве таковых активное развитие получили самообложение граждан и инициативное бюджетирование.

Эти инструменты имеют общие задачи: достижение эффективности расходования бюджетных средств, а также вовлечение граждан в бюджетные и управленческие планы на местном уровне. Однако порядок их реализации в значительной степени дифференцирован. При инициативном бюджетировании местным жителям предоставляется возможность в конкурсном порядке предложить свои идеи по решению наиболее значимых вопросов муниципалитета. Ключевой процедурой порядка реализации самообложения является проведение местного референдума, на котором население дает согласие или несогласие на мобилизацию собственных средств для финансирования вопросов местного значения, которые формируются инициативной группой граждан или, чаще всего, органами местной власти.

Опыт некоторых российских регионов (Республика Татарстан, Кировская область, Пермский край, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тульская область и др.) в этом ключе является успешным и уникальным и представляет прикладной интерес в целях совершенствования технологии реализации этих инструментов.

Особую важность представляет вопрос дальнейшего развития институтов самообложения и инициативного бюджетирования. В ходе исследова-

ния предполагается выяснить, будут ли сосуществовать эти инструменты или один, наиболее выгодный и оптимальный для развития муниципальных образований, вытеснит другой.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляет компаративистский (сравнительный) подход, суть которого заключается в выявлении общих и отличительных признаков общественно-политических явлений. В исследовании в качестве последних выступают средства самообложения и инициативное бюджетирование.

Сравнение основано на критериях, которые определяют суть и параметры реализации механизмов самообложения и бюджетирования: степень и динамика их развития на территории России и Пермского края (история возникновения, территориальный охват, объемы собранных средств); нормативно-правовые рамки регулирования этих институтов; основные подходы органов власти к реализации процедур; легитимность (признание со стороны населения и его стремление проявлять гражданское участие); конкурентные преимущества; проблемы и ограничения; перспективы для региона в продвижении рассматриваемых инструментов.

В рамках компаративистского методологического подхода помимо общенаучных методов применяются метод анализа нормативных актов, статистический и институциональные методы. Особое значение для исследования представляет метод сравнительно ориентированного «case-study», который позволил оценить основные аспекты применения самообложения граждан и инициативного бюджетирования в специфических условиях Пермского края и некоторых других успешных субъектов РФ.

Теоретическая основа исследования представлена моделью партисипаторного бюджетирования (от англ. participative – участвующий). Эта концепция органично переняла основные принципы современных постбюрократических моделей государственного управления: Good Governance (достойного управления) и New Public Management (нового государственного менеджмента). При реализации проектов партисипаторного бюджетирования население выступает в качестве не только потребителя государственных услуг, но и их сопроизводителя, принимающего активное участие в управленческом процессе (Красильников и др., 2014, с. 52).

Инициатором в России в 2000-е годы административная реформа также соответствует современным мировым тенденциям. По результатам ее реализации, в частности, исполнительная власть стала информационно более открытой и готовой к сотрудничеству с гражданским обществом, однако результативность сложившихся механизмов гражданского участия в государственном управлении, использования систем обратной связи остается недостаточной (Клименко, 2014, с. 8). Активное применение инструментов партисипаторного бюджетирования должно способствовать устранению этого недостатка.

История развития института партисипаторного бюджетирования начинается в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри, который оказался

в катастрофической финансовой ситуации, когда 98 % муниципального бюджета уходило на покрытие оперативных расходов (Sintomer et al., 2008, p. 164). В целях решения проблемы была разработана модель партиципаторного бюджета. Совместное бюджетирование оказало положительное влияние на предоставление социальных благ и услуг, качество управления и участие граждан в новом общественном пространстве (Koonings, 2004). Эта модель уже получила признание не только в Бразилии и Латинской Америке, но и во всем мире, оказалась признанной ООН и Всемирным банком. Постепенно набирает обороты и в России.

В этом контексте следует отметить Программу Всемирного банка «Развитие силами местных сообществ» (Community Driven Development)¹, в рамках которой за последние 25 лет было реализовано более 1000 проектов в 84 странах мира. Среди них фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии, проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, программа развития сельских территорий в Азербайджане (Вагин и др., 2015а) и проч. Подобные примеры свидетельствуют о том, что партиципаторные инструменты разнообразны и способны оказывать позитивное воздействие на состояние жизни местных сообществ.

По официальным данным развитие партиципаторного бюджетирования в мире находится на стадии интеграции в более широкую систему гражданского участия (Dias, 2014, p. 23–24). Речь идет о расширении практики партиципаторных процедур до национального уровня, внедрении их в государственную политику бюджетной открытости. В США с недавнего времени модель стала использоваться в рамках федеральных программ по развитию местных сообществ (Гаврилова, 2016).

Руководитель Центра инициативного бюджетирования В.В. Вагин называет пять критериев, которые присущи проектам партиципаторного бюджетирования: обязательный учет мнения граждан, участие местной администрации, институциональный диалог между властью и гражданским обществом, обратная связь и постоянный характер реализации (Вагин, 2016b).

Партиципаторные инструменты выступают в качестве форм непосредственной демократии, которые укрепляют связи управленческого аппарата с населением, стимулируют его гражданскую инициативу (Холопов, 2011, с. 107). Ключевая особенность развития партиципаторного бюджетирования – инновационный характер. В связи с этим в мире существует много разных, интересных и удачных вариаций модели:

- «фонды соседских сообществ» в городе Рейкьявик (Исландия);
- государственный инвестиционный фонд по кредитованию инфраструктурных проектов в сельских районах в провинции Чэнду (Китай);
- стратегия развития города Плоцка (Польша) в рамках государственно-частного партнерства;
- бюджетные школы и организации добровольной поддержки мероприятий в городе Йонсу-Гу (Южная Корея) (Гузь и Царева, 2016) и др.

¹ Community-Driven Development [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment> (дата обращения: 21.08.2017).

Модель партисипаторного бюджетирования в первую очередь ориентирована на удовлетворенность жителей. Именно ее можно считать конечной целью деятельности органов местного самоуправления и основным критерием результативности их работы (Божья-Воля, 2015). Инструменты инициативного бюджетирования и самообложения граждан наделяются всеми основными характеристиками, присущими модели. Если инициативное бюджетирование является точной версией модели, но с российской спецификой (включенность в финансовую систему государства), то самообложение в силу отличительных особенностей (иной механизм реализации посредством референдума, более узкий набор возможностей применения, иные требования к использованию) рассматривается как смежный партисипаторному бюджетированию инструмент. Так или иначе, инициативное бюджетирование и самообложение граждан вполне можно обозначить как партисипаторные инструменты со свойственной каждому из них спецификой.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ общероссийских условий развития инструментов самообложения граждан и инициативного бюджетирования позволил сделать следующие выводы:

– Россия имеет давнюю историю применения инструментов самообложения, что может являться фактором успеха для его реализации сегодня. Однако в силу негативного советского опыта использования разовых средств государством в собственных интересах у населения отсутствует положительное восприятие преимуществ этого инструмента. Инициативное бюджетирование, в свою очередь, является относительно молодым институтом не только для России, но и для любого другого государства. Его основное преимущество в том, что оно учитывает современные мировые тенденции государственного управления, активно вовлекая граждан в управленческий процесс, предоставляя последним реальную возможность повлиять на результат управления. В любом случае оба института в современной интерпретации не имеют устойчивых традиций в России и вынуждены развиваться с нуля в 2000-е годы.

– Повышая роль общественного участия в управленческих проектах, имея множество форм реализации с учетом специфических условий отдельного региона, инициативное бюджетирование является более перспективным и выгодным инструментом, нежели самообложение. В связи с этим в России реализуется федеральная политика стимулирования регионов к активному участию в программах бюджетирования посредством ведения рейтингов или проведения консультационных мероприятий, а также финансовой и других мер поддержки. При этом оба института являются предметом активного внимания руководства отдельных субъектов РФ.

– Инструмент самообложения граждан нуждается в совершенствовании параметров (в части модификации процедур местного референдума, вопроса ответственности за неуплату разовых средств, факта социальной несправедливости при определении объекта инфраструктуры). Инициативное бюджетирование, напротив, является наиболее гибким институтом с иннова-

ционной направленностью, но требует благоприятных условий для своего развития: гораздо более высокой степени активности как органов власти, так и населения.

– Размер регионального финансового стимулирования определяется в зависимости от степени гражданской активности, проявленной при реализации проектов. При самообложении граждан объемы региональных средств выделяются пропорционально уровню собираемости разовых платежей в соответствии с установленным коэффициентом, который является фиксированным. В условиях инициативного бюджетирования размер региональных средств на реализацию проектов варьируется ежегодно в зависимости от социально-экономической значимости проектов, финансовых возможностей региона, «возраста» реализации программы, и, прежде всего, активности населения, которое выражает желание и требование благоустроить место своего проживания.

– Констатируем, что оба института, бюджетирование и самообложение, имеют положительные тенденции развития в России, однако первый по темпам распространения, развития, объемам местного софинансирования превосходит второй.

Отвечая на поставленный в исследовании вопрос о возможности сосуществования рассматриваемых инструментов на территории субъектов РФ, прогнозируем следующие выводы с учетом общероссийских:

– Преследуя общую цель, инициативное бюджетирование и самообложение граждан обладают общими особенностями реализации в Пермском крае, а также в таких регионах РФ, как Кировская область, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тульская область, Ульяновская область и др. Эти особенности связаны с активной региональной политикой в области продвижения партиципаторных инструментов и формирования доверия к ним со стороны общества (Симонова, 2017).

– Пермский край наряду с Кировской областью, а также Республикой Башкортостан занимает лидирующие позиции среди других субъектов по степени вовлеченности в проекты самообложения и бюджетирования одновременно. Уже не первый год он входит в первую десятку регионов по объемам собираемых разовых средств, имеет наибольшие объемы регионального софинансирования. Кроме того, в 2016 году в Пермском крае был принят первый в своем роде закон об инициативном бюджетировании, а с 2017 года стартовали первые конкурсные процедуры в этой области.

– Несмотря на все усилия руководства Пермского края, статистические показатели свидетельствуют о негативной динамике распространения практики самообложения в регионе. Показатели высокой активности муниципалитетов, проявленной в ходе выдвижения проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае на первоначальном этапе, говорят о перспективности развития инструмента.

– Успех реализации инициативного бюджетирования в условиях регионов зависит, прежде всего, от уровня развития институциональной инфраструктуры, которая на сегодняшний день ожидает своего наполнения. Успеха в реализации самообложения граждан можно достигнуть путем компенсации его недостатков. Совмещение процедур местного референдума и выбо-

ров, максимальный среди других субъектов Федерации размер регионального софинансирования проектов самообложения снижают издержки по организации процедур самообложения. Кроме того, в перспективе вполне возможно заменить местные референдумы электронными голосованиями, что позволит сократить расходы на организацию процедуры.

– В перспективе наиболее благоприятным для субъектов РФ является сосуществование самообложения и инициативного бюджетирования: первого на поселенческом уровне, второго – в муниципальных районах и городских округах. Залогом успеха является поддержка со стороны региональных и местных органов власти, направленная на повышение гражданской активности жителей и постепенную передачу инициатив в их руки.

ОБСУЖДЕНИЕ

Степень и динамика развития самообложения граждан и инициативного бюджетирования в Пермском крае и других регионах России предполагает оценку истории возникновения этих институтов, их территориального охвата, а также объема привлеченных средств.

Институт самообложения граждан имеет относительно продолжительную **историю своего функционирования** в России. Он получил первое законодательное закрепление посредством принятия постановления ЦИК СНК СССР от 29 августа 1924 года «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд», в дальнейшем приобрел форму обязательного платежа и стал использоваться государством как средство самораскулачивания крестьянских хозяйств (Сергиенко, 2014). В результате всех законодательных изменений этот финансовый источник потерял свою самостоятельность, стал частью местного бюджета, приняв форму налогового платежа.

В современной России средства самообложения стали применяться с начала 2000-х годов как одна из составляющих муниципальной реформы. В отличие от советской России, в настоящее время самообложение определяется как неналоговый доход в структуре местных бюджетов; решение о его введении принимают жители территории путем голосования.

Инициативное бюджетирование, наоборот, является совершенно новым институтом, насчитывающим не более 10 лет «точечного» (характерного для отдельных субъектов) применения в России. В стране действует три основных типа бюджетирования под собственными названиями: Программа поддержки местных инициатив, группа самостоятельных практик «Народный бюджет», а также практики партисипаторного бюджетирования (Вагин и др., 2015b).

Развитие и активное распространение бюджетирования началось с реализации Программы поддержки местных инициатив в 2007 году. Она была запущена Министерством финансов РФ совместно с Всемирным банком в рамках осуществляемой, в том числе в других государствах мира, стратегии «Развитие силами местных сообществ»². Программа предполагает вовлечение

² UNDP – United Nations Development Programme: глобальная сеть ООН в области развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/> (дата обращения: 21.08.2017).

граждан в бюджетный процесс и их непосредственное участие в софинансировании проектов по приоритетным для населения направлениям социальной инфраструктуры: водоснабжение, дорожное строительство, уличное освещение и проч. (Tsurkan et al., 2016, p. 7785).

В дальнейшем распространение инициативного бюджетирования связано с программами под названиями «Народный бюджет» или «Народная инициатива» (в некоторых случаях – «Народные инициативы»). Например, в 2011 году Общероссийская партия «Единая Россия» совместно с Общероссийским народным фронтом инициировала процесс публичного обсуждения федерального трехлетнего бюджета на 2012–2014 годы. Попытки внедрения оригинальной модели партиципаторного бюджетирования имеют место с 2013 года и связаны с деятельностью проектной группы Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив (Фонда Кудрина).

В Пермском крае, одном из первых среди других регионов РФ, начало реализации процедур самообложения граждан датируется 2011 годом, когда правительство региона приступило к реализации проекта «Активизация института самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края», который указывается в качестве направления в Государственной программе Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»³. Что касается инициативного бюджетирования, то Пермский край в 2016 году стал одним из 26 регионов России, включенных в состав участников проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка по распространению партиципаторного опыта в России.

Таким образом, если самообложение в России имеет определенные исторические корни, то инициативное бюджетирование существует как пилотный проект на протяжении не более 10 лет. По сравнению с советским опытом характер самообложения кардинально меняется с начала 2000-х годов: в современной России оно не может применяться без учета мнения населения, выраженного на референдуме. Инициативное бюджетирование – совершенно новый институт для России, не обладающий сложившимися традициями и действующий пока лишь в качестве пилотного проекта в отдельных регионах. Бюджетирование предполагает наличие высокого уровня участия со стороны населения, что может вызвать целый ряд трудностей, связанных с отсутствием демократической традиции в России. В Пермском крае оба института используются относительно недавно (с 2011 и 2016 года соответственно) и исторических корней не имеют (за исключением советского периода).

По **территориальному охвату** оба инструмента распространены далеко не во всех регионах и муниципалитетах России. По сведениям Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, первые референдумы по местному самообложению состоялись в 2006 году, в 2007 году механизм использовался уже в 25 регионах,

³ Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 01.10.2013 № 1305-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494900031> (дата обращения: 12.06.2017).

в 2010 – в 35⁴. С тех пор ситуация существенно не менялась: в 2015 году самообложение применялось в 38 субъектах РФ (44,7 %), в 2016 году – в 35 (41,2 %). Несмотря на незначительную положительную динамику распространения механизма разовых средств в России, большинство местных бюджетов не используют самообложение (по данным Министерства финансов РФ, процент активных муниципалитетов в 2015 году составлял 6,9 %, 1571 муниципалитет; в 2016 году – 7 %, 1454 муниципальных образования⁵).

В Пермском крае большинство муниципальных образований поселенческого уровня так или иначе оказалось вовлечено в процедуры самообложения. В 2011 году самообложение введено в 17 поселениях, в 2012 году – в 118, в 2013 году – в 10, в 2014 году – в 29, в 2015 году – в 12 и в 2016 году – в 5. Пик пришелся на 2012 год, когда референдумы совместили с выборами Президента РФ. Остальные показатели свидетельствуют о постепенном снижении распространенности механизма в крае, что отчасти может быть обусловлено развитием смежных самообложению практик (например, проектов инициативного бюджетирования). Позитивной тенденцией является повторное введение разовых средств в территориях: в 2013 году – в 10 поселениях, в 2014 году – в 27, 2015 году – в 12, 2016 году – в 5⁶.

По данным Избирательной комиссии Пермского края, в результате последних местных референдумов 10 сентября 2017 года на 2018 год запланированы мероприятия по следующим вопросам местного значения: обустройство мест массового отдыха населения; восстановление или приобретение детских, спортивных площадок, остановочных комплексов; устройство площадок для установки мусоросборников; ликвидация несанкционированных свалок; ремонт и устройство ограждений парков, скверов, мест традиционного захоронения; устройство уличного освещения; ремонт водопроводных сетей; ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения; приобретение пожарно-технического вооружения, ремонт пожарных машин; проведение работ по сохранению объектов культурного наследия⁷. Суммы

⁴ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://depfin.admhmao.ru/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya/735927/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 30.04.2017).

⁵ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 29.04.2017); Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

⁶ Экспертное интервью с заместителем начальника управления развития и поддержки местного самоуправления – начальником отдела развития муниципальных кадров и общественного самоуправления Министерства территориального развития Пермского края Т. Н. Фофановой // Из лич. арх. авт. (14.05.2017).

⁷ Протоколы голосования по местным референдумам, проведенным 10.09.2017 [Электронный ресурс] // Избират. комиссия Перм. края: офиц. сайт. URL: <http://www.permkrai.izbirkom.ru/vyboru-i-referendумы/edinyy-den-golosovaniya/10%20сентября%202017%20года/index.php> (дата обращения: 30.10.2017).

средств устанавливались преимущественно в размере 100–200 руб., в отдельных случаях достигали 500 или 1000 руб. Кроме этого, некоторыми муниципалитетами предусматривалось снижение платежа для льготных категорий граждан⁸, размер которого варьировался от 50 до 150 руб. или в отдельных случаях равнялся нулю. Так, оптимальный размер платежа с учетом мнения и материальных возможностей граждан позволяет достичь положительных результатов голосования.

Число участников проекта инициативного бюджетирования, по прогнозам Минфина РФ, увеличивается с каждым годом: с 26 регионов в 2016 году до 30–40 в 2017 году⁹. В первую группу регионов вошел Пермский край, утвердивший нормативные границы этой практики. Среди пилотных регионов также необходимо отметить Ставропольский край, в котором впервые была реализована Программа поддержки местных инициатив в 2007 году, а также Кировскую, Тверскую области, Хабаровский край (с 2013 года), Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания (с 2014 года), Еврейскую автономную область (с 2015 года). С 2014 года два региона – Ставропольский край и Нижегородская область – продолжили реализацию программы самостоятельно без поддержки федерального центра (Чулков, 2016, с. 13). Оригинальная модель партиципаторного бюджетирования под названием «Народный бюджет» активно осуществляется в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской, Кировской областях. С 2016 года проект запущен в г. Санкт-Петербурге на территории двух муниципалитетов.

Вызывает интерес десятилетняя практика развития проектов инициативного бюджетирования в Ставропольском крае. Всего за это время в регионе было реализовано 418 проектов. Сумма региональных средств в 2017 году была увеличена более чем в 3 раза и составила 197, 9 млн руб.¹⁰; в 2018 году планируется израсходовать уже порядка 300 млн руб. в связи с расширением границ применения программы до уровня городских территорий. С самого начала программа в Ставрополье была направлена на преодоление депрессивного состояния экономики восточных районов – на сегодняшний день регион достиг позитивных результатов социально-экономического развития (в частности, сокращение миграционной убыли населения, повышение рождаемости, рост прибыльных организаций, рост заработной платы и т.д.). Достижение этих показателей стало возможным, по мнению представителей краевой власти, благодаря участию в проектах инициативного бюджетирования – в этой связи инициативное бюджетирование становится одним из важных инструментов стратегического развития территории.

Для сравнения отметим показатели региональной поддержки в других субъектах по состоянию на 2016 год: в Вологодской области – 7,6 млн руб.;

⁸ Льготные категории граждан: пенсионеры, престарелые в возрасте старше 75 лет, инвалиды 1-й, 2-й групп, малоимущие и многодетные семьи, ветераны ВОВ, вдовы участников ВОВ, одинокие матери, имеющие на иждивении 2 и более несовершеннолетних детей, погорельцы 2017 года.

⁹ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

¹⁰ О бюджете Ставропольского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: закон Ставропол. края от 08.12.2016 № 121-кз. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444796774> (дата обращения: 19.08.2017).

в Хабаровском крае – около 20 млн руб.; в республике Карелия – 35,3 млн руб.; в Ульяновской области – 62 млн руб.; в Нижегородской области – 186 млн руб.; в Тульской области – 1 млрд руб.; в Ярославской области – 1,6 млрд руб. Суммы региональных средств зависят от значимости проектов (они могут быть приурочены к юбилею города – пример Ярославской области), от финансовых возможностей региона, от активности населения (т.е. от общего числа поданных заявок), а также от «возраста» реализации программы в регионе (постепенное позитивное развитие проектов бюджетирования в регионе обуславливает увеличение региональных средств софинансирования).

Отдельные регионы имеют уникальный и разнообразный опыт применения инициативного бюджетирования на своей территории, что позволяет в той или иной степени нивелировать несовершенства этой практики в целом в России.

Внедрение инициативного бюджетирования предусматривает создание органами власти специализированного интернет-портала, который имеет уникальный интерфейс с наличием разных возможностей для пользователей. К примеру, в Ставропольском крае при помощи официальной страницы главы муниципалитетов отчитываются по результатам проектов в режиме реального времени; в Республике Башкортостан на соответствующем сайте предусматривается возможность заполнения и подачи электронной заявки.

Помимо этого, регионы проводят активную кампанию, информируя о существовании института бюджетирования через всевозможные каналы (радио, телевидение, печатные СМИ), а также организуя образовательные программы для представителей органов власти, общественных организаций и населения по вопросу участия в проектах. Так, в Тверской области реализуется ежегодный проект «Школа Программы поддержки местных инициатив», который направлен на развитие компетенций бюджетирования у специалистов органов местного самоуправления (около 400 работников поселений ежегодно проходят обучение)¹¹. Создание собственной идеологии региона может быть эффективным инструментом в привлечении и объединении жителей: в Ставропольском крае создан свой бренд программы местных инициатив со слоганом «Общая идея – реальные дела».

В Пермском крае 2017 год стал стартовым в области реализации инициативного бюджетирования. Для участия в конкурсе Министерству территориального развития были направлены 462 заявки от 247 муниципалитетов (73 % от общего количества), 89 проектов были одобрены для регионального финансирования на 2017 год в размере 85,8 млн руб. Круг мероприятий, планируемых к реализации, не ограничен, однако должен касаться решения вопросов местного значения. Самыми актуальными в 2017 году стали следующие направления проектов: создание детских/спортивных площадок – 162 заявки; благоустройство парков – 90; ремонт домов культуры – 43; ремонт водопроводов – 34; ремонт дорог – 32; создание/ремонт памятников Великой Отечественной войны – 29, установка освещения – 21; ремонт тротуаров – 16 и др. Важным моментом по результатам первого запуска бюджетирования стало отклонение 142 заявок. Основной причиной, по сообще-

¹¹ Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/DBDG17_1.pdf (дата обращения: 29.09.2017).

нию Министерства территориального развития, стало элементарное незнание правовых норм об инициативном бюджетировании в крае: в частности, муниципалитетами не было соблюдено требование к составу муниципальной комиссии, которая должна состоять в большей своей части из представителей общественности и не более 30 % депутатов и муниципальных служащих (47 % от всех отклоненных заявок). Другие причины: отсутствие подтверждающих документов на землю, имущество в муниципальной собственности (26 %), о софинансировании со стороны муниципалитета (19 %) и др. В этой связи конкурсной комиссией было рекомендовано организовать семинар для муниципальных служащих по разбору типичных ошибок, допущенных в подготовке проектов предыдущего сезона.

В 3-м квартале 2017 года был инициирован второй запуск программы, в котором приняли участие 237 муниципалитетов (70,3 % от общего количества), представивших на конкурсный отбор 455 заявок. По результатам конкурса число победителей возросло до 102 (на 14,6 % больше, чем в первом сезоне), что может быть связано с увеличением региональной поддержки, которая составила 96,5 млн руб. Таким образом, отмечается незначительное сокращение количества участников – вполне вероятно, что основной причиной стала конкурсная основа участия. Несмотря на это, показатели охвата территорий, динамики отобранных проектов и финансирования свидетельствуют об активности и заинтересованности муниципалитетов. Однако подобное участие требует получения необходимого опыта в составлении и представлении заявки на конкурс.

По результатам двух сезонов реализации программы Министерством территориального развития края проведена «работа над ошибками» в этой области: внесены поправки в Закон об инициативном бюджетировании, устраняющие коллизии, оптимизирующие организационные процедуры, а также смягчающие отдельные механизмы допуска заявок к участию. Так, ликвидирована проблема отсутствия возможности оформить результаты проекта в муниципальную собственность – либо по причине долгосрочности процедуры, либо ввиду нахождения имущества в собственности других субъектов. В связи с этим внесена поправка с установлением альтернативных прав: постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, хозяйственного ведения или оперативного управления, а также возможность использовать результаты проекта в аренду¹².

Объемы собранных средств ежегодно увеличиваются при реализации как самообложения, так и инициативного бюджетирования. Как сообщается Министерством финансов РФ, в 2015 году объем финансовых поступлений в результате процедур самообложения вырос на 36,6 % относительно показателя 2014 года и составил 156,2 млн руб. В 2016 году объемы увеличились на 36,7 % по сравнению с предыдущим годом и достигли 213,6 млн руб.¹³

¹² О внесении изменений в Закон Пермского края «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [Электронный ресурс]: пояснительная записка к законопроекту № 2019-17/07 от 08.08.2017. URL: <http://zakon.zsperm.ru/data/docs/258326.pdf> (дата обращения: 03.11.2017).

¹³ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год...; Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год...

Следует отметить, что основной объем собранных средств приходится на 10 субъектов РФ (96,5 %), среди которых абсолютное лидирующее положение занимает Республика Татарстан (85,9 %), далее следует Кировская область (7,3 %), республика Башкортостан (1,3 %), Липецкая (1,3 %) и Калужская области (1,2 %). Пермский край находится на 6 месте: по итогам 2016 года в регионе удалось собрать 2,3 млн руб. разовых платежей (1,1 %); в 2015 году – 3,1 млн руб. (2 %).

Стоит особо отметить практику применения самообложения в Татарстане, руководство которого проводит активную работу по внедрению этого механизма в территориях. Всего за 2013–2017 годы общий объем средств самообложения в этом регионе составил порядка 584,9 млн руб.: в 2013 году – 3,7; в 2014 году – 80,3; в 2015 году – 122,3; в 2016 году – 183,4; за 9 месяцев 2017 года – 194,6¹⁴. Работа по вовлечению граждан в решение вопросов местного значения через самообложение наиболее активно была организована в Арском, Балтасинском, Кукморском, Муслюмовском районах. Так, например, в Арском районе по состоянию на 2017 год средства самообложения граждан были израсходованы в размере 54,4 млн руб. (85 % от общей суммы поступлений) на: строительство и ремонт дорог общего пользования и пешеходных мостов; содержание мест захоронения; организацию водоснабжения, содержание и ремонт уличного освещения; обеспечение мер пожарной безопасности; благоустройство территорий; утилизацию и содержание мест захоронений твердых бытовых отходов; санитарную вырубку зеленых насаждений.

Органы местной и региональной власти республики применяют различные методы для повышения эффективности бюджетирования. Во исполнение поручения главы Муслюмовского района Республики Татарстан с начала 2016 года в сельских поселениях были организованы ревизионные комиссии и начаты проверки¹⁵, которые должны обеспечить контроль над эффективным использованием разовых средств, а также прозрачность отчетности по результатам реализации местных проектов. Особое значение имеет постоянное внимание со стороны местного сообщества: вопрос реализации разовых средств граждан в Муслюмовском районе включается в повестку дня регулярных совещаний администрации и общественности¹⁶.

Еще одним фактором успешности является решение руководства Татарстана сократить сроки организации отдельных процедур самообложения в части проведения референдумов (которые рекомендуется проводить до 1 января очередного финансового года), а также предоставления зая-

¹⁴ *Обязательно скидываться на нужды села? 10 вопросов о самообложении в РТ* [Электронный ресурс] // АиФ Казань. 2017. 17 нояб. URL: http://www.kazan.aif.ru/society/obyazatelno_skidyvatsya_na_nuzhdy_sela_10_voprosov_o_samooblozhenii_v_rt (дата обращения: 30.11.2017).

¹⁵ *Отчет контрольных проверок использования средств самообложения граждан в сельских поселениях Муслюмовского района в период с 2013 по 2015 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://muslumovo.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/572568.htm> (дата обращения: 15.11.2017).

¹⁶ *Деловой понедельник* [Электронный ресурс] // Муслюмовский муниципальный район: офиц. портал. 2017. 4 дек. URL: <http://muslumovo.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1071628.htm> (дата обращения: 15.11.2017).

вок на получение региональной субсидии (с 30 до 15 календарных дней)¹⁷. Это должно способствовать более последовательной и рациональной организации процедур. Роль электронных технологий, безусловно, немаловажна в оптимизации процедур самообложения: в целях удобства внесения соответствующих платежей на Портале государственных и муниципальных услуг республики размещен сервис оплаты разовых средств граждан.

Несмотря на положительную динамику показателей по России, самообложение не распространено повсеместно. Практика привлечения разовых платежей граждан находит преимущественное применение на небольшой по размерам территории (в основном в сельских поселениях), что обусловлено сложностью его реализации в «крупных» муниципалитетах (муниципальных районах и городских округах). По итогам 2016 года из общего объема средств самообложения 88,5 % поступило в бюджеты сельских поселений и 11,5 % – в бюджеты городских.

Объемы средств, направляемых на проекты инициативного бюджетирования, значительно больше. В 2015 году объем региональных субсидий на реализацию программ в этой сфере составил 1 652 млн руб.; софинансирование населением и бизнесом – 884,9 млн руб.; общая стоимость проектов с учетом федеральных субсидий и средств из бюджетов муниципалитетов – 2 958 млн руб.¹⁸

Таким образом, оба инструмента добровольного привлечения средств граждан – самообложение и инициативное бюджетирование – не распространены повсеместно, однако активно развиваются в отдельных территориях, с каждым годом увеличивая степень присутствия на территории страны. Инициативное бюджетирование в этом ключе имеет больше возможностей и по территориальному охвату (осуществляется в любых муниципалитетах, тогда как самообложение реализуется только на поселенческом уровне), и по финансированию (высокая степень государственной поддержки). Несмотря на позитивную динамику по всей России, в Пермском крае наблюдается сокращение количества муниципалитетов, участвующих в процедурах самообложения и, соответственно, объемов собранных средств. В области инициативного бюджетирования по результатам 2017 года отмечается положительная тенденция участия в конкурсных процедурах, степень которого достигает порядка 70 % всех муниципалитетов края, что для стартовых условий является достаточно хорошим показателем. Также нужно сказать, что число участников-победителей возрастает по мере увеличения регионального софинансирования.

В 2000-е годы постепенно начинают складываться **нормативные рамки** регулирования обоих институтов.

¹⁷ О внесении изменений в постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22.11.2013 № 909 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета министров Респ. Татарстан от 03.10.2016 № 706. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429067622> (дата обращения: 15.11.2017).

¹⁸ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

На сегодняшний день самообложение имеет исключительно добровольный характер и регламентируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 56 закона определяет, что под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи населения, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, предусматривается решение данного вопроса посредством голосования на местном референдуме (сходе граждан)¹⁹. Статья 41 Бюджетного кодекса РФ определяет средства самообложения как неналоговый доход²⁰. Необходимо отметить недостаточность регулирования отдельных аспектов института самообложения. Так, Федеральный закон не устанавливает процедуры введения самообложения, порядок уплаты, разграничение полномочий органов местного самоуправления в вопросах организации самообложения, сроки уплаты, ответственность за несвоевременную уплату платежей граждан в бюджет и т.д. (Красницкий, 2014, с. 80).

На региональном уровне органами власти принимаются различные нормативно-правовые акты, направленные на стимулирование и поддержку развития института разовых средств в муниципалитетах. Правительство Кировской области (региона-пионера в этом направлении) утвердило порядок и методику²¹ предоставления и распределения межбюджетных трансфертов в условиях самообложения, согласно которым на каждый рубль граждан предоставляется дополнительно 1,5 рубля региональной поддержки (в Пензенской, Владимирской, Ульяновской областях на каждый рубль граждан предоставляется 1 рубль из областного бюджета; в Томской области – 3 рубля; в Татарстане – 4 рубля²²). Также в области действует государственная программа «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 годы»²³, отдельным направлением которой стала активизация работы органов местного самоуправления по введению

¹⁹ *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.04.2017).

²⁰ *Бюджетный кодекс Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 01.04.2017).

²¹ *О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кир. обл. от 16.02.2010 № 40/48. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973026548> (дата обращения: 15.11.2017).

²² *Анализ и проблемы применения самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края* [Электронный ресурс]: материалы, подготовленные управлением аналит. и законотвор. деятельности аппарата Законодат. Собр. Перм. края от 17.03.2014. URL: <http://region.council.gov.ru/media/files/41d4ce5bd8cc547e56ad.pdf> (дата обращения: 01.06.2016).

²³ *Об утверждении государственной программы Кировской области «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 годы»* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кир. обл. от 28.12.2012 № 189/839. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973035939> (дата обращения: 15.11.2017).

самообложения. Органами власти области также подтверждается значение этого источника для регионального бюджетного регулирования: в документе «О Концепции развития местного самоуправления в Кировской области на 2009–2012 годы»²⁴ ставится задача укрепления доходной части местных бюджетов, в том числе за счет средств самообложения граждан. Подобная нормативно-правовая практика в развитии института добровольных средств граждан дала свои положительные результаты в Кировской области и была заимствована некоторыми регионами, в том числе Пермским краем.

Необходимо также отметить, что на местном уровне процесс использования самообложения в муниципалитетах регулируется уставом территории, а также положением о порядке самообложения, которым регламентируются общие правовые основы, принципы, а также порядок введения, сбора и использования разовых платежей. Нужно сказать, что не во всех муниципалитетах разработано положение о самообложении (например, в отдельных случаях отсутствует возможность возврата разовых средств жителям или создания целевого бюджетного фонда для аккумулирования и дальнейшего использования средств). Положительным примером является решение Совета сельского поселения Бадраковский сельсовет (Республика Башкортостан), в котором устанавливается: «В случае невозможности использования средств самообложения на решение конкретных вопросов местного значения неиспользованные денежные средства могут быть возвращены жителям пропорционально внесенным разовым платежам»²⁵. Нужно подчеркнуть, правовое регулирование процедур применения разовых средств на местном уровне должно учитывать все аспекты его реализации ввиду наличия пробелов в этой области в федеральном законодательстве.

Иные особенности развития имеет институт инициативного бюджетирования, который функционирует в России относительно недавно (с 2007 года) и пока не нашел оформления в федеральном законодательстве. По наблюдению С. В. Мироновой, обязательное нормативное регулирование процессов партиципаторного бюджетирования в мире воспринимается неоднозначно: с одной стороны, местные и региональные органы власти рассматривают такую обязательность как насилие, с другой – местное население оценивает такое законодательство положительно, видя в нем гарантию реализации своих прав (Миронова, 2017). Отметим, что, руководствуясь именно последним соображением, органы власти Пермского края решились испытать возможности законодательного закрепления процедур инициативного бюджетирования на региональном уровне.

Федеральное регулирование инициативного бюджетирования в России все-таки ограничивается отдельными стратегическими документами,

²⁴ О Концепции развития местного самоуправления в Кировской области на 2009–2012 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Кир. обл. от 28.04.2009 № 86. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973022556> (дата обращения: 17.11.2017).

²⁵ О самообложении граждан на территории сельского поселения Бадраковский сельсовет муниципального района Бураевский район Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: решение Совета сельского поселения Бадраковский сельсовет Бураевского района. URL: <http://spbadrakovski.ru/reshenie-o-samooblozhenii-grazhdan-na-te/> (дата обращения: 17.12.2017).

в частности Концепцией²⁶ и Программой развития и регулирования инициативного бюджетирования в России (последняя – на стадии разработки). Экспертами признается важность включения ряда принципов инициативного бюджетирования в ключевые финансовые документы: Бюджетный кодекс РФ, Программу повышения эффективности общественных финансов, Основные направления бюджетной политики (Вагин, 2016а). Верхней палатой парламента России, в свою очередь, закреплена необходимость изучения положительного опыта реализации проектов бюджетирования в ряде субъектов²⁷.

В регионах практика инициативного бюджетирования реализуется в рамках отдельных указов или программ. Так, в Тверской области утверждена Программа «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на 2017–2022 годы», которая направлена на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, а также эффективного функционирования системы управления общественными финансами. В Республике Коми средства региональной поддержки формируются за счет мероприятий 9 государственных программ. По сведениям Министерства финансов РФ, благодаря такому решению удастся поддержать проекты в сферах занятости населения, малого и среднего предпринимательства, агропромышленного комплекса, этнокультурного развития народов, проживающих на территории республики, образования, культуры, спорта²⁸.

В Республике Башкортостан помимо общей Программы поддержки местных инициатив реализуется проект «Уфимские дворики», предусматривающий конкурсный отбор проектов комплексного благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов, основанных на местных инициативах. Таким образом, нормативно-правовое закрепление проектов народного бюджетирования может быть обеспечено на уровне муниципалитета в рамках определенного направления общественной инфраструктуры или какой-либо отрасли (нескольких отраслей).

Правовая основа для реализации самообложения в территориях Пермского края создана и имеет содержательный характер: принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих процедуры самообложения, а также признается необходимость развития механизма в одном из стратегических документов региона – государственной программе «Региональная политика и развитие территорий». Кроме того, приказом Министерства территориального развития края утверждены Методические рекомендации по применению самообложения в муниципальных образованиях Пермского края²⁹.

²⁶ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

²⁷ О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации [Электронный ресурс]: постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 29.06.2016 № 442-СФ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420368124> (дата обращения: 30.04.2017).

²⁸ Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан»...

²⁹ Об утверждении методических рекомендаций по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края с целью получения субсидий из бюджета Пермского края: приказ М-ва регион. развития Перм. края от 01.08.2011 № СЭД-53-05.01-43 // Из арх. М-ва регион. развития Перм. края.

Реализация инициативного бюджетирования в Пермском крае началась с принятия в 2016 году первого в стране регионального закона об инициативном бюджетировании³⁰. Уточняющий и конкретизирующий характер принимают нормативно-правовые акты Правительства Пермского края. В частности, это постановление Правительства региона об утверждении Порядка предоставления субсидий на софинансирование проектов и Порядка проведения конкурсного отбора проектов краевой конкурсной комиссией³¹.

Таким образом, в стране создана определенная нормативная база регулирования как самообложения, так и инициативного бюджетирования. И хотя на федеральном уровне она имеет ограниченный характер, это только подтверждает тот факт, что инициаторами этих практик должны выступать политическое руководство и общественность субъектов РФ. Среди последних Пермский край занимает лидирующие позиции благодаря включению самообложения в стратегические документы развития региона и законодательному оформлению инициативного бюджетирования.

Основные подходы к реализации процедур самообложения и инициативного бюджетирования находятся в прямой зависимости от того, каким образом органы власти способны выстроить двустороннюю коммуникацию с гражданами (Zhang Yahong and Liao Yuguo, 2011, p. 281). В России по большей части эти подходы формируются региональной политической элитой.

Тем не менее федеральные власти фокусируют больше внимания на развитии такого нового для российской среды института, как инициативное бюджетирование, нежели самообложения. Бюджетирование активно интегрируется в реалии российского общества посредством: масштабной информационной кампании; ведения базы данных реализованных проектов, которая размещается на федеральном интернет-портале инициативного бюджетирования; организации публичных дискуссионных мероприятий международного (конференция «Инициативное бюджетирование на местном уровне» в рамках форума стран БРИКС) и межрегионального уровней (всероссийская конференция по инициативному бюджетированию); проведения исследований по совершенствованию института, организации конкурсов; формирования рейтингов проектов и т.д. Уже сформирована организационная структура в этой сфере, важными элементами которой являются Министерство финансов РФ, Федеральный координационный центр, региональные проектные центры, а также непосредственные участники (регионы, муниципалитеты, население). Примечательным является то, что к процессу инициативного бюджетирования в России привлекается международное сообщество в лице Всемирного банка.

³⁰ *О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае* [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.06.2016 № 654-ПК. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423916118> (дата обращения: 20.04.2017).

³¹ *Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае и порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 10.01.2017 № 6-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444971152> (дата обращения: 08.04.2017).

В Пермском крае усилия региональных властей направлены на развитие обоих институтов. Самообложение находится в приоритете региональной элиты уже более 5 лет. Министерством территориального развития Пермского края была проведена значительная работа по методической и информационной поддержке органов местного самоуправления: на сегодня уже реализованы обучающие семинары, осуществлены выезды на сходы граждан, на сайте Министерства территориального развития края создан отдельный информационный блок «Самообложение граждан».

Кроме того, был разработан и применяется в настоящий момент механизм стимулирования органов местного самоуправления и населения в виде предоставления из регионального бюджета межбюджетных трансфертов. Размер региональной поддержки устанавливается в определенной пропорции на единицу средств самообложения и стремительно увеличивается с годами: в начале 2011 года он составлял 1 рубль, на конец 2011 года – 3 рубля, в 2013 году – 5 рублей. В 2015 году краевые власти не остановились на достигнутом и предложили увеличить размер регионального софинансирования до 7 рублей – вопрос находится на рассмотрении губернатора края. Начиная с 2016 года в крае действует интересная и довольно уникальная в российской практике схема: 5+1+1 рублей выделяются из краевого бюджета на каждые собранные 3 рубля (1 рубль средств граждан +1 рубль добровольных пожертвований +1 рубль средств местного бюджета)³².

Закрепив на законодательном уровне базовые аспекты реализации инициативного бюджетирования в регионе, Пермский край постепенно формирует основные подходы к его поступательному развитию. Планируется, что со временем в регионе должен быть создан региональный проектный центр с функцией консультационной, методической и образовательной поддержки для муниципалитетов и населения.

Финансирование проекта инициативного бюджетирования осуществляется за счет средств бюджета Пермского края, с одной стороны, и местных бюджетов, населения, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (спонсоров) – с другой в соотношении 90 % к 10 % соответственно³³. Для муниципальных образований, не получающих дотации из бюджета Пермского края, субсидии на проекты инициативного бюджетирования предоставляются в пропорции 50 % на 50 %. Такой баланс софинансирования является наиболее оптимальным и практичным для повышения степени участия общественности. В других регионах доля местных средств варьируется от 15 до 60 % – в Кировской области, в Тверской области – до 46 %³⁴.

³² Об утверждении порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 13.04.2011 № 188-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911530820> (дата обращения: 10.05.2017).

³³ О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае...

³⁴ Народный бюджет – закон для людей // Рекламно-информ. портал «Гайва плюс». 2016. 9 марта. URL: <http://gayva-plus.ru/narodny-j-byudzheth-zakon-dlya-lyudej/> (дата обращения: 06.05.2017).

Возможно, по мере развития механизма инициативного бюджетирования в Пермском крае размер местного софинансирования будет изменен, в лучшем случае увеличен, в зависимости от того, каким образом в этой программе проявит себя местное сообщество: насколько оно будет заинтересовано и активно в продвижении проектов, а также согласно на их финансирование со своей стороны.

Некоторые трудности (в первую очередь у населения) вызывает сложная процедура участия. По мнению члена правления Пермской гражданской палаты В. Ковина, установленная процедура отбора получается крайне сложной и забюрократизированной из-за большого количества критериев, соблюдение которых для жителей сельских поселений представляется сомнительным³⁵. Среди таких критериев – уровень софинансирования проекта, информационная работа с населением, значение проекта для населения и т.д.

Таким образом, основные подходы к организации самообложения и бюджетирования формируются на региональном уровне. Для успешного развития подобных практик региональное руководство Пермского края берет на себя основную финансовую и организационную нагрузку. Вполне вероятно, что это поможет создать предпосылки для повышения активности местного сообщества и дальнейшего укоренения институтов самообложения и бюджетирования в муниципалитетах.

Устойчивое развитие обоих институтов возможно только при условии позитивной обратной связи со стороны населения и его желания участвовать в подобных практиках. В связи с этим для осуществления цели настоящего исследования важно оценить **легитимность** обоих институтов, а именно их признание населением.

Очевидно, что самообложение граждан не требует от населения того же объема временных и трудовых ресурсов, как инициативное бюджетирование. Для жителей достаточно лишь принять участие в голосовании, а также вложить небольшие финансовые ресурсы в реализацию проекта. Заметим, что в Пермском крае в 66 % (144 из 217) поселений, в которых проводились референдумы по вопросам самообложения, разовые платежи были введены, в 81 % поселений (177 из 217) голосование было признано состоявшимся. Эти цифры свидетельствуют о том, что в большинстве случаев население поддерживает подобные инициативы, однако прецеденты пассивности или отказа от финансирования проектов тоже имеют место.

По информации Совета муниципальных образований Пермского края, по состоянию на 2015 год устойчивое применение института разовых средств в Пермском крае нашло себя в Ошибском и Егвинском сельских поселениях Кудымкарского района, Андреевском сельском поселении Оханского района, Брюзлинском сельском поселении, Красноярском сельском поселении, Новоашапском сельском поселении и Федорковском сельском поселении Бардымского района, Платошинском сельском поселении Пермского района³⁶.

³⁵ Краевые чиновники придумали, как жители Перми и Пермского края смогут получить финансирование для реализации своих идей [Электронный ресурс]. URL: <http://pgpalata.ru/novosti/kraevyie-chinovniki-pridumali-kak-zhiteli-permi-i-permskogo-kрая-smogut-poluchit-finansirovanie-dlya-realizaczii-svoix-idej.html> (дата обращения: 21.05.2017).

³⁶ О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2015 году: докл. Совета муницип. образований Перм. края. URL: <http://permsovet.ru/assets/files/doklad-o-msu-za-2015.pdf> (дата обращения: 19.11.2017).

Так, в Ошибском сельском поселении по состоянию на 1 января 2017 года самообложение было введено повторно 7 раз (в 2016 году референдум не состоялся), средняя явка за период с 2013 по 2017 год составила 55,1 %; средний процент голосующих «за» самообложение – 88 %³⁷. Важно подчеркнуть, что средства собираются в полном объеме: в 2015 году жителями поселения было собрано 205 тыс. руб. на ремонт тротуаров; в 2016 году – 200 тыс. руб. на ремонт уличного освещения. Небольшой размер разового платежа (100 руб.) и продолжительный позитивный опыт позволяет Ошибскому поселению стабильно поддерживать успешное применение самообложения.

В Платошинском сельском поселении Пермского района в 2016 году население внесло в бюджет 110 тыс. руб. целевых средств, что составило около 97 % плана. Фактором успеха в сборе разовых средств на этой территории, в частности, является компактное проживание населения, когда жители консолидированы территориально, и потому они социально заинтересованы в решении общей проблемы своего места жительства. По словам главы муниципалитета, бывают случаи, когда не зарегистрированные на территории люди, имеющие дачу или земельный участок, добровольно приходят в администрацию для того, чтобы внести взнос на самообложение для благоустройства села³⁸. Положительные результаты реализации программы самообложения свидетельствуют о том, что граждане благодаря отдельным успешным примерам убеждаются в действенности данного инструмента, что может повышать их заинтересованность и участие.

Что касается собираемости средств в крае, то по сведениям исполнительного директора Совета муниципальных образований Пермского края А. А. Русанова, она составляет порядка 20–110 % (с учетом добровольных пожертвований) (Русанов, 2017, с. 25). Нижний предел вызывает опасения, в связи с чем встает злободневный вопрос повышения дисциплины населения. Однако собираемость в 110 % в отдельных случаях удается достичь за счет особой схемы регионального софинансирования. Обращаясь к опыту Пермского района, было выяснено, что население территории в целом довольно результатами самообложения. Это подтверждают положительные результаты соцопросов, которые проводятся на ежегодных собраниях (с февраля по апрель)³⁹.

Поскольку инициативное бюджетирование является новым институтом, как для России, так и для Пермского края, оно не получило широкого распространения и признания со стороны населения. Первый год реализации бюджетирования в регионе показал, что люди не умеют «писать» проекты. В связи с этим особую значимость имеет осуществление консультационной и информационной поддержки жителей со стороны органов власти. В этом контексте в соответствии с законодательством края уполномоченный орган государственной власти по реализации инициативного бюджетирования вправе привлекать на конкурсной основе организации для проведения мероприятий

³⁷ *Выборы и референдумы* [Электронный ресурс] // Террит. избир. комиссия Кудымкар. муницип. района: офиц. сайт. URL: <http://81t001.permkrai.ru/> (дата обращения: 19.11.2017).

³⁸ *Отчет главы Платошинского поселения за 2016 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://platoshino59.ru/index.php/2012-01-05-09-21-25/2016-08-28-09-25-48> (дата обращения: 19.12.2017).

³⁹ *Экспертное интервью с начальником отдела внутренней политики Администрации Пермского муниципального района Пермского края М. Г. Тарасовым* // Из лич. арх. авт. (10.05.2017).

по сопровождению инициативного бюджетирования, которые будут осуществлять прием заявок, предварительную оценку и проверку сметных расчетов.

Примечательно, что особая роль в конкурсном отборе проектов отводится общественным организациям, гражданам и экспертам, которые должны составлять около 70 % состава конкурсной комиссии. По сведениям начальника отдела внутренней политики Пермского района, процедура муниципального отбора в 2017 году проходила следующим образом: «...Всех инициаторов проектов приглашали на данное обсуждение, на котором они проводили мини-презентацию. По результатам в случае возникновения вопросов у конкурсной комиссии авторы проектов разъясняли нюансы»⁴⁰. Такой формат взаимодействия граждан и представителей органов местной власти позволяет обеспечить объективность результатов отбора.

Таким образом, самообложение граждан поддерживается большинством жителей сельских поселений региона. Инициативное бюджетирование для своей последующей легитимации нуждается в тщательном информационном и консультативном содействии со стороны органов власти и общественников.

Каждый из исследуемых институтов обладает определенными **конкурентными преимуществами**.

Процедуры самообложения граждан являются наиболее упрощенными и удобными для населения. Кроме того, ввиду отсутствия в Пермском крае полноценной инфраструктуры для обеспечения проектов инициативного бюджетирования данные процедуры могут быть более привлекательными для муниципалитетов. Расходы на организацию самообложения могут быть компенсированы путем существенной региональной поддержки (размер которой в Пермском крае является рекордным среди других регионов – 5:1), участие в процедурах не требует от населения специальных навыков и знаний, а решение, принимаемое на голосовании, зависит от коллективной воли жителей территории.

Инициативное бюджетирование потенциально может оказать большее социально-экономическое и общественно-политическое воздействие на муниципальную среду, нежели самообложение: в ходе реализации проектов бюджетирования повышается грамотность населения в вопросах управления через реальное включение его активных представителей в управленческий процесс, а у сотрудников местных администраций приобретаются новые компетенции. Кроме этого, за счет привлечения бизнеса повышается экономический потенциал территории в отличие от проектов по самообложению, которые направлены по большей своей части на инфраструктурное обустройство городского или сельского поселения. При этом механизм инициативного бюджетирования дает возможность участия муниципалитетам абсолютно любого уровня (поселениям, городским округам, муниципальным районам). Реализация проектов инициативного бюджетирования оказывает долгосрочный положительный эффект на муниципалитеты, поскольку подразумевает систематический характер (реализуется в ежегодном порядке) в отличие от эпизодической процедуры самообложения.

Результат проектов при реализации обоих инструментов зависит, прежде всего, от собираемости денежных средств, которая при самообложении гаранти-

⁴⁰ Там же.

руется решением референдума, а при инициативном бюджетировании – подписанием гарантийных писем желающими гражданами в добровольном порядке. Исходя из последнего обязательства, возникающие в ходе бюджетирования, являются справедливыми для всего населения (в отличие от самообложения), за счет чего сбор средств с большей вероятностью может быть максимальным, несмотря на то, что в нем принимает участие лишь часть населения. В пользу инициативного бюджетирования свидетельствует и то, что конкурсные условия и требования к наличию специальной подготовки от всех участников проектов способствуют развитию социально-политической среды муниципалитета.

Констатируем, что при оптимальной реализации обоих институтов инициативное бюджетирование является более привлекательным для региона. Однако в условиях отсутствия полноценной институциональной инфраструктуры для его осуществления в Пермском крае (собственный опыт реализации программ; развитое нормативно-правовое регулирование практик; наличие проектных центров и достаточного количества опытных консультантов; разнообразие практик; система обучения активистов и представителей органов власти; налаженные каналы информирования населения и т.д.) пока не представляется возможным воспользоваться всеми его преимуществами. В таком случае обращение сельских поселений к простому и имеющему более чем благоприятную схему регионального софинансирования самообложению представляется рациональным.

Реализация самообложения и инициативного бюджетирования сталкивается с рядом **проблем**. Помимо пробелов в федеральном законодательстве, очевидные сложности при осуществлении самообложения связаны с экономической нецелесообразностью проведения местных референдумов, которые могут быть признаны несостоявшимися по причине невысокой явки населения. К тому же низкая собираемость разовых средств не компенсирует тех значительных затрат (в среднем 200–300 тыс. руб.) на подготовку и проведение голосования. Поэтому в некоторых регионах эту проблему решают, совмещая голосование на референдуме с голосованием на выборах в органы власти, применяют рассрочки установленного платежа, а также заменяют это финансовое обязательство общественными работами, соизмеримыми с взносом самообложения.

Инициативы со стороны представителей регионов об упрощении процедуры самообложения поступали в федеральный парламент множество раз: так, к примеру, в 2008 году было отклонено предложение представителей Алтайского края о введении такой формы волеизъявления граждан в рамках самообложения, как заочное голосование. Поправки не были одобрены в связи с тем, что при такой форме голосования конституционные права граждан на участие в местном референдуме и непосредственно решение вопросов местного значения не обеспечиваются институтами государства и права (эта форма голосования по своему юридическому значению приравнивается к местному референдуму, но не гарантируется соответствующим законодательством)⁴¹.

Наибольшее признание получила инициатива о введении и использовании средств самообложения на сходе граждан (жителей отдельных населен-

⁴¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части введения заочного голосования граждан [Электронный ресурс]: стенограмма обсуждения законопроекта от 09.04.2008 № 496114-4. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/496114-4#> (дата обращения: 11.12.2017).

ных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории федерального значения.), которая была принята 22 ноября 2017 года в форме федерального закона⁴². При этом возможность применения процедуры местного референдума не исключается. Поправка должна существенно повысить эффективность и распространенность самообложения.

Стоит отметить тенденцию злоупотребления со стороны органов местной власти административным ресурсом в целях достижения результативности самообложения. В частности, на этапе проведения местных референдумов по вопросу самообложения бывают случаи фальсификации результатов голосования в обход реального волеизъявления граждан. Так, по утверждению представителей движения «Голос», в Республике Татарстан была зафиксирована закономерность, когда явка на голосование по вопросу введения разовых средств в 14 поселениях составила менее 50 % (в 10 поселениях из них присутствовали наблюдатели, которыми были установлены нарушения) при средней явке в 66,29 %⁴³. В этом же контексте можно привести другой пример, когда должностные лица ограничивают отдельные права граждан в качестве меры наказания за уклонение от уплаты разового платежа. Примечателен случай, произошедший в Алтайском крае, когда жительнице Первомайского района неправомерно было отказано в просьбе выдачи выписки из домовой книги по указанной причине⁴⁴. Работа органов местной власти в этой области должна быть честной, добросовестной и основанной на высоком профессионализме в целях поддержания доверия и признания со стороны населения.

Следующая проблема связана с установлением размера платежа, величина которого должна обеспечивать решение заявленных на референдуме задач и в то же время не затруднять финансовое положение местных жителей. В законодательстве не закреплено никаких ограничений, связанных с размером сбора, его периодичностью и способом уплаты. Как правило, сумма варьируется от 100 до 1000 рублей и характеризуется ежегодным ростом.

С идеей установления градации населения и системы коэффициентов в 2015 году выступала депутат Государственной Думы Н. С. Максимова⁴⁵. Такое предложение является вполне справедливым, однако процедура распределения населения по категориям является сложной и может привести к бюрократическим барьерам при закреплении за той или иной семьей конкретного статуса при оплате разовых средств.

⁴² О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 05.12.2017 № 389-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284134/ (дата обращения: 07.12.2017).

⁴³ В Татарстане подвели итоги референдумов по самообложению [Электронный ресурс] // NEWSru.com. 2017. 21 нояб. URL: <http://www.newsru.com/russia/21nov2017/tat.html> (дата обращения: 02.12.2017).

⁴⁴ Онлайн-форум на тему «Соблюдение социальных прав граждан»: ответ на вопрос гражданина от 21.03.2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.altairegion22.ru/public_reception/on-line-topics/10814/?sphrase_id=376258 (дата обращения: 19.12.2017).

⁴⁵ Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 28.05.2015 // Местное самоуправление. 2015. № 5. С. 5.

В ходе организации референдума в поселениях нередко возникает проблема формулировки вопроса, выносимого на обсуждение. Вопрос должен быть поставлен таким образом, чтобы цель его решения была понятна жителю поселения и признана им в качестве действительно необходимой. Недостаток также и в том, что население не имеет возможности выбрать наиболее оптимальные для него условия самообложения. Возможно, активность населения на референдумах могла бы увеличиться в случае наличия у граждан возможности формулировать вопросы, выносимые на голосование. По мнению Ю. И. Черкасовой, это можно было бы осуществить через голосование на интернет-сайте местной администрации (Черкасова, 2013, с. 57). Такая практика могла бы повысить интерес жителей к подобным практикам.

Отсутствие четко законодательно закрепленных мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты разового целевого платежа, является еще одним недостатком реализации института самообложения. Известно, что в Республике Татарстан вносился законопроект, утверждающий штрафные санкции в размере от 1 до 2,5 тыс. руб. за неуплату разовых средств. Однако его принятие столкнулось с бурным общественным резонансом в связи с запредельными суммами штрафов. В Пермском крае также имели место попытки ввести административную ответственность, но инициатива не была одобрена ни в региональном, ни в федеральном парламентах.

Основным недостатком реализации инициативного бюджетирования в стране и крае является отсутствие устоявшихся традиций и опыта. Последнее непосредственно связано с пассивностью и неимением навыков проектного управления как со стороны органов власти, так и населения. Доминирующая роль в этих процедурах должна быть отдана органам местной власти, прогрессивным муниципальным правительствам с высокой степенью поддержки и доверия со стороны общественных организаций, социальных движений, населения (Wampler, 2000, р. 6). К сожалению, как правило, таких представителей местной власти в России мы не имеем. Кроме этого, необходимо повышение бюджетной грамотности населения, а именно знаний специфики распределения бюджетных средств, процедур субсидирования, умений осуществлять общественный контроль за расходованием бюджетных средств, навыков составления конкурсной документации (Цуркан и др., 2017, с. 94) и т.д.

Эти недостатки, в свою очередь, усугубляются достаточно сложной процедурой участия в проектах инициативного бюджетирования в регионе. К тому же проблемы имеют место при организации поддержки этого института со стороны органов власти – в основном они связаны как со слабой информационно-разъяснительной кампанией, так и отсутствием самостоятельной организационной структуры для реализации проектов инициативного бюджетирования.

В целом инициативное бюджетирование сталкивается с меньшим количеством проблем, чем самообложение. Однако эти проблемы имеют более сложный характер, требуют значительных усилий со стороны политического руководства и времени для формирования устойчивых рычагов взаимодействия между населением и органами власти. Сложности в сфере самообложения в основном носят технический характер и могут быть разрешены в ближайшем будущем.

Перспективы развития обоих институтов в первую очередь зависят от политической воли лидеров страны и регионов, а также гражданской активности населения.

В дальнейшем с окончательным формированием институциональной инфраструктуры и приобретением положительного опыта участия в проектах инициативного бюджетирования программа по активизации института самообложения граждан в некоторых регионах, в том числе Пермском крае, возможно, потеряет смысл и востребованность. Однако развитие информационных технологий может позволить модифицировать содержание программы самообложения в части экономически невыгодной процедуры ее реализации. Электронные голосования с учетом высокого уровня верификации участников могли бы сократить значительные финансовые расходы на организацию процедур введения разовых средств. На сегодняшний день самообложение является хорошей альтернативой для муниципалитетов, имеющих относительно низкий уровень доходов, для которых оно может стать резервом устойчивости местного бюджета и открыть новые возможности по благоустройству местности. В перспективе электронный формат также может применяться при организации процедур конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования. Подобные демократические инновации позволят установить более прямые формы представительства интересов населения (Coleman and Sampalo, 2017, p. 754).

Пермский край имеет благоприятные стартовые условия для развития и самообложения, и инициативного бюджетирования. Разовые средства «работают» именно на территориях сельских поселений, в то время как инициативное бюджетирование вполне может найти применение в муниципалитетах абсолютно любого уровня (как в поселениях, так и в городских округах и муниципальных районах).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Получившая мировую известность и зарекомендовавшая себя во многих странах модель партиципаторного бюджетирования активно применяется в отдельных российских регионах. В России основными партиципаторными инструментами выступают самообложение граждан и инициативное бюджетирование. И если самообложение известно еще с советских времен и в 2000-е годы частично модифицировалось в российских муниципалитетах, то инициативное бюджетирование является новым, требующим высокой степени гражданской активности инструментом. Пермский край так же, как и Кировская область, Республика Башкортостан, является одним из передовых субъектов России, в котором органами власти предпринимаются серьезные усилия по оптимизации самообложения и инициативного бюджетирования.

Позитивный сценарий развития этих партиципаторных практик в регионах предполагает их сосуществование. При этом самообложение может применяться в отдельных, преимущественно небольших сельских поселениях; более динамичное развитие этого института возможно за счет сведения на нет значительных расходов на проведение местных референдумов посредством реализации

электронных форм голосования. Инициативное бюджетирование может быть характерно для разностатусных муниципалитетов при условии роста уровня информированности и подготовленности населения к формированию проектов в различных областях. Негативный сценарий, в свою очередь, может быть воспроизведен в случае незаинтересованности населения и отсутствия у него навыков при формировании заявок. Институт самообложения граждан также может исчерпать себя, если затраты на проведение референдума будут преобладать над получаемыми на реализацию проектов финансовыми ресурсами.

Только заинтересованность со стороны органов власти и населения может стать залогом позитивного развития событий. И если сегодня движущей силой являются властные структуры, то в перспективе успешное развитие партисипаторных инструментов как в Пермском крае, так и в России в целом видится в постепенном изменении направления вектора активности от органов региональной власти к органам местного самоуправления и населению.

Библиографический список

Божья-Воля А. А. Оценка органов местного самоуправления: статистика или мнение жителей? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 53–69.

Вагин В. В. К вопросу о теории развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. 2016а. № 1. С. 16–23.

Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016b. № 3. С. 105–114.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015а. № 3. С. 118–119.

Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015b. № 4. С. 94–103.

Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118–125.

Гузь Н. А., Царева Л. М. Партисипаторное бюджетирование: обзор зарубежного опыта // European Journal of Economics and Management Sciences. 2016. № 3. С. 53–55.

Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.

Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi (Искусство управления). 2014. № 2. С. 45–62.

Красницкий Б. Р. К вопросу о самообложении // Путеводитель предпринимателя. 2014. № 22. С. 79–85.

Миронова С. М. Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 2. С. 275–280.

Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–26.

Сергиенко Н. С. Самообложение: история и современность // Деньги, кредит, бюджет России: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 125-летию со дня рождения Г. Я. Сокольникова. М.: Маска, 2014. С. 293–298.

Симонова Е. В. Доверие органам местного самоуправления и участие граждан в региональных практиках инициативного бюджетирования: характер взаимосвязи (на примере Тверской области) // Научный результат. Серия: Социология и управление. 2017. Т. 3, № 1. С. 26–37. DOI: 10.18413/2408-9338-2017-3-1-26-37.

Холопов В. А. Правовые аспекты совершенствования институтов непосредственной демократии и информационного обеспечения местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 106–115.

Цуркан М. В., Любарская М. А., Наумова О. А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 2. С. 88–100.

Черкасова Ю. И. Средства самообложения граждан в доходах бюджетов сельских поселений // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 12. С. 54–59.

Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10–21.

Coleman S., Sampalo R. C. Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-participatory Budgets in Belo Horizonte // Information, Communication & Society. 2017. Vol. 20, № 5. P. 754–769.

Dias N. Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide [Электронный ресурс]. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf (дата обращения: 26.08.2017).

Koonings K. Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre // Bulletin of Latin American Research. 2004. Vol. 23, № 1. P. 79–99.

Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32, № 1. P. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

Tsurkan M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Lyubarskaya M. A., Tkacheva O. N. Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation // International Journal of European and Science Education. 2016. Vol. 11, № 15. P. 7684–7702.

Wampler B. A Guide of Participatory Budgeting [Электронный ресурс]. URL: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf (дата обращения: 26.08.2017).

Zhang Yahong, Liao Yuguo. Participatory Budgeting in Local Government // Public Performance & Management Review. 2011. Vol. 35, № 2. P. 281–302.

Информация об авторах

Сивинцева Ольга Владимировна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

Будник Кристина Владимировна – магистрант I курса направления «Государственное и муниципальное управление» историко-политологического факультета ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2850-0715

ResearcherID: N-3674-2017

Электронный адрес: kristusha0711@gmail.com

Статья получена 14 декабря 2017 года

UDC 332.1:336

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127

PARTICIPATORY INSTRUMENTS IN RF SUBJECTS: SELF-TAXATION AND INITIATIVE BUDGETING

Olga V. Sivintseva

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

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

E-mail: sivenc8@gmail.com

Kristina V. Budnik

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

ORCID: 0000-0002-2850-0715

ResearcherID: N-3674-2017

E-mail: kristusha0711@gmail.com

For citation:

Sivintseva, O. V. and Budnik, K. V. (2018), "Participatory Instruments in RF Subjects: Self-Taxation and Initiative Budgeting", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 96–127, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.

Introduction. The research is focused on studying the possibilities for self-taxation and initiative (participative) budgeting coexistence and development in the Perm Region.

Aims. The paper is aimed at determining specific features and potential opportunities of self-taxation and initiative budgeting for further application in Russia.

The following **methods** were used: comparative approach, analysis of standard regulations, statistical and institutional methods, and "case-study" method.

Results. In the course of the research self-taxation and initiative budgeting in the Perm Region and in Russia were examined, both instruments having a positive influence on Russian territories. The main role in their development belongs to regional political elite capable of integrating separate co-financial scheme to municipal social and political space. The Perm Region, being among the leaders amongst the Russian regions by amounts of finance and quantity of implemented projects, in the long run possesses all the necessary conditions providing for co-existence of self-taxation and initiative budgeting, the first being used in village settlements, the latter – in urban districts and municipal districts.

Conclusion. Further co-existence of initiative budgeting and self-taxation in the Perm Region is possible provided certain conditions are maintained. Successful organization of self-taxation should be fostered by cutting costs in provision procedures as well as inhabitancy density, while initiative budgeting demands the relevant institutional infrastructure. The main common claim for both participative instruments is an active cooperation between the residents and public authorities.

Key words: participatory budgeting; initiative budgeting; self-taxation; institutional infrastructure; civil society; co-financing; voting

References

Bozhya-Volya, A. A. (2015), "Local Governance Performance: Objective Indicators or Citizens' Satisfaction", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 53–69.

Vagin, V. V. (2016a), "On the Theory of Development and Regulation of Initiative Budgeting in the Subjects of the Russian Federation", *Munitsipal'naya vlast'*, no. 1, pp. 16–23.

Vagin, V. V. (2016b), "Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 3, pp. 105–114.

Vagin, V. V., Shapovalova, N. A. and Gavrilova, N. V. (2015a), "Initiative Budgeting: International Context of Russian Version", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 3, pp. 118–119.

Vagin, V. V., Gavrilova, N. V. and Shapovalova, N. A. (2015b), "Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 4, pp. 94–103.

Gavrilova, N. V. (2016), "The Current Trends in Participatory Budgeting", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 2, pp. 118–125.

Guz', N. A. and Tsareva, L. M. (2016), "Participatory Budgeting: International Experience", *European Journal of Economics and Management Sciences*, no. 3, pp. 53–55.

Klimenko, A. V. (2014), "The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 8–51.

Krasilnikov, D. G., Sivintseva, O. V. and Troitskaya, E. A. (2014), "The Modern Western Managerial Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 45–62.

Krasnicky, B. R. (2014), "To a Question of Self-Taxation of Citizens", *Putevoditel' predprinimatel'ya*, no. 22, pp. 79–85.

Mironova, S. M. (2017), "International Experience of Citizen Participation in the Financial Activities of Municipalities", *Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute*, no. 2, pp. 275–280.

Rusanov, A. A. (2017), "Self-Taxation Practice in the Perm Region", *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, no. 1, pp. 53–55.

Sergienko, N. S. (2014), "Self-Taxation: History and Modernity", *Den'gi, kredit, byudzhety Rossii: istoriya i sovremennost'. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 125-letiyu so dnya rozhdeniya G. Ya. Sokol'nikova* [Money, Credits and Budget of Russia: History and Modernity. Proceedings of the International scientific-practical conference dedicated to the 125th anniversary of G. Ya. Sokolnikov], Maska, Moscow, Russia, pp. 293–298.

Simonova, E. V. (2017), "Trust to Local Authorities and the Participation of Citizens in Regional Practices of Initiative Budgeting: The Nature of the Relationship (On the Example of Tver Region)", *Research Result. Series: Sociology and Management*, vol. 3, no. 1, pp. 26–37, doi: 10.18413/2408-9338-2017-3-1-26-37.

Holopov, V. A. (2011), "The Legal Aspects of Perfection of Direct Democracy Institutes and Local Government Informational Provision", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 106–115.

Tsurkan, M. V., Lyubarskaya, M. A. and Naumova, O. A. (2017), "The Increase of the Budget Literacy of the Rural Population in the Framework of Initiative Projects", *Vestnik of Samara State University of Economics*, no. 2, pp. 88–100.

Cherkasova, Yu. I. (2013), "The Citizen Self-Taxation Funds in the Local Agricultural Settlement Budget Revenues", *the Bulletin of KrasGAU*, no. 12, pp. 54–59.

Chulkov, A. S. (2016), "Participatory Budgeting in Russia: Experience and Prospects", *Finance and credit*, vol. 22, no. 8, pp. 10–21.

Coleman, S. and Sampalo, R. C. (2017), "Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-Participatory Budgets in Belo Horizonte", *Information, Communication & Society*, vol. 20, no. 5, pp. 754–769.

Dias, N. (2014), *Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* [Online], available at: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf (Accessed August 26, 2017).

Koonings, K. (2004), “Strengthening Citizenship in Brazil’s Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, no. 1, pp. 79–99.

Sintomer, Y., Herzberg, C. and Röcke, A. (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 1, pp. 164–178, doi: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

Tsurkan, M. V., Sotskova, S. I., Aksinina, O. S., Lyubarskaya, M. A. and Tkacheva, O. N. (2016), “Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation”, *International Journal of European and Science Education*, vol. 11, no. 15, pp. 7684–7702.

Wampler, B. (2000), *A Guide of Participatory Budgeting* [Online], available at: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf (Accessed August 26, 2017).

Zhang, Yahong and Liao, Yuguo (2011), “Participatory Budgeting in Local Government”, *Public Performance & Management Review*, vol. 35, no. 2, pp. 281–302.

Received December 14, 2017

УДК 332.1:338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-128-154

ТУРИЗМ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МАЛОГО ИСТОРИЧЕСКОГО ГОРОДА ЗАРАЙСК

Д. В. АМЕЛЬКИНА

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,

г. Москва, Россия

Самарский государственный экономический университет, г. Самара, Россия

Для цитирования:

Амелькина Д. В. Туризм как фактор развития малого исторического города Зарайск // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 128–154. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-128-154.

Введение: следуя общемировым постиндустриальным тенденциям, малые города России стремятся к обновлению, осуществляют поиск новых экономических специализаций и стратегий. В связи с тем, что все больше российских малых городов, сохраняющих историческое и культурное наследие, осознают значение туризма для собственного развития, особую своевременность и актуальность приобретает осмысление научно-практических подходов к развитию туристской индустрии и гостеприимства в качестве основной специализации муниципальной экономики.

Цель: на основе изучения социально-экономических показателей территории и особенностей функционирования туризма в малом историческом городе – городском округе Зарайск Московской области предложить организационно-управленческие подходы к становлению индустрии туризма и гостеприимства в качестве стратегического направления развития территории.

Методы: теоретического, историко-генетического и экономико-географического исследования, статистического и сравнительного анализа.

Результаты: на основе изучения современных теоретических подходов к развитию городов в постиндустриальных условиях обоснован выбор туризма и гостеприимства в качестве стратегического направления трансформации малого исторического города; разработана схема функционирования туристской индустрии муниципального образования; на основе анализа социально-экономических показателей, сравнительного анализа конкурентных характеристик и перспектив развития туризма предложены организационно-управленческие решения по развитию туристской индустрии и гостеприимства в качестве третьей специализации экономики городского округа Зарайска.

Выводы: малые исторические города России обладают рядом уникальных внутренних факторов, необходимых для формирования конкурентных преимуществ в сфере туризма и развития отрасли в качестве специализации экономики муниципального образования. Степень их понимания, учета и эффективного использования является фактором успешности выбираемых стратегий развития территории и конкурентоспособности формируемой индустрии туризма. Развитие туризма требует комплексного подхода и должно осуществляться в рамках общей стратегии и плана социально-экономического развития территории.

Ключевые слова: историческое поселение; стратегия развития; комплексный подход; туристская индустрия; гостеприимство; муниципальная программа

ВВЕДЕНИЕ

В условиях постиндустриального общества города мира переживают коренные изменения социальных и экономических функций.

В России трансформационные процессы в городах имеют различную динамику и сопряжены с внутренними экономическими преобразованиями, направленными на повышение конкурентоспособности национальной экономики и развитие территорий. Невысокие темпы жизненно необходимых преобразований и особенная болезненность их осуществления характерны для малых городов России. Это приводит к их депопуляции, снижает качество жизни и ограничивает перспективы развития почти 12 % населения страны.

По мнению Президента Российской Федерации В. В. Путина, необходимо обратить внимание на ключевые вещи, «изюминки» городов и создать на их основе конкурентные преимущества: «И в этом случае малые города могут стать действительно по-настоящему большими центрами – большими с точки зрения туризма, развития искусства, экономики, культуры, науки»¹. В малых исторических городах главным направлением развития является туризм.

Уникальность российской цивилизации, огромные природно-рекреационные ресурсы, национально-культурное разнообразие территорий, а также государственная политика в сфере туризма создают предпосылки и условия для развития отечественной туристской индустрии. В Российской Федерации разработан ряд государственных стратегических и программных документов², направленных на формирование конкурентных преимуществ исходя из активного развития индустрии туризма и продвижение отечественного туристского продукта на внутреннем и внешнем рынках. Въездной и внутренний туризм в России становится одной из важнейших отраслей экономики и выступает катализатором социально-экономического развития российских регионов и городов. Вновь создаваемые большие и малые туристские дестинации представляются точками устойчивого роста территорий, в том числе отстающих ранее в развитии.

В силу того, что все больше российских муниципалитетов осознают значение отрасли для собственного развития и включаются в федеральные программы туризма, а также в связи с разработкой концепции развития внутреннего и въездного туризма на 2019–2025 годы, осуществляемой Министерством культуры РФ, осмысление научно-практических подходов к развитию туристской индустрии и гостеприимства в качестве основной специализации муниципальной экономики приобретает особую своевременность и актуальность.

¹ Встреча с участниками Форума малых городов и исторических поселений (г. Коломна, 17.01.2018) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56661> (дата обращения: 20.01.2018).

² Действующая система стратегических и программных документов в сфере туризма включает: Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 31.05.2014 № 941-р), Государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы (утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 317), включающую Федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 02.08.2011 № 644), государственные программы субъектов Российской Федерации, программы муниципальных образований.

Необходимы исследование и обобщение практики социально-экономического развития российских малых исторических городов в области туризма в условиях постиндустриальной трансформации, изучение вопросов комплексного подхода к формированию туристской индустрии в рамках современных стратегий малых городов.

Цель настоящей работы: на основе изучения социально-экономических показателей территории и особенностей функционирования туризма в малом историческом городе – городском округе Зарайск Московской области предложить организационно-управленческие подходы к становлению индустрии туризма и гостеприимства в качестве стратегического направления развития территории.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В настоящее время целостный взгляд на индустрию туризма наукой не сформирован. Не ставя перед собой задачи исследования основополагающих терминов, приведем предложенную А. Д. Чудновским и М. А. Жуковой (Чудновский и Жукова, 2015, с. 14) систематизацию факторов, формирующих основные подходы к определению понятия «туризм»:

- туристские потребности и мотивации, особенности поведения туристов во время их пребывания вне постоянного местожительства;
- экономические отношения, складывающиеся между туристами и производителями товаров и услуг;
- факторы взаимодействия сферы туризма с окружающей природной, экономической и другими макросредами.

В целях настоящего исследования сконцентрируемся на третьей группе факторов и особенностях развития туризма в малых российских городах.

Теоретические предпосылки активного развития туризма во второй половине XX – XXI веках обоснованы, в частности, американским социологом Д. Беллом, утверждавшим, что в постиндустриальном обществе активно будут развиваться услуги, направленные на развитие человеческого капитала, в том числе здравоохранение, образование, организация отдыха (Bell, 1973). В больших и малых населенных пунктах преодоление кризисных явлений, вызванных сменой промышленного уклада и формированием экономики знаний, связывается:

- или с созданием новой «креативной промышленности знаний»;
- или со сменой экономической специализации (новой специализацией при этом может выступать туризм, организация отдыха и развлечений);
- или с появлением одновременно с созданием креативных индустрий второй или третьей специализации из сферы услуг, в том числе туризма (Стародубровская, 2011, с. 54–57; Якишин, 2016, с. 289).

Доминирующими факторами развития в постиндустриальных условиях становятся внутренние, эндогенные условия: уникальные особенности территории, новые знания и обмен ими, креативность местного сообщества, инновационность предпринимательства, приверженность своей территории и др. При этом успешные стратегии развития являются уникальными и не могут быть слепо тиражированы (Замятина, 2017, с. 6).

Постиндустриальные трансформации меняют функции старых городов. Происходит «процесс оптимизации экономических, законодательных, социальных, жилищных условий, а также условий охраны окружающей среды, с целью создания энергичного пространства для жизни в черте города, где предпочитают жить индивиды и домохозяйства, и которое привлекает инвестиции» (Naase et al., 2003, p. 5). Это обеспечивается за счет повышения требований к экологии и пространственной организации города, использования ресурсов в соответствии с концепцией устойчивого развития, а также реализации проектов, направленных на:

- реконструкцию старых жилых кварталов и создание рекреационных зон;
- ревитализацию бывших промышленных площадок и инженерных объектов путем создания на них объектов социальной инфраструктуры, коммерческой недвижимости, туризма;
- формирование или возрождение архитектурной уникальности города (Стародубовская, 2011, с. 56).

С определенным лагом во времени эти тенденции наблюдаются как в экономически развитых странах, так и в развивающихся экономиках (Александрова, 2017; Беркинг и Лев, 2017), в том числе в России (Белкина, 2018; Замятина, 2013; Якишин, 2016). В нашей стране постиндустриальные трансформации городов сдерживались экономическими и социально-политическими потрясениями 1990-х годов и в настоящее время осуществляются одновременно с внутренними экономическими преобразованиями, направленными на повышение конкурентоспособности национальной экономики и развитие территорий. Наиболее сложно и болезненно жизненно необходимые изменения происходят в малых городах и населенных пунктах.

Жизнь малые городов России³ осложнена острыми социально-экономическими проблемами:

- не соответствующая направлениям и темпам развития страны, недифференцированная и слабо развитая экономическая структура;
- низкий уровень и качество жизни населения, миграционный отток;
- невысокий платежеспособный спрос, ограничивающий развитие малого бизнеса и предпринимательства;
- устаревшие инфраструктура и организация городской среды;
- дефицит финансовых и человеческих ресурсов (Макарова, 2016; Подсвинова, 2016).

По мнению ряда российских авторов, перспективы малых городов, не имеющих научно-инновационного и промышленного потенциала, напрямую связаны с выполнением функций районных и межрайонных социально-культурных центров, развитием сферы услуг и туризма (Симагин, 2017; Коновалова, 2013). «Для категории “малые исторические города” ... единственным выходом из кризиса должно стать интенсивное развитие сферы внутреннего и въездного туризма и гостеприимства», – пишут специалисты (Щегольков и Метелкина, 2017).

³ Здесь и далее под российским малым городом понимается городской пункт с населением от 12 до 50 тыс. чел. (Симагин, 2017, с. 133).

Малые исторические города⁴, имеющие уникальные особенности, в то же время обладают рядом общих отличительных факторов, и прежде всего особым сообществом людей:

- в значительной мере сохраняющих отечественный историко-культурный потенциал, поддерживающих и развивающих материальную и нематериальную культурную среду данной территории (памятники, традиции, обычаи, мифы, фольклор и т. д.);
- обеспечивающих обмен новыми знаниями благодаря близкому знакомству и практически ежедневному общению друг с другом;
- в силу тесного взаимодействия с первозданным ландшафтом и живой природой проявляющих бережное отношение к ее ресурсам.

Особенности местной истории и культуры, близость к сельской местности и природе визуализируются в уникальном архитектурном облике малого исторического города. Параметры архитектурного пространства, ориентированные на соотнесенность с масштабом человека, неспешность и размеренность провинциальной жизни создают психологически комфортные условия для жителей и гостей.

Таким образом, малые исторические города обладают рядом эндогенных факторов, столь необходимых для постиндустриальной трансформации, в том числе на основе развития внутреннего и въездного туризма и гостеприимства.

Фундаментальные исследования рекреационных ресурсов, возможностей их использования для развития национальной туристской отрасли в России осуществляет коллектив авторов под руководством В. И. Кружалаина (Кружалаин и др., 2016). Ряд исследователей (Габдрахманов и Рубцов, 2016; Джанджугазова и др., 2016; Севастьянова, 2016; Чикурова, 2016) концентрируются на исследовании различных аспектов развития туризма в регионах и муниципальных образованиях: малых городах, сельских округах и т.д.

Анализ представленных работ показывает, что к настоящему времени сформирован ряд определенных организационных подходов к развитию отрасли на региональном и муниципальном уровне. Вместе с тем необходимо отметить, что исследователи не уделяют достаточного внимания вопросам комплексного подхода к развитию туризма и формированию туристской индустрии в рамках современных стратегий малых городов.

Исследования значения туризма для современной экономики (Османова, 2017), роли государственных и местных органов власти в развитии отрасли, форм взаимодействия в туризме государства и бизнеса (Гусева и Амелькина, 2017) позволили автору настоящей работы представить схему функционирования туристской индустрии в муниципальном образовании (рис. 1).

⁴ Здесь и далее под российскими малыми историческими городами понимаются населенные пункты, являющиеся малыми городами и признанные историческими поселениями в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)».



Рис. 1. Схема функционирования туристской индустрии в муниципальном образовании / Fig. 1. Scheme of functioning of the tourism industry in the municipality

Источник: составлено автором.

Схема отражает «целостность множества взаимодействующих элементов» (Чудновский и Жукова, 2015, с. 130), обеспечивающих развитие сферы туризма, и механизм получения страной, территориями и городом эффектов от ее развития. Значительное количество элементов, сложность их взаимодействия и взаимовлияния позволяют сделать вывод о необходимости комплексного подхода к развитию туризма на муниципальном уровне⁵. Социальные, экономические эффекты и доходы от развития туризма в малых городах способствуют решению проблем развития и пространственного преобразования территории, создают условия для повышения качества жизни населения.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Особенности развития туризма в малом городе рассмотрим на примере городского округа (г.о.) Зарайск. Округ находится на юго-востоке Московской области и занимает территорию более 96 тыс. га, на которой расположены

⁵ Под туристской дестинацией понимается место (территория), которое представляет собой цель туристских путешествий, обладает определенной инфраструктурой для размещения, питания, развлечений, познавательной и оздоровительной деятельности путешественников, является субъектом конкуренции на туристском рынке и стратегическим объектом предпринимательства (Александрова, 2015, с. 136).

четыре сельских и одно городское поселение (г.п.) – Зарайск, включенный в перечень исторических поселений Российской Федерации⁶.

Зарайск основан в 1146 году для защиты города и границ Московского государства от кочевников, в XVI веке был возведен Зарайский кремль. Находившийся на пути в Тулу и Рязань, Коломну и Москву, город неоднократно подвергался набегам кочевников, но разрушен не был. Хорошее местоположение и серьезное укрепление способствовали развитию Зарайска и росту его населения. Продвижение границ Московского царства на восток избавило от угрозы нападений, и город стал успешно развивать торговлю и ремесленное дело. Однако в XIX веке строительство дорог через Рязань привело городскую торговлю в упадок. Более активно стала развиваться местная промышленность: кирпичные и торфяные предприятия, а также кожевенно-обувные, перопуховые и текстильные производства, организованные предпринимателем из Германии Августом Редерсом.

В 1929 году Зарайск вместе с прилегающими сельскохозяйственными территориями, образовавшими Зарайский район, вошел во вновь созданную Московскую область РСФСР. В советский период основой экономики оставались легкая и пищевая промышленности, развивалось сельское хозяйство, но в 1990-х годах произошли трансформационные перемены, до настоящего времени оказывающие негативное влияние на экономику, демографию (население территории уменьшилось почти на 35 %), состояние инфраструктуры, исторических памятников и городской среды.

Население округа не превышает 40 тыс. чел., из которых городским населением признается 58,9 %, сельским – 41,1 % (2016 г.). Это один из самых высоких в области показателей сельского населения.

Безработица в округе сопровождается маятниковой трудовой миграцией, составляющей около 3,0 тыс. чел. По нашим расчетам около 48 % трудоспособного населения округа в настоящее время или не задействованы в его экономике, или осуществляют трудовую деятельность на условиях самозанятости, или трудятся без надлежащего оформления.

В 2016 году в г.о. Зарайск произошло заметное увеличение оборота выпуска товаров, работ и услуг – на 150 % (прирост в 2015 году составлял 108 %, в 2014 году – 104,2 %). Наиболее высокими темпами растут сфера торговли (193,7 %), строительство (179,9 %), в обрабатывающих производствах и сельском хозяйстве рост превышает 130 %. В структуре оборота наибольшая доля принадлежит обрабатывающим производствам (43 %), оптовой и розничной торговле (35 %), сельскому хозяйству (10,3 %).

Несмотря на реализацию крупного инвестиционного проекта в сельском хозяйстве, Зарайск относится к числу муниципальных образований с самым низким в области объемом инвестиций на 1 жителя. В соседних округах (Коломна и Луховицкий) показатель выше почти в два раза.

По сравнению с 2015 годом доля среднесписочной численности работников субъектов малого и среднего предпринимательства в среднесписочной

⁶ Об утверждении перечня исторических поселений [Электронный ресурс]: приказ М-ва культуры Рос. Федерации и М-ва рег. развития Рос. Федерации от 29.07.2010 № 418/339. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105069/ (дата обращения: 28.10.2017).

численности работников всех предприятий и организаций Зарайского муниципального образования (м.о.) в 2016 году выросла на 28,3 %, количество малых и средних предприятий на 10,0 тыс. жителей – на 28 %. Оборот малых предприятий Зарайского м.о. за 2014–2016 годы увеличился в 1,7 раза.

Из 29 муниципальных образований Подмосквья Зарайский район занимает предпоследнее место по уровню бюджетной обеспеченности, однако доходы его бюджета увеличиваются в темпах, установленных Правительством Московской области: в 2016 году – на 8 %, в 2017 году – на 9 % (ожд.).

Структура расходов бюджета г.о. Зарайска по муниципальным программам отражает приоритетность направлений развития округа: человеческий капитал, коммунальное хозяйство и инфраструктурное развитие территории, повышение эффективности муниципального управления.

Заметная доля муниципального бюджета направляется на развитие культуры и туризма. Источником финансирования муниципальной программы «Культура Зарайского муниципального района» на 2017–2021 годы и ее подпрограммы «Развитие туризма...» в полном объеме является бюджет муниципального образования.

Таким образом, показатели социально-экономического развития городского округа Зарайск значительно отстают от средних значений по Московской области. Экономический рост территории сдерживают отдаленность округа от Москвы, проблемы транспортной доступности и трудовая миграция населения в более успешные населенные пункты Подмосквья и других областей.

Однако рост производства, положительная динамика предпринимательства и доходов бюджета муниципального образования, совершенствование системы управления территорией создают предпосылки для успешного развития городского округа Зарайск.

Предпосылки, возможности, проблемы и ограничения развития туризма в г.о. Зарайск могут быть охарактеризованы следующими факторами (табл. 1), во многом определяющими современное состояние туристской сферы муниципального образования.

Таблица 1 / Table 1

**Факторы туристического развития территории г.о. Зарайск /
Factors of tourism development of the territory of Zaraysk**

Факторы	Возможности, положительное значение	Проблемы, отрицательное влияние и негативные явления
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Географическое положение	Округ находится в Центральном районе страны, недалеко от федеральных дорог М4, М5, между крупными городами Москва–Рязань, привлекающими туристов.	Для однодневных поездок далеко от Москвы (145 км), есть аналогичные туристические территории ближе к столице (Дмитров, Истра). Округ не имеет ж/д, речного транспорта, через г.п. Зарайск не проходят федеральные автотрассы.

1	2	3
Историко-культурное наследие, музеи	Основа для развития экскурсионно-познавательного туризма. Действует государственный музей-заповедник «Зарайский кремль».	Многие объекты культурного и исторического наследия находятся в неудовлетворительном состоянии.
Историческая застройка, облик и образ жизни провинциального города, городской ландшафт	Могут стать и уже являются объектами туристического интереса. Имеется несколько парков, в том числе исторических. Реализация проектов по их реконструкции создаст условия для формирования аттракции и развития событийной составляющей.	В местном бюджете средств на реставрацию и реконструкцию исторической городской застройки не хватает. Существует проблема утраты облика старого города в связи с использованием современных строительных материалов. Неразвитая городская среда, устаревшее коммунальное хозяйство снижают качество услуг гостеприимства. Не созданы условия для приема и отдыха самостоятельных туристов.
Природно-рекреационный потенциал, экологический фактор	Формируют рекреационное и эстетическое своеобразие и привлекательность территории. Наличие природных подземных вод, насыщенных радоном, и спокойный уклад жизни создают возможность для лечебно-оздоровительного туризма.	Не хватает инвестиций и предпринимательской инициативы для развития потенциала. Следствием малого количества предприятий сферы гостиничного и туристического бизнеса является невысокое качество услуг при существенных ценах.
Развитие сельского хозяйства	Наличие свободных земель для развития фермерских, частных подсобных хозяйств, в т. ч. как основы для сельского туризма.	Существует проблема сбыта основной сельскохозяйственной продукции мелких фермерских и частных хозяйств. Фактически отсутствуют гостевые дома в сельской местности. Слабая предпринимательская активность (в т. ч. из-за отсутствия стартового капитала).
Развитие промышленности	Имеющиеся исторические предприятия легкой, пищевой промышленности как потенциал для создания товарных брендов территории, музеев и производственных экскурсий.	Отсутствие концепции брендинга г.о. Зарайск. Недостаток инвестиций и предпринимательской инициативы.

1	2	3
Население, трудовые ресурсы	Наличие свободных трудовых ресурсов, возможности формирования многоуровневой системы подготовки и переподготовки кадров для сферы туризма, гостеприимства и оздоровления.	Молодежь ориентирована на миграцию. Отсутствие специалистов по организации туризма. Низкие квалификация и мотивация работников сферы гостеприимства.

Источник: составлено автором.

Таким образом, Зарайский городской округ имеет перспективы для развития событийного, религиозного, оздоровительного, активного и спортивного, сельского и дачного, экскурсионного и культурно-познавательного туризма. Наиболее популярными в настоящее время являются однодневные посещения Зарайска с культурно-познавательными целями.

Туристов на территорию округа привлекает прежде всего Зарайский кремль – памятник оборонного искусства XVI века и музей-заповедник, созданный в 1918 году на территории кремля. Музей осуществляет групповое экскурсионное обслуживание, организует сборные экскурсии в кремль, а также по прилегающим к его стенам историческим улицам Зарайска и принимает почти 65 тыс. организованных туристов ежегодно.

Около 20 тыс. гостей и участников из разных регионов России каждое лето посещают фестиваль исторической реконструкции «Зарайский ратный сбор». В 2016 году он удостоен Национальной премии в области событийного туризма «RussianEventAwards» (2-е место). В 2017 году фестиваль проводился в седьмой раз. Кроме того, город принимает многочисленных неорганизованных туристов и дачников, снимающих дома или приезжающих к родственникам на лето. Зарайский ратный сбор и дачный отдых придают туристскому потоку выраженный сезонный характер.

Туристско-информационные и экскурсионные услуги оказывает также муниципальное бюджетное учреждение «Центр развития туризма, инфраструктуры и инвестиций Зарайского муниципального района», созданное в 2016 году администрацией городского округа. Учреждение осуществляет формирование инфраструктуры туризма: развитие рынка туристских услуг, инфраструктуры, продвижение туристического продукта, привлечение хозяйствующих субъектов для реализации инвестиционных проектов и создание благоприятных условий для развития внутреннего и въездного туризма. Центр является организатором обзорных экскурсий по Зарайску, прежде всего для сборных групп, им создан туристический портал Зарайска. Совместными усилиями музея-заповедника и Центра разработаны и реализуются 7 экскурсионных маршрутов по территории г.о. Зарайск.

Частных компаний, оказывающих туристические и экскурсионные услуги, на территории округа не имеется. Восемнадцать фирм, осуществляющих реализацию экскурсионных автобусных туров в г.о. Зарайск, находятся в Москве, Туле, Рязани, Коломне.

Зарайский район включен в туристический маршрут «Узоры Подмосковья» (всероссийский проект «Брендовые маршруты. Время отдыхать в России»). Реализуются межрегиональные маршруты «Два Кремля» (Коломна–Зарайск) и «Тур четырех Кремлей» (Коломна – Рязань – Зарайск – Тула).

Ряд экскурсионных объектов Зарайска (усадьба семьи Достоевских в с. Даровое) тематически могут быть объединены в литературоведческие маршруты с посещением Государственного литературно-мемориального музея-заповедника А. П. Чехова в Чеховском районе Московской области (141 км) и музея поэта С. Есенина на его родине в с. Константиново Рязанской области (90 км). Создание туристско-рекреационного кластера «Рязанский»⁷ с предполагаемым ростом к 2018 году туристического потока на 1 млн чел. создает для Зарайска дополнительные возможности в части увеличения экскурсионного потока (до г. Рязани – 77 км).

На территории Московской области конкурентные преимущества по отношению к Зарайску имеет город Дмитров (77 км на северо-запад от Москвы), в котором расположены крупнейший в Подмосковье музей-заповедник «Дмитровский кремль» и архитектурный комплекс Борисоглебского монастыря. Создаваемые туристско-рекреационные кластеры «Сергиев Посад – Врата Золотого Кольца»⁸ и «Русская Палестина» (г.о. Истра Московской области)⁹ накладывают конкурентные ограничения на развитие в Зарайске туризма религиозной направленности.

Ближайшим партнером и одновременно конкурентом в сфере туризма является г.о. Коломна, находящийся в 48 км от г.п. Зарайск. Конкурентные преимущества Коломны воплощаются в ежегодном приеме 1 млн туристов, что в 10 раз превышает туристические объемы Зарайска. Зарайск принимает менее 1 % туристического потока области, но входит в 10 самых посещаемых районов Московского региона. Для данных территорий Министерством культуры области разработан и реализуется¹⁰ комплекс мероприятий, рассчитанный до 2021 года и предполагающий вложение 1,5 млрд руб. бюджетных средств в целях увеличения туристско-экскурсионного потока на 25 %.

На фоне муниципальных образований – лидеров туристического рынка Подмосковья г.о. Зарайск выделяется низким уровнем развития сферы гостеприимства, туристско-экскурсионной и туристско-информационной инфраструктуры. В округе работают 6 ресторанов и кафе, три гостевых дома, три частных фирмы, оказывающих услуги по организации отдыха на природе. Сертифицированные объекты индустрии гостеприимства и развлечений на территории Зарайска отсутствуют. В то же время около 17 зарайских субъектов малого и среднего предпринимательства готовы включиться в программы по развитию гостеприимства, производства сувениров и т.д.

⁷ Создается в рамках Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)».

⁸ То же.

⁹ Завершение инвестиционного проекта планируется в соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» (2019–2025 годы) и на основе поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева от 05.11.2013.

¹⁰ В рамках Государственной программы Московской области «Культура Подмосковья» на 2014–2018 годы.

В Зарайске имеется опыт привлечения частных инвестиций и благотворительных средств для реализации проектов по улучшению городской среды, созданию объектов экскурсионного показа и культурно-исторической базы «Кремль им. Евпатия Коловрата».

Социологические исследования, проведенные кафедрой рекреационной географии и туризма географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, показали: более 70 % населения г.о. Зарайск считают, что он является или может стать туристским центром. Поддерживая данное направление развития, жители Зарайска полагают, что это повысит престиж округа, принесет дополнительные доходы в бюджет и приведет к развитию инфраструктуры (дорог, систем связи и др.). Зарайчане, высказывающиеся против туристского развития территории, опасаются резкого роста цен, большого количества приезжих, повышения преступности, ухудшения экологии и утраты уникального облика и образа жизни Зарайска. Из числа поддерживающих туристический путь развития 68 % являются экономически активным населением, 18 % респондентов готовы включиться в развитие туристской отрасли, 27 % – в функционирование смежных отраслей. Социально-активное население поддерживает развитие туризма в Зарайске участием в формировании событийной составляющей (фестиваль исторической реконструкции «Зарайский ратный сбор») и воссоздании памятников природы и культуры (проект Достоевский-2021).

Стратегией социально-экономического развития Зарайского района на 2013–2025 годы сфера гостеприимства и развитие на ее основе туризма признается одной из специализаций экономики муниципального образования (рис. 2).



Рис. 2. Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития Зарайского района на 2013–2025 годы / Fig. 2. The goals and objectives of the socio-economic development strategy of the Zaraysky district for 2013–2025

Источник: составлено автором по Стратегии социально-экономического развития Зарайского района на 2013–2025 годы¹¹.

¹¹ Стратегия социально-экономического развития Зарайского района на 2013–2025 годы [Электронный ресурс]: решение Совета депутатов Зарайск. муницип. района Моск. обл. от 25.04.2013 № 55/6. URL: <https://zarayon.ru/development/strategy/> (дата обращения: 25.12.2017).

Создание условий для развития индустрии гостеприимства как приоритетного направления стратегии включает:

- повышение уровня обслуживания в сфере гостеприимства;
- превращение доходов от индустрии в один из трех основных источников (сельское хозяйство, промышленность и гостеприимство) пополнения бюджета Зарайска за счет увеличения потока гостей, а также реализации инвестиционных проектов и программ в сфере гостеприимства;
- повышение доходности и рентабельности услуг;
- рост инвестиций в приоритетную сферу.

В среднесрочной перспективе для создания индустрии гостеприимства и улучшения городской среды стратегия предполагает реализацию ряда ключевых проектов (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

**Ключевые проекты развития индустрии гостеприимства г.о. Зарайск, 2013–2025 годы /
Key projects for the development of the hospitality industry of Zaraysk, 2013–2025**

Проект	Краткая характеристика
1	2
Зарайский посад	Создание зоны туристической привлекательности вокруг Зарайского кремля за счет: - сохранения и воссоздания исторического облика застройки; - привлечения инвесторов к строительству гостевых домов, гостиниц, мест общественного питания, торговых точек, мастерских художников, скульпторов, фотохудожников, картинных галерей, иных объектов инфраструктуры гостеприимства в зоне застройки вокруг кремля.
Имение Достоевских	Создание на территории бывшего имения Достоевских зоны интенсивного развития индустрии гостеприимства и включает: - создание инфраструктуры познавательного туризма вокруг населенных пунктов Даровое и Моногарово; - формирование на территории бывшего имения инфраструктуры агротуризма.
Бальнеологический курорт	Разработка и реализация инвестиционного проекта, нацеленного на формирование инфраструктуры оздоровительного туризма на основе природных бальнеологических ресурсов г.о. Зарайск.
Территория покоя	Система инвестиционных проектов, нацеленных на вовлечение в хозяйственный оборот ресурса «спокойный уклад жизни», реализуемых в границах имеющихся населенных пунктов г.о. и предполагающих комплексную застройку и развитие территории. Программа ориентирована на создание комфортных условий для отдыха жителей Москвы, крупных городов ближнего Подмосковья и смежных субъектов РФ и включает зоны отдыха, парки и скверы, а также объекты гостеприимства, досуга, здравоохранения, торговли, спорта, духовной сферы.

1	2
Пешеходная зона	Создание прогулочной зоны, смотровых площадок, объектов досуга и развлечений, организации свободного времени туристов и жителей г.п. Зарайск.
Туристический комплекс «Кремлевский»	Формирование туристической территории на основе ансамбля Торговых рядов и автовокзала в г.п. Зарайск для встречи гостей, организации свободного времени, приобретения сувениров.
Светлый образ Зарайска	Организация подсветки в ночное время особо значимых объектов показа в г.п. Зарайск, в первую очередь Кремля и основных смотровых площадок.

Источник: составлено автором по Стратегии социально-экономического развития Зарайского района на 2013–2025 годы¹².

Таким образом, проекты направлены на создание условий для развития культурно-познавательного, сельского (агротуризма) и оздоровительного видов туризма. В результате их осуществления должны быть созданы:

- сеть мини-отелей, рассчитанных на прием не менее 5–6 автобусов с туристами (200–250 чел.) в день (разного уровня приема);
- базовая сеть точек общественного питания, способная обслужить указанное количество туристов;
- новые музейно-выставочные территории;
- экскурсионная инфраструктура и система безопасности.

Администрацией г.о. Зарайск подготовлены предложения инвесторам по 17 инвестиционным площадкам, предполагающие реставрацию парков, создание частных музеев, размещение ресторанных предприятий, создание досуговых или миниторговых точек в исторической части Зарайска на условиях длительной аренды по минимальной ставке или приватизации с обязательством реставрации или восстановления исторического здания за счет инвестора.

Таким образом, г.о. Зарайск имеет экономическую, социальную и пространственную структуру, не соответствующую направлениям и темпам развития страны, ближайших территорий и не отвечающую запросам населения. Это приводит к депрессивным проявлениям в экономике округа, резкому устареванию инфраструктуры, разрушению памятников, демографическим и кадровым потерям. К положительным тенденциям следует отнести активный рост производства товаров, работ и услуг, развитие предпринимательства и, следовательно, увеличение наполняемости бюджета.

Стратегией социально-экономического развития г.о. Зарайск на 2013–2025 годы туризм рассматривается в качестве третьей специализации, обеспечивающей пополнение бюджета муниципального образования за счет увеличения потока гостей, а также реализации инвестиционных проектов и программ в сфере гостеприимства.

¹² Там же.

В настоящее время имеющиеся рекреационные возможности и культурно-исторические памятники используются неэффективно, индустрия гостеприимства находится на стадии зарождения, вследствие чего Зарайск не способен самостоятельно создать полноценный многодневный туристский продукт и конкурировать с ближайшими туристскими центрами Московской и Рязанской областей.

ОБСУЖДЕНИЕ

Глубокие социально-экономические проблемы в сферах, обеспечивающих развитие туризма, свидетельствует о необходимости комплексного подхода к развитию индустрии туризма, муниципальной культуры и образования, предпринимательства, городской среды, дорожной сети и коммуникаций городского округа Зарайск.

Отрасль туризма в качестве третьей специализации экономики округа требует создания стратегии и поиска организационно-управленческих решений, способных обеспечить конкурентное развитие туристской индустрии на длительный период. На данном этапе в сфере туризма и гостеприимства Зарайска возможны осуществляемые одновременно следующие стратегические решения:

- активное взаимодействие с соседними туристическими центрами в целях увеличения туристского потока в короткие сроки, яркое наполнение программы однодневного пребывания в Зарайске в рамках межрегиональных маршрутов (культурно-познавательный туризм), активное информирование гостей об имеющихся возможностях и перспективах развития туризма в округе;
- поддержка инициатив общественных организаций, бизнеса и населения, направленных на развитие событийного и дачного туризма, создание условий для сохранения имеющихся достижений, их развитие и продвижение;
- формирование в сельском и оздоровительном туризме конкурентных преимуществ на длительный период на основе реализации инвестиционных проектов, осуществляемых городом и частным бизнесом.

В результате реализации данных стратегий должно осуществляться поэтапное и последовательное создание необходимых инфраструктурных элементов, обеспечивающих развитие отдельных видов туризма и территории от центра округа – г.п. Зарайск к сельским населенным пунктам (табл. 3).

Исходя из того, что в 2019–2025 годах поддержка государством муниципальных инициатив развития предполагается на основе программно-целевых методов, необходимо на муниципальном уровне разработать ряд программ (подпрограмм), направленных на создание условий для развития туризма, и в рамках закрепленных за муниципалитетом полномочий увязать их с федеральными и государственными программами Московской области (табл. 4). Такой подход позволит направить ресурсы органов государственной власти на решение муниципальных проблем, а через

Таблица 3 / Table 3

Основные этапы развития туризма и гостеприимства Зарайска / The main stages of development of tourism and hospitality in Zaraysk

Вид туризма	Развитие туристской дестинации, в том числе	
	туристско-экскурсионного назначения	в социально-экономической, производственной сферах и пространственной среде округа
1	2	3
I этап: создание дестинации с центром в г.п. Зарайск, увеличение потока гостей, интенсивное развитие индустрии туризма и гостеприимства, повышение качества предоставляемых услуг, активное продвижение дестинации		
Культурно-познавательный	создание экскурсионной и информационной инфраструктуры; ревitalизация и использование в туристских целях исторических жилых, промышленных, инфраструктурных объектов, создание сети малых муниципальных и частных музеев; предоставление возможности приобретения экскурсии через Интернет	развитие ресторанного бизнеса; производства и реализации сувениров; создание торговых мест для местных фермеров в г.п. Зарайск
Событийный	вовлечение социально-активного населения в организацию событий и создание аттракции, поддержка инициатив общественных организаций – учредителей и участников мероприятий, продвижение событий	развитие местной культуры, спорта и дополнительного и краеведческого образования
Дачный	создание инфраструктуры дачного отдыха: пляжей, спортивных площадок, прогулочных аллей и пешеходных троп; организация досуга отдыхающих; поддержания имиджа «Территория покоя»	поддержка индивидуального жилищного строительства, в т. ч. создание гостевых домов; повышение комфортности и безопасности пребывания в г.п. Зарайск
II этап: развитие дестинации, увеличение продолжительности пребывания туристов на территории округа, снижение влияния фактора сезонности, последовательное развитие индустрии туризма и гостеприимства, повышение доходности и рентабельности за счет улучшения качества и увеличения перечня предоставляемых услуг		
Культурно-познавательный	разработка программ 2-3-дневного пребывания; создание инфраструктуры размещения и возможностей для досуга; повышение аттракции за счет тематических экскурсий и интерактивных и квест мероприятий	расширение и разнообразие ресторанной сети по территории округа; реконструкция старых парков, создание тематических парков в г.п. Зарайск

1	2	3
Событийный	организация и привлечение новых событий (конференций, курсов и т.д.); разработка событийного календаря; сертификация индустрии гостеприимства	создание инфраструктуры событийного туризма за счет реконструкции объектов культуры округа
Дачный	создание культурно-досуговых и активно-спортивных программ пребывания в городе в выходные, дни школьных каникул, национальных и религиозных праздников	минимизация фактора сезонности для экономических субъектов
III этап: создание объектов дестинации в сельских территориях, увеличение продолжительности пребывания и туристского потока за счет развития нового вида туризма и предложения новых турпродуктов, последовательное развитие инфраструктуры для организации нового вида туризма; интенсивный рост доходов от туризма		
Сельский агротуризм	создание инфраструктуры агротуризма, сети гостевых домов в сельских поселениях; увеличение возможностей экскурсионного показа за счет объектов сельских территорий, а также музеев-усадеб, объектов традиционного уклада жизни разных слоев населения при реализации проекта «Дарое»	развитие индивидуального жилищного строительства в сельских поселениях, дорог и дорожного сервиса в округе; укрепление сектора фермерских хозяйств округа
IV этап: организация нового вида туризма; достижение максимально возможных объемов турпотока и доходов от туризма		
лечебно-оздоровительный	создание и продвижение продуктов оздоровительного туризма; вовлечение в хозяйственный оборот ресурса «спокойный уклад жизни»; формирование инфраструктуры оздоровительного туризма на основе бальнеологических ресурсов	комплексная застройка населенных пунктов и развитие всей территории округа
V этап: поиск новой аттракции и модернизация дестинации		

Источник: составлено автором.

выполнение муниципальных полномочий способствовать выполнению общенациональных задач и государственных программ.

Таблица 4 / Table 4

Предлагаемый перечень муниципальных программ, направленных на создание условия для развития туризма / Proposed list of municipal programs aimed at creating conditions for the development of tourism

Поставленная цель / решаемая проблема	Наименования муниципальной программы	Государственная программа / губернаторская программа Московской области	Государственная программа Российской Федерации
1	2	3	4
Развитие туризма	Развитие туризма городского округа Зарайск	Государственная программа Московской области «Культура Подмосковья» на 2014–2018 годы	Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы; Программа развития внутреннего и въездного туризма в 2019–2025 годы (в разработке)
Развитие культуры	Развитие культуры и возрождение культурно-исторических памятников г.о. Зарайск	Государственная программа Московской области «Культура Подмосковья» на 2014–2018 годы; губернаторская программа «Усадьбы Подмосковья»	Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы; Федеральная целевая программа «Культура России»
Преобразование городской среды	Возрождение парков городского округа Зарайск	Губернаторская программа «Парки Подмосковья»	Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды»
Создание гостевых домов на основе поддержки индивидуального строительства	Развитие индивидуального жилищного строительства г.о. Зарайск	Государственная программа Московской области «Жилище» на 2014–2024 годы	Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»

1	2	3	4
Создание оздоровительных и медицинских объектов	Развитие медицины и медицинского туризма городского округа Зарайск	Государственная программа Московской области «Здравоохранение Подмосковья» на 2014–2020 годы	Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»
Развитие коммунального хозяйства	Модернизация коммунального хозяйства	Губернаторская программа Московской области «Модернизация тепло- и водоснабжения»	Приоритетный проект «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг»
Сохранение природно-рекреационных ресурсов	Устойчивое развитие территории и охрана окружающей среды	Государственная программа Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья»	Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы; приоритетный проект «Чистая страна»
Развитие сельских территорий и фермерства	Комплексное развитие сельских территорий и фермерства	Государственная программа Московской области «Сельское хозяйство Подмосковья»	Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы

Источник: составлено автором.

При этом необходимо помнить, что обязательным условием участия в государственных программах является наличие внебюджетного финансирования, следовательно, улучшение инвестиционного климата является одной из стратегических задач администрации округа.

Мероприятия и последовательность, обеспечивающие реализацию предлагаемых стратегических решений в области туризма, должны найти отражение в муниципальной программе развития туризма г.о. Зарайск. Ее реализация позволит привлечь в округ инвестиционные ресурсы и включиться в федеральные и областные программы продвижения туристических ресурсов и продуктов Зарайска.

Развитие туризма в рамках государственных инвестиционных программ должно сопровождаться последовательными действиями в направлении преодоления условий и факторов, вызывающих недовольство населения, и создания новых возможностей для повышения уровня и качества жизни людей, сохранения и развития человеческого капитала. Это настраивает жителей

на активное поддержание туристических перспектив и участие в проектах, т.е. позволяет добиться конструктивной социальной активности населения.

В практике вовлечения может использоваться специальный инструментарий (рис. 3), обеспечивающий создание определенных внешних стимулирующих факторов и обстоятельств или направленный на предоставление новых возможностей населению за счет его развития и обучения.



Рис. 3. Инструменты вовлечения населения в развитие туризма /
Fig. 3. Tools for involving the population into tourism development

Источник: составлено автором.

Поддержка и участие населения в индустрии туризма возможны только в условиях развития отрасли на принципах устойчивости, воспроизводства культурных и природных ресурсов территории и сохранения уникального облика и образа жизни Зарайска.

Проявлением социально-экономической активности населения является предпринимательская инициатива. Создание благоприятных условий для развития малого бизнеса в сфере гостеприимства и социального предпринимательства – обязательное условие развития округа на основе туризма.

Значительна роль населения в создании брендов, улучшении и поддержке привлекательного имиджа территории. Например, в рамках развития направлений «Территория покоя» и дачного отдыха можно брендировать «спокойный уклад жизни», создать товарные бренды спальных принадлежностей и всего, что связано со сном и дачным бытом. Для продвижения данных брендов, кроме мероприятий, осуществляемых администрацией и музеем Зарайского кремля в Интернет-пространстве и в рамках региональных и федеральных выставочных мероприятий, возможны разнообразные конкурсы на лучший огород/клумбу, на самое интересное оформление домика/

сарая/калитки, фотоконкурсы спящих зарайчан и гостей города, выставки-продажи маленьких подушек-думок, изготовленных горожанами и дачниками. Организация подобных мероприятий без участия местного населения невозможна, более того, самые креативные идеи по созданию и продвижению брендов смогут предложить именно зарайчане, если они будут заинтересованы в развитии туризма в округе. Успешное брендирование, в свою очередь, поможет местному населению полнее осознать неповторимость и ценность культурных и природных ресурсов своей территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В постиндустриальный период, связанный с развитием экономики знаний и человеческого капитала, малым городам предоставляются новые возможности для преобразований на основе инноваций, индустрии услуг и туризма. Доминирующим фактором обновления при этом становится неповторимое сочетание эндогенных особенностей территории.

Малые исторические города и территории России обладают рядом уникальных внутренних факторов, необходимых для формирования конкурентных преимуществ в сфере туризма и развития отрасли в качестве специализации экономики муниципального образования. Степенью понимания, учета и эффективного использования уникальных факторов и ресурсов определяется успешность выбираемых стратегий развития территории и конкурентоспособность формируемой индустрии туризма. Развитие индустрии туризма – сложной системы «целостного множества взаимодействующих элементов» – требует комплексного подхода.

В целях реализации планов развития туризма и гостеприимства в г.о. Зарайск автором предложен ряд стратегических решений:

- увеличение в короткие сроки туристского потока культурно-познавательного направления на основе широкого включения краткосрочных предложений Зарайска в туристические программы Подмосковья и Рязанской области;

- поддержка инициатив общественных организаций, бизнеса и населения, направленных на развитие событийного и дачного туризма;

- на основе реализации инвестиционных проектов, осуществляемых городом и частным бизнесом, формирование в сельском и оздоровительном туризме уникальных конкурентных преимуществ на длительный период.

Реализация данных решений потребует:

- разработки ряда программ (подпрограмм), обеспечивающих создание условий и инфраструктуры для развития туризма и сопряжение их с государственными программами;

- улучшения инвестиционного климата и привлечение частных инвестиций, в том числе для обеспечения софинансирования со стороны предпринимательского сектора бюджетов государственных программ;

- повышения социальной активности и вовлечения населения в туризм на основе конструктивной деятельности, предполагающей спонсорство, волонтерство, предпринимательство в сфере гостеприимства, деятельность

по сохранению природы, памятников истории и развитие культурных традиций, участие в туристических продуктах, демонстрирующих особенности нематериальной культуры и т.д.;

- создания благоприятных условий для развития малого бизнеса, в том числе в сфере гостеприимства и социального предпринимательства;
- формирования и продвижения туристских, товарных и иных брендов территории;
- реализации принципов устойчивого развития, сохранения и возобновления уникальных внутренних факторов, способных сформировать конкурентные преимущества территории и представляющих особую значимость и ценность для местного населения.

Необходимость повышения туристской аттракции и наполнения местного турпродукта эксклюзивным и интерактивным содержанием даст новый импульс развитию культуры, образования, медицины.

Формирование экскурсионной инфраструктуры, новых точек комфортного пребывания обеспечит преобразование городского и сельского пространства, изменит культуру городского хозяйства и придаст историческому облику привлекательный вид.

Перечисленные обстоятельства, безусловно, создадут новые возможности для самореализации молодежи и развития человеческого капитала, способного обеспечить устойчивое развитие территории в постиндустриальных условиях.

Результаты анализа современного социально-экономического состояния и перспектив Зарайска, рекомендуемые стратегические подходы к развитию малого исторического города на основе туристской индустрии и гостеприимства предлагается использовать при разработке муниципальной программы развития туризма г.о. Зарайск. Используемая методика анализа, разработанные стратегические решения и шаги по становлению индустрии туризма и гостеприимства будут полезны муниципальным руководителям и специалистам в поиске возможностей формирования конкурентных преимуществ и стратегий преобразования малых городов.

Библиографический список

Александрова А. Ю. Трансформация городского пространства: от индустриального прошлого к центру культуры и туризма (кейсы города Лодзь) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2017. Т. 11, № 2. С. 47–60. DOI: 10.22412/1995-0411-2017-11-2-7-00.

Александрова А. Ю. Интеграция событийных мероприятий в продвижение туристских дестинаций на принципах ко-брендинга // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2015. № 6. С. 135–162.

Белкина Т. Д. Экономические и социальные функции городов. Методология анализа: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 206 с.

Габдрахманов Н. К., Рубцов В. А. Специфика развития туризма в малых и средних исторических городах России // Казанский экономический вестник. 2016. № 6. С. 18–21.

Гусева М. С., Амелькина Д. В. Взаимодействие государства и бизнеса в развитии внутреннего и въездного туризма // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 2. С. 217–236. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-217-236.

Джанджугазова Е. А., Черникова Л. И., Фаизова Г. Р. Туризм и региональное развитие в условиях новых российских реалий. М.: Русайнс, 2016. 146 с.

Замятина Н. Ю. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. СПб.: Маматов, 2017. 196 с.

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

Коновалова Н. А. Создание туристической привлекательности малого города России: обратная сторона медали // *Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета*. Серия: Строительство и архитектура. 2013. № 31–1. С. 230–233.

Кружалин В. И., Кружалин К. В., Шабалина Н. В. Состояние российского туризма, проблемы и перспективы // *Вестник Национальной академии туризма*. 2016. № 1. С. 10–13.

Макарова М. Н. Малые города как локальные социально-экономические системы // *Журнал экономической теории*. 2016. № 4. С. 73–80.

Османова Э. У. Концептуальная модель воздействия индустрии туризма на экономическое пространство региона // *Вопросы региональной экономики*. 2017. Т. 32, № 3. С. 66–72.

Подсвинова А. В. Особенности формирования малых городов России в условиях догоняющей модернизации: проблемы и специфика управления // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2016. № 4. С. 265–270.

Севастьянова С. А. Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства. М.: КНОРУС, 2016. 256 с.

Симагин Ю. А. Экономическая география и прикладное регионоведение России. М.: Издательство Юрайт, 2017. 411 с.

Собственная логика городов. Новые подходы в урбанистике: монография / Под ред. Х. Беркинга, М. Лев. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 424 с.

Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / Под ред. И. Стародубровской. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. 248 с.

Чикурова Т. Ю. Особенности развития агротуризма в сельских поселениях и городских округах // *Агропродовольственная политика России*. 2016. № 5. С. 40–44.

Чудновский А. Д., Жукова М. А. Управление индустрией туризма России в современных условиях. М.: КНОРУС, 2015. 416 с.

Щегольков Ю. Ю., Метелкина П. В. Развитие туризма в малых городах России // *Мир новой экономики*. 2017. Т. 11, № 1. С. 86–91.

Якишин Ю. В. Стратегическое управление реструктуризацией экономики: регион, город, предприятие. СПб.: Любавич, 2016. 416 с.

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

Haase A., Steinführer A., Kabisch S. Understanding, Hypotheses and Key Indicators of Reurbanisation with Reference to Demographic Change [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/238095593_Understanding_Hypotheses_and_Key_Indicators_of_Reurbanisation_with_Reference_to_Demographic_Change (дата обращения: 18.12.2017).

Информация об авторе

Амелькина Дарья Владимировна – магистрант кафедры рекреационной географии и туризма ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, г. Москва, Ленинские горы, 1, магистрант кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0002-6875-0209

ResearcherID: D-6261-2017

Электронный адрес: amelkina.darya@yandex.ru

Статья получена 15 февраля 2018 года

UDC 332.1:338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-128-154

TOURISM AS A DEVELOPMENT FACTOR FOR THE HISTORICAL TOWN OF ZARAYSK

Daria V. Amelkina

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory,
Moscow, 119991, Russia

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

ORCID: 0000-0002-6875-0209

ResearcherID: D-6261-2017

E-mail: amelkina.darya@yandex.ru

For citation:

Amelkina, D. V. (2018), "Tourism as a Development Factor for the Historical Town of Zaraysk", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 128–154, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-128-154.

Introduction. Following the global post-industrial trends, small towns in Russia are seeking renewal, searching for new economic specializations and strategies. Since more and more Russian small towns, preserving historical and cultural heritage, are aware of the importance of tourism for their own development, the understanding of scientific and practical approaches to the development of the tourism industry and hospitality as the main specialization of the municipal economy has gained a special relevance.

Aims. Based on the study of the territory's social and economic indicators and specific role of tourism in the small historical city and the city district of Zaraysk (the Moscow Region), to offer organizational and management approaches to development of tourism and hospitality industry as the strategy of the territorial development.

The following **methods** were used: theoretical, historical-genetic and economic-geographical research, statistical and comparative analysis.

Results. Based on the study of modern theoretical approaches to the development of cities in postindustrial conditions, the choice of tourism and hospitality as a strategic direction of transformation of a small historical city has been justified; the scheme of functioning of the tourism industry of municipality has been worked out; based on the analysis of socio-economic indicators, comparative analysis of competitive characteristics and prospects of tourism development, organizational and management solutions for the development of the tourism industry as the third specialization of the economy of the Zaraisk district have been proposed.

Conclusion. Small historical cities of Russia have a number of unique internal factors essential to the formation of competitive advantages in the field of tourism as well as development of the industry as the municipality economy specialization. The degree of awareness, consideration and effective use of the unique factors and resources determines the success of the chosen strategies for the territory development and competitiveness of the emerging tourism industry. The development of tourism requires an integrated approach and should be carried out within the overall strategy and economic and social development plan of the territory.

Key words: historical settlement; development strategy; complex approach; tourism industry; hospitality; municipal program

References

- Aleksandrova, A. Yu. (2017), "Transformation of Urban Space: from Industrial Past to Cultural and Tourism Centre (the Case of Lodz)", *Sovremennyye problemy servisa i turizma*, vol. 11, no. 2, pp. 47–60, doi: 10.22412/1995-0411-2017-11-2-7-00.
- Aleksandrova, A. Yu. (2015), "The Integration of Event Management in Promoting Tourist Destinations Based on Co-Branding Principles", *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no. 6, pp. 135–162.
- Belkina, T. D. (2018), *Ekonomicheskie i sotsial'nye funktsii gorodov. Metodologiya analiza: monografiya* [Economic and social functions of cities. Methodology of analysis: monograph], INFRA-M, Moscow, Russia.

Gabdrakhmanov, N. K. And Rubtsov, V. A. (2016), "Specificity of Tourism Development in Small Historic Cities of Russia", *Kazanskii ekonomicheskii vestnik*, no. 6, pp. 18–21.

Guseva, M. S. and Amelkina, D. V. (2017), "Interaction of the state and business in the development of domestic and inbound tourism", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 2, pp. 217–236, doi: 10.17072/2218-9173-2017-2-217-236.

Dzhandzhugazova, E. A., Chernikova, L. I. and Faizova, G. R. (2016), *Turizm i regional'noe razvitie v usloviyakh novykh rossiiskikh realii* [Tourism and regional development in the context of new Russian realities], Rusains, Moscow, Russia.

Zamyatina, N.Yu. (2017), *Regional'nyi konsalting: priglashenie k tvorchestvu. Opyt razrabotki dokumentov strategicheskogo planirovaniya regional'nogo i munitsipal'nogo urovnya* [Regional consulting: an invitation to creativity. Experience in developing regional and municipal strategic planning documents], Mamatov, Saint Petersburg, Russia.

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

Konovalova, N. A. (2013), "Creation of Tourist Appeal of a Small Town in Russia: The Flip Side", *Bulletin of Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering Series: Civil Engineering and Architecture*, no. 31–1, pp. 230–233.

Kruzhalin, V. I., Kruzhalin, K. V. and Shabalina, N. V. (2016), "Current State, Problems and Prospects of the Russian Tourism", *Vestnik of National Tourism Academy*, no. 1, pp. 10–13.

Makarova, M. N. (2016), "Small Towns as Local Socio-Economic Systems", *Zhurnal ekonomicheskoi teorii*, no. 4, pp. 73–80.

Osmanova, E. U. (2017), "Conceptual model of tourist industry impact on region's economic area", *Voprosy regional'noi ekonomiki*, vol. 32, no. 3, pp. 66–72.

Podsvirova, A. V. (2016), "Formation Peculiarities of Small Russian Cities in Conditions of a Catch-Up Modernization: Problems and Specificity of Management", *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*, no. 4, pp. 265–270.

Sevast'yanova, S. A. (2016), *Regional'noe planirovanie razvitiya turizma i gostinichnogo khozyaistva* [Regional planning for tourism and hospitality development], KNORUS, Moscow, Russia.

Simagin, Yu. A. (2017), *Ekonomicheskaya geografiya i prikladnoe regionovedenie Rossii* [Economic geography and applied regional studies of Russia], Izdatel'stvo Yurait, Moscow, Russia.

Berking, H. and Löw, M. (ed.) (2017), *Sobstvennaya logika gorodov. Novye podhody v urbanistike* [The intrinsic logic of cities: towards a new theory on urbanism], Translated by Levinson, K., Novoe literaturnoe obozrenie, Moscow, Russia.

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.

Chikurova, T. Yu. (2016), "Features of development of agrotourism in rural settlements and city districts", *Agroproduktstvennaya politika Rossii*, no. 5, pp. 40–44.

Chudnovskii, A. D. and Zhukova, M. A. (2015), *Upravlenie industrii turizma Rossii v sovremennykh usloviyakh* [The management of the tourism industry of Russia in modern conditions], KNORUS, Moscow, Russia.

Shchegol'kov, Yu.Yu. and Metelkina, P. V. (2017), "Development of Tourism in Small Towns of Russia", *Mir novoi ekonomiki*, vol. 11, no. 1, pp. 86–91.

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

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

Haase, A., Steinführer, A. and Kabisch, S. (2003), *Understanding, Hypotheses and Key Indicators of Reurbanisation with Reference to Demographic Change* [Online], available at: https://www.researchgate.net/publication/238095593_Understanding_Hypotheses_and_Key_Indicators_of_Reurbanisation_with_Reference_to_Demographic_Change (Accessed December 18, 2017).

Received February 15, 2018



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 329(8=6)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-155-167

«ЛЕВЫЙ ПОВОРОТ» И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

М. В. Исобчук

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Исобчук М. В. «Левый поворот» и трансформация политических режимов в странах Латинской Америки // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 155 – 167. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-155-167.

Введение: феномен «левого поворота» в странах Латинской Америки остается предметом академического интереса преимущественно специалистов по латиноамериканской политике. Однако представляется возможным расширение горизонта методологического интереса к данному феномену через актуализацию вопроса о связи «левого поворота» с изменением характера политического режима. Речь идет о смещении фокуса исследования с вопроса об идеологической составляющей / природе «левого поворота» к выявлению и объяснению его политико-институциональных эффектов в контексте политических трансформаций.

Цель: выявить влияние доминирования «левых» правительств на трансформацию политических режимов в странах латиноамериканского региона.

Методы: сравнительный количественный (регрессионный) анализ.

Результаты: влияние «левого поворота» на трансформацию политических режимов в Латинской Америке статистически не доказано. Обнаружено, что в одних случаях политико-институциональные эффекты «левого поворота» являются «авторитарным откатом», в других – проявлением свойственного Латинской Америке феномена «политических качелей».

Выводы: гетерогенность казусов, относящихся к «левому повороту» и полученные в результате сравнительного количественного (регрессионного) анализа результаты обуславливают необходимость концептуального уточнения феномена «левого поворота».

Ключевые слова: «левый поворот»; Латинская Америка; трансформация политических режимов; авторитаризм; «политические качели»; «авторитарные откаты»

ВВЕДЕНИЕ

Массовый приход левых политиков к власти в странах Латинской Америки на рубеже XX–XXI веков вызвал повышенный интерес как среди исследователей стран Латинской Америки, так и среди политэкономистов, исследователей общественных движений и т.д. (Castaneda, 2006). Однако данные работы зачастую носят достаточно дескриптивный характер, отличаясь историческим редукционизмом. Сосредотачивая внимание на исторических предпосылках и социально-экономических детерминантах «левого поворота», специалисты зачастую упускают из виду политико-институциональные последствия самого «левого поворота». Это связано с двумя факторами: во-первых, незавершенностью «левого поворота» в некоторых кейсах (например, Никарагуа, Эквадор); во-вторых, гетерогенностью данных кейсов.

Тем не менее факт влияния «левого поворота» на трансформацию политических режимов требует осмысления: аргентинский киршнеризм и актуализация института и практик преемничества, казус Чавизма в Венесуэле, деформация демократических институтов в Боливии под влиянием политики Эво Моралеса (Kaltwasser, 2011), так или иначе, свидетельствуют о дрейфе в сторону авторитаризма в этих и других странах Латинской Америки (Seligson, 2007). Это означает необходимость объяснения влияния «левого поворота» на характер политического режима.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Демонтаж авторитарных режимов в конце XX века в Латинской Америке был сопряжен с проведением неолиберальных экономических реформ и значительными изменениями в социально-экономическом положении государств. Доминирующая включенность государства в социальную политику и отношения, свойственные большинству авторитарных режимов, сменились доминированием экономических рычагов и практикой саморегулирования общественной жизни (Yates and Bakker, 2013). Именно последствия неолиберальных реформ исследователи рассматривают в качестве основной детерминанты «левого поворота» (Arditi, 2008). Действительно, возрастающая поляризация населения в сочетании с маргинализацией масс в результате данных реформ приводят к возникновению протестного потенциала (Кудеярова, 2005). Вкупе с кризисом демократии, обусловленным падением доверия населения к традиционным партиям (Белоглазов и Масленников, 2013, с. 4), эти факторы обуславливают нарастание массового протестного движения, что и приводит к «левому повороту».

Большинством исследователей «левый поворот» определяется как доминирование на континенте левых правительств, чья политика выражается в «четко выраженном упоре на социальную политику, нацеленности на решение проблем бедности, смягчении конфликтов в распределении доходов, на повышение занятости и улучшение условий жизни малоимущих» (Белоглазов и Масленников, 2013, с. 5). При этом ученые отмечают гетерогенность

«левого дрейфа», его «палитра» имеет, по крайней мере, три идеологических «оттенка»: левый фундаментализм, левый популизм и левый реформизм (Окунева, 2009, с. 45). Объясняется это разнообразием казусов «левого поворота»: в период с 1998 по 2009 год «левый поворот» был зафиксирован в четырнадцати странах Латинской Америки (Белоглазов и Масленников, 2013, с. 5).

Все эти факты, как минимум, указывают на значимость «левого поворота» в трансформации политических и экономических систем в странах Латинской Америки. «Левый поворот» стал, по сути, первым маркером вовлечения широких общественных масс в политику в данных странах (Debs and Helmke, 2010). Кроме того, политика этатизма, проводимая левыми правительствами, во многом сформировала современные тенденции развития латиноамериканских государств (Panizza, 2005). И все это в совокупности иллюстрирует актуальность более детального исследования влияния «левого поворота» на трансформацию политических режимов в государствах Латинской Америки.

Как было отмечено ранее, в ряде стран, таких как Венесуэла или Боливия, очевидна связь между политикой пришедших на волне «левого поворота» правительств и усилением авторитарных трендов (Levitsky and Loxton, 2012). Но в иных случаях подобная связь неочевидна (Майданик, 2006). Это обуславливает актуальность теоретической интерпретации вопроса о влиянии «левого поворота» на изменение характера политического режима. В данном случае объяснительным потенциалом могут обладать исследования в области взаимосвязи экономической политики, проводимой государством, и типом политического режима. Экономическая и социальная политика этатизма, проводимая правительствами «левого поворота», идеологически и содержательно связана с феноменом «социализма XXI века» (Окунева, 2009, с. 45–46). Данный феномен, как и любая другая левая идеологическая платформа, предполагает практически неограниченное вмешательство государства в сферы общественной жизни, в том числе и в политическую сферу. В результате частная инициатива попадает под существенный контроль государства через «включение» профсоюзов в партийные структуры, посредством массового участия в партиях, кооптированных в государственные структуры, и т.п. Ввиду этого уровень гражданского плюрализма в государстве может существенно снизиться, что недвусмысленно влияет на демократичность политического режима. Так, Т. Ф. Ремингтон отмечает прямую связь между демократичностью политического режима и функционированием в нем «истинно рыночных» институтов (Remington, 2011, р. 89). Д. Аджемоглу и Дж. Робинсон также акцентируют внимание на взаимообусловленности социально-экономического неравенства (которое, в свою очередь, напрямую регулируется экономической политикой государства) и типа политического режима (Аджемоглу и Робинсон, 2015, с. 12). Кроме того, данная каузальная связь не раз была подтверждена эмпирически (Boix, 2009; Acemoglu et al., 2014; Osipian and Remington, 2012).

Соответственно, исследовательский вопрос данной работы можно сформулировать так: «Как «левый поворот» повлиял на появление/усиление авторитарных тенденций в странах Латинской Америки?». С целью ответа на него и будет осуществлен последующий анализ.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве центральной гипотезы исследования рассмотрим тезис о влиянии «левого поворота» на становление авторитарных трендов в странах Латинской Америки, а в качестве зависимой переменной в регрессионной модели – уровень демократичности политического режима. Операционализирован данный показатель посредством индекса демократичности Freedom House. Несмотря на многочисленные претензии к объективности данного источника, все же следует отметить его востребованность в количественных исследованиях, а также простоту в использовании для регрессионного анализа.

В качестве независимой переменной выступает «левый поворот». В целом можно выделить два подхода к операционализации данного критерия: структурный и идеологический. В русле структурного подхода «лево́сть» поворота будет определяться через совокупную долю «левых» мандатов в национальной легислатуре. Данный параметр выявляется из электоральной статистики и фиксируется в количественном выражении. Напротив, в русле идеологического подхода значимость придается не доле «левых» в легислатуре, а непосредственно их «идеологической левости», т.е. силе выражения левых идей в правящей партии как основной силе, артикулирующей «левую» повестку. Операционализируется данный параметр по порядковой шкале, в соответствии с приведенной выше классификацией «левого дрейфа» (Окунева, 2009): левые реформаторы (как наименее радикальные, значение 1); левые популисты (как средний уровень, значение 2); и левые фундаменталисты (как наиболее радикальные, значение 3). Также в качестве независимой переменной выступает исторический бэкграунд политики, т.е. наличие авторитарного режима в прошлом государства и его идеологическая окраска (табл. 1). Данный параметр также закодирован по порядковой шкале.

Кроме того, нельзя исключать из внимания социально-экономические детерминанты воздействия на политический режим. Именно поэтому в качестве контрольных переменных в регрессионную модель были включены ВВП на душу населения и индекс Джинни, как основные маркеры социально-экономического развития государства. Зачастую именно данные показатели позволяют скорректировать объяснительную значимость регрессионной модели посредством выявления мультиколлинеарности переменных и других не менее значимых для количественного анализа факторов. Таким образом, регрессионная модель представляет собой совокупность одной зависимой, трех независимых и двух контрольных переменных. В связи с гетерогенностью независимых переменных, помимо генеральной гипотезы предлагаются три сопутствующих:

- 1) доля левых партий в национальной легислатуре повышает вероятность становления авторитарности в ходе «левого поворота»;
- 2) радикальность идеологии правящей партии также повышает вероятность становления авторитарности в ходе «левого поворота»;

¹ Freedom House Archive [Электронный ресурс]. URL: <https://freedomhouse.org/> (дата обращения: 23.11.2017).

² Adam Carr's Election Archive [Электронный ресурс]. URL: <http://psephos.adam-carr.net/> (дата обращения: 23.11.2017).

Таблица 1 / Table 1

Описание переменных / Description of variables

Наименование переменной	Шкала и кодировка	Источник
Зависимая переменная		
Демократичность политического режима	Порядковая (min – 1; max – 7)	Freedom House ¹
Независимые переменные		
Доля левых партий в национальной легислатуре	Количественная	Adam Carr's Election Archive ²
Идеология правящей партии	Порядковая (по силе «авторитарного» мотива), где: 1 – «левые реформаторы»; 2 – «левые популисты»; 3 – «левые фундаменталисты»	Авторская кодировка согласно программам партий, классификация «левого дрейфа» заимствована из: (Окунева, 2009)
Авторитарный исторический бэкграунд	Порядковая (по силе идеологического мотива), где: 0 – отсутствие авторитаризма; 1 – правый авторитаризм; 2 – левый авторитаризм	Авторская кодировка согласно историческим источникам и литературе
Контрольные переменные		
Валовый внутренний продукт на душу населения	Количественная	Trading Economics ³
Индекс поляризации населения (Джинни)	Количественная	The World Bank ⁴

Источник: составлено автором.

3) наконец, исторический бэкграунд⁵ и его идеологическая окраска также положительно влияет на авторитарность «левого поворота».

В качестве единиц наблюдения в регрессионной модели представлены избирательные циклы в государствах, относимых экспертами и исследователями к странам «левого поворота». Всего в выборку (табл. 2) были включены 35 избирательных циклов в 14 государствах Латинской Америки.

³ Trading Economics [Электронный ресурс]. URL: <https://tradingeconomics.com/> (дата обращения: 22.11.2017).

⁴ The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 22.11.2017).

⁵ Под историческим бэкграундом в работе понимается фактор зависимости политических систем от предшествующего опыта политического развития (в данном случае – влияние авторитарного прошлого на воспроизводство авторитарных институтов). Значимость данного фактора освещена в таких теориях, как «тропа /колея зависимости» («path dependence») и т.д.

Таблица 2 / Table 2

Описание выборки / Description of Sample

Государство	Год начала «левого» избирательного цикла
Аргентина	1997, 1999, 2003, 2007, 2011
Боливия	2005, 2009, 2014
Бразилия	2002, 2006, 2010, 2014
Венесуэла	2005, 2010
Гватемала	2007
Коста-Рика	2006, 2010, 2014
Никарагуа	2006, 2011, 2016
Панама	2004
Парагвай	2008
Перу	2011
Сальвадор	2009
Уругвай	1999, 2004, 2009
Чили	2005, 2009, 2013
Эквадор	2006, 2009, 2013, 2017

Для тестирования гипотезы была осуществлена порядковая регрессия, результаты которой описаны ниже.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе регрессионного анализа были протестированы две регрессионные модели (без контрольных переменных и с контрольными переменными). Результаты регрессий представлены в таблице 3.

Таблица 3 / Table 3

Результаты регрессий / Regressions Results

Переменные	(1)		(2)	
	Значимость	Оценка	Значимость	Оценка
Доля левых партий	0,944	0,108	0,716	0,582
Идеология доминирующей партии	0,089	1,695	0,185	1,309
Авторитарный бэкграунд	0,557	-0,324	0,651	-0,252
ВВП на душу населения	-	-	0,000	0,000
Индекс Джинни	-	-	0,359	0,071
Нэйджелкерк R ²	0,113		0,415	
N	35		35	

Как можно заметить, объяснительная значимость первой регрессионной модели достаточно низка (R² едва превышает 0,1), а статистической значимостью обладает лишь переменная, связанная с идеологией правящей партии. Во

второй модели данная переменная также сохраняет свою статистическую значимость и коэффициент. Все это указывает на влияние данной переменной, даже в условиях повышения объяснительного потенциала модели во втором случае. Особенно значимы во второй модели социально-экономические показатели, в то время как доля левых партий и авторитарный бэкграунд не имеют значения. Все эти тезисы указывают на тот факт, что «сработала» лишь одна из трех предложенных гипотез.

Примечательно в данном случае и соответствие предсказанной категории отклика и реальной переменной (рис.).

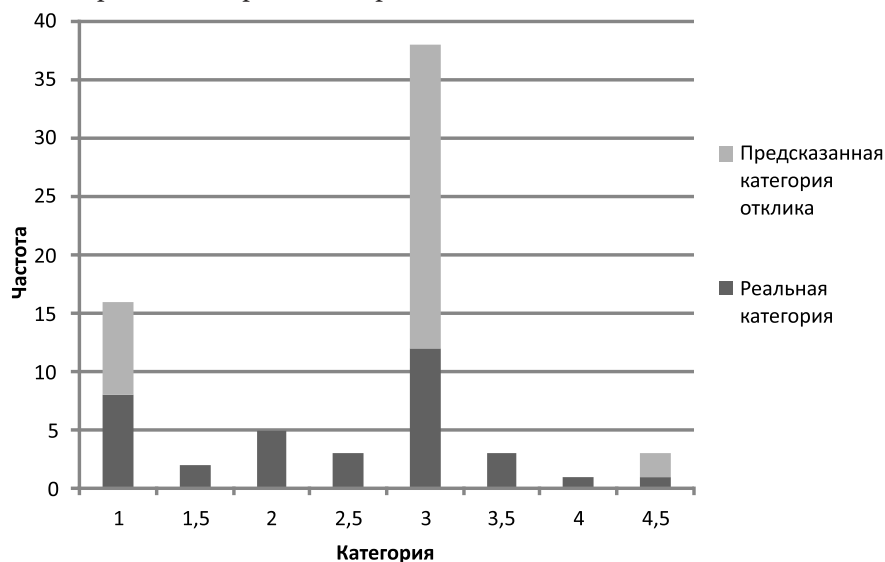


Рис. Соответствие предсказанной категории отклика и реальных значений /
Fig. The correspondence between the predicted response category and real values

Как можно отметить, регрессионная модель предсказывает большую авторитарность политическим режимам в указанной выборке. В целом коэффициент корреляции по Спирману между предсказанным и реальным значением – 0,587 (значимость на уровне 0,01).

Таким образом, регрессионная модель демонстрирует фактическое отсутствие влияния «левого поворота» на трансформацию политического режима в сторону авторитарности. Даже тот факт, что одна из переменных («Идеология правящей партии») статистически значима, можно объяснить следующим образом: безусловно, левый фундаментализм (как и любой другой) влечет за собой большую степень авторитарности по своей природе, и «левый поворот» здесь лишь форма ее выражения, а не детерминанта.

ОБСУЖДЕНИЕ

Гипотеза о влиянии «левого поворота» на политический режим не подтвердилась. Однако возникает вопрос о несоответствии давно выработанной теоретической конструкции о данной каузальной связи, апробированной

не единожды в политической науке (Аджемоглу и Робинсон, 2015), и реальными результатами. В данном случае можно предложить два подхода к интерпретации этого несоответствия: инструментальный и функциональный.

Инструментальный подход сосредоточен преимущественно на проблемах самой генеральной совокупности. Сюда можно отнести большую гетерогенность казусов исследования, описанную выше. Кроме того, немаловажным представляется временной «лаг» исследования: существует высокая вероятность того, что влияние «левого поворота» на политический режим проявится куда позднее, нежели сиюминутно, а в некоторых случаях он все еще продолжается. Наконец, связь между «лево́стью» и режимом может не иметь прямой линейной каузальной связи, а может быть осложнена некоторыми факторами, которые пока не представляются очевидными.

Функциональный подход сфокусирован непосредственно на особенностях политического развития латиноамериканских государств. Прежде всего следует отметить экономическую и политическую «открытость» большинства латиноамериканских политий: влияние извне изначально не позволяло латиноамериканской экономике стать истинно «левой», и она, в свою очередь, являлась скорее «диффузной», нежели исключительно «левой». Немаловажно и влияние США на латиноамериканские государства как на особую зону своих геополитических интересов, что предупредило «авторитарные откаты» в выбранных государствах (Сударев, 2007). Наконец, внутренняя неконсолидированность левого движения вкупе с многочисленными ситуативными факторами (коррупционные скандалы и т.п.) повлияли на снижение популярности «левых», обусловив незавершенность «левого поворота» (Льоса, 2013).

Наконец, в качестве объяснения несработавшей модели можно указать на недостатки самого концепта «левый поворот». Дело в том, что если рассматривать данный концепт как политическое единство нескольких левых политических курсов, то данная трактовка, в силу максимальной гетерогенности казусов, показывает свою несостоятельность. Если несколько случаев объединяет один концепт, то они, в свою очередь, должны иметь схожие и последствия, и предпосылки. А в ходе исследования данное утверждение было опровергнуто. Так, в одних странах «левый поворот» явился авторитарным откатом (Эквадор, Венесуэла, Боливия), в других – фазой демократизации (Чили, Уругвай, Бразилия) (Wiesehomeier and Doyle, 2012). «Левый поворот», последствия которого наиболее ярко проявились в Венесуэле, Эквадоре и Боливии, повлек за собой коренные изменения в политических системах данных государств: углубление децентрализации (Eaton, 2014), усиление государственного вмешательства (Grugel and Riggirozzi, 2012) и др. Ввиду вышесказанного данные процессы зачастую характеризуются не только как альтернатива современному видению модернизационных процессов (Escobar, 2015), но и как очевидный возврат этих государств к авторитарным режимам (Seligson, 2007). И именно в данных случаях правительства, пришедшие к власти на волне «левого дрейфа», воспринимаются как «неправильные левые» (Samuelson, 2009), так как политика, проводимая ими, зачастую прямо противоречит постулатам «левой» политики. Напротив, приход к власти «левых» в Чили, Бразилии наглядно демонстрирует усиление демократических институтов

в данных государствах, а политика, проводимая данными правительствами, наиболее соответствует истинно «левой» идеологии. Кроме того, здесь наблюдается сохранение политического, в том числе партийного, плюрализма (Молюнеух, 2008). Таким образом, выясняется, что случаи «левого поворота» существенно различны по отношению друг к другу, что не позволяет отнести их к одному концепту. Поэтому концепт «левого поворота» может быть сужен от собственно политического значения к значению электоральной девиации в регионе. А это, в свою очередь, дает новые возможности для переосмысления феномена «левого поворота».

Библиографический список

Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Экономические истоки диктатуры и демократии / пер. с англ. С. В. Моисеева; под науч. ред. Л. И. Полищука, Г. Р. Сюняева, Т. В. Натхова. М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2015. 512 с.

Белоглазов А. В., Масленников А. В. Феномен «левого поворота» в странах Латинской Америки в 1998–2012 годах // Вестник Чувацкого университета. Серия: История. 2013. №. 1. С. 3–11.

Кудярова Н. Ю. Социальные предпосылки «левого поворота» в странах Латинской Америки [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ilaran.ru/?n=479> (дата обращения: 01.12.2017).

Льюса А. В. Конец левого движения в Латинской Америке? [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/latamerica/20130224/206261867.html> (дата обращения: 03.12.2017).

Майданик К. «Четвертая волна» // Мировая экономика и международные отношения. 2006. №. 11. С. 27–38.

Окунева Л. С. «Левый поворот» и демократия в Латинской Америке // Международные процессы. 2009. №. 1. С. 4–53.

Сударев В. П. США и «левый поворот» в Латинской Америке // Латинская Америка. 2007. №. 5. С. 4–17.

Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J. A. Democracy Does Cause Growth [Электронный ресурс]. URL: <https://economics.mit.edu/files/10759> (дата обращения: 22.11.2017).

Arditi B. Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? // Latin America Research Review. 2008. Vol. 43, № 3. P. 59–81. DOI: 10.1353/lar.0.0061.

Boix C. The Conditional Relationship between Inequality and Development [Электронный ресурс]. URL: <http://www.princeton.edu/~cboix/conditional-relationship-growth-inequality.pdf> (дата обращения: 27.11.2017).

Cameron A. Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad // Third World Quarterly. 2009. Vol. 30, № 2. P. 331–348.

Castaneda J. G. Latin America's Left Turn // Foreign Affairs. 2006. Vol. 85, № 3. P. 28–43.

Debs A., Helmke G. Inequality under Democracy: Explaining the Left Decade in Latin America // Quarterly Journal of Political Science. 2010. Vol. 5, № 3. P. 209–241. DOI: <http://dx.doi.org/10.1561/100.00009074>.

Eaton K. Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47, № 8. P. 1130–1157. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013488562>.

Escobar A. Latin America at a Crossroads. Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development? // *Cultural Studies*. 2015. Vol. 24, № 1. P. 1–65. DOI: 10.1080/09502380903424208.

Grugel J., Riggirozzi P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis // *Development and Change*. 2012. Vol. 43, № 1. P. 1–21. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x.

Kaltwasser C. R. Toward Post-Neoliberalism in Latin America? // *Latin American Research Review*. 2012. Vol. 46, № 2. P. 225–234. DOI: 10.1353/lar.2011.0029.

Levitsky S., Loxton J. Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes // *Democratization*. 2012. Vol. 20, № 1. P. 107–136.

Molyneux M. The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? // *Development and Change*. 2008. Vol. 39, № 5. P. 775–797. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2008.00505.x.

Osipian A., Remington T. F. The Politics of Inequality in Russia // *Laboratorium*. 2012. Vol. 4, № 3. P. 143–144.

Panizza F. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America // *Political Studies*. 2005. Vol. 53, № 4. P. 716–736. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2005.00553.x.

Remington T. F. The Politics of Inequality in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 234 p.

Seligson M. A. The Rise of Populism and the Left in Latin America // *Journal of Democracy*. 2007. Vol. 18, № 3. P. 81–95. DOI: 10.1353/jod.2007.0057.

Wiesehomeier N., Doyle D. Attitudes, Ideological Associations and the Left-Right Divide in Latin America // *Journal of Politics in Latin America*. 2012. Vol. 4, № 1. P. 3–33.

Yates J. S., Bakker K. Debating the “Post-Neoliberal Turn” in Latin America // *Progress in Human Geography*. 2013. Vol. 38, № 1. P. 62–90. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132513500372>.

Информация об авторе

Исобчук Мария Вячеславовна – студентка IV курса направления «Политология» историко-политологического факультета ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: W-1549-2017

ResearcherID: 0000-0002-1204-4313

Электронный адрес: isobchuk.mary@gmail.com

Статья получена 28 декабря 2017 года

UDC: 329(8=6)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-155-167

“LEFT TURN” AND TRANSFORMATION OF POLITICAL REGIMES IN COUNTRIES OF LATIN AMERICA

Marya V. Isobchuk

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

ORCID: W-1549-2017

ResearcherID: 0000-0002-1204-4313

E-mail: isobchuk.marya@gmail.com

For citation:

Isobchuk, M. V. (2018), “Left Turn” and Transformation of Political Regimes in Countries of Latin America”, *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 155–167, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-155-167.

Introduction. The phenomenon of “left turn” in Latin American countries stays within the academic interest of researcher specializing in Latin American politics. At the same time it seems possible to push back the methodological limitations in explaining the phenomenon by bringing up the issue of interconnection of “the left turn” and political regime transformation. This means the shift of research focus from the phenomenon’s ideological content and character onto revealing and explaining its political and institutional effects in the context of political transformations.

Aims. To reveal the influence of “the left” governments domination on the transformation of political regimes across the Latin America.

Methods. Comparative quantitative (regression) analysis.

Results. The influence of the “left turn” on the political regimes transformation in Latin America has not been statistically proved. In some cases the spinning of “the left turn” is “an authoritarian pullback” in others they are manifestations of “political swings” typical for Latin America.

Conclusion. Heterogeneity of cases of “the left turn” phenomenon and the results of conducted comparative quantitative (regression) analysis set out the need for the relevant conceptual improvement of “the left turn” phenomenon.

Key words: “left turn”; Latin America; political regimes transformation; authoritarianism; “political swing”; “authoritarian pullback”

References

Acemoglu, D. and Robinson, G. A. (2015), *Economicheskiiye istoki diktatyr I demokratii* [Economic origins of dictatorship and democracy], Translated by Moiseev, S. V., HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Beloglazov, A. V. and Maslennikov, A. V. (2013), “The “Left Turn” Phenomenon in Latin America Countries in 1998–2012”, *Vestnik Chuvashskogo Universiteta (Bulletin of the Chuvash University)*. *Seriya: Istoria*, no. 1, pp. 3–11.

Kudeyarova, N. Yu. (2005), "Social Background of the "Left Turn" in Latin America" [Online], available at: <http://www.ilaran.ru/?n=479> (Accessed December 1, 2017).

Llosa, A. V. (2013), "The End of the Leftist Movement in Latin America?" [Online], available at: <http://inosmi.ru/latamerica/20130224/206261867.html> (Accessed December 3, 2017).

Maydanik, K. (2006), "Fourth Wave", *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 11, pp. 27–38.

Okuneva, L. S. (2009), "The Left Turn" and Democracy in Latin America", *Mezhdunarodnye protsessy*, no. 1, pp. 43–53.

Sydarev, V. P. (2007), "USA and "Left Turn" in Latin America", *Latinskaya Amerika*, no. 5, pp. 4–17.

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. and Robinson, J. A. (2014), *Democracy Does Cause Growth* [Online], available at: <https://economics.mit.edu/files/10759> (Accessed November 22, 2017).

Arditi, B. (2008), "Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics?", *Latin America Research Review*, vol. 43, no. 3, pp. 59–81, doi: 10.1353/lar.0.0061.

Boix, C. (2009), "The Conditional Relationship between Inequality and Development" [Online], available at: <http://www.princeton.edu/~cboix/conditional-relationship-growth-inequality.pdf> (Accessed November 27, 2017).

Cameron, A. (2009), "Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad", *Third World Quarterly*, vol. 30, no. 2, pp. 331–348.

Castaneda, J. G. (2006), "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 3, pp. 28–43.

Debs, A. and Helmke, G. (2010), "Inequality under Democracy: Explaining the Left Decade in Latin America", *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 5, no. 3, pp. 209–241, doi: <http://dx.doi.org/10.1561/100.00009074>.

Eaton, K. (2014), "Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela", *Comparative Political Studies*, vol. 47, no. 8, pp. 1130–1157, doi: <https://doi.org/10.1177/0010414013488562>.

Escobar, A. (2015), "Latin America at a Crossroads. Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development?", *Cultural Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 1–65, doi: 10.1080/09502380903424208.

Grugel, J. and Riggirozzi, P. (2012), "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis", *Development and Change*, vol. 43, no. 1, pp. 1–21, doi: 10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x.

Kaltwasser, C. R. (2012), "Toward Post-Neoliberalism in Latin America?", *Latin America Research Review*, vol. 46, no. 2, pp. 225–234, doi: 10.1353/lar.2011.0029.

Levitsky, S. and Loxton, J. (2012), "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes", *Democratization*, vol. 20, no. 1, pp. 107–136.

Molyneux, M. (2008), "The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?", *Development and Change*, vol. 39, no. 5, pp. 775–797, doi: 10.1111/j.1467-7660.2008.00505.x.

Osipian, A. and Remington, T. F. (2012), "The Politics of Inequality in Russia", *Laboratorium*, vol. 4, no. 3, pp. 143–144.

Panizza, F. (2005), "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America", *Political Studies*, vol. 53, no. 4, pp. 716–736, doi: 10.1111/j.1467-9248.2005.00553.x.

Remington T. F. (2011), *The Politics of Inequality in Russia*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Seligson, M. A. (2007), "The Rise of Populism and the Left in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 3, pp. 81–95, doi: 10.1353/jod.2007.0057.

Wiesehomeier, N. and Doyle, D. (2012), "Attitudes, Ideological Associations and the Left–Right Divide in Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, no. 1, pp. 3–33.

Yates, J. S. and Bakker, K. (2013), "Debating the "Post-Neoliberal Turn" in Latin America", *Progress in Human Geography*, vol. 38, no. 1, pp. 62–90, doi: <https://doi.org/10.1177/0309132513500372>.

Received December 28, 2017

УДК 338.45:615(7)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-168-180

ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ВЫСОКИХ ЦЕН НА ЛЕКАРСТВЕННЫЕ ПРЕПАРАТЫ В США. ПУТИ РЕШЕНИЯ

Т. В. АЙТЯН

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

Для цитирования:

Айтян Т. В. Причины и последствия высоких цен на лекарственные препараты в США. Пути решения // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 168–180. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-168-180.

Введение: стоимость лекарств в США сильно завышена по сравнению с европейскими странами и последние годы продолжает показывать высокие темпы роста. Вопросы ценообразования лекарственных препаратов вызывают беспокойство у всего населения страны, включая пациентов, врачей и политиков.

Цель: проанализировать причины и последствия высоких цен на лекарства на рынке США и сформулировать возможные государственные меры, способные сдержать их стоимость.

Методы: общенаучные, такие как системный анализ, конкретно-исторический, структурный и сравнительный анализ. Информационно-теоретической основой исследования послужили законодательные и нормативные документы, статистические материалы международных баз данных по отрасли за период 2008–2017 годов.

Результаты: расходы на рецептурные препараты на душу населения в США в среднем более чем в 2 раза превышают расходы в других странах ОЭСР. Наиболее серьезным фактором, стимулирующим подобное ценообразование в США, является рыночная эксклюзивность, защищенная монопольными правами компаний и патентами; сдерживание своевременного выпуска дженериков; ограничение права плательщиков в переговорах по цене.

Выводы: стоимость препаратов в США не всегда может быть оправдана высокими расходами на НИОКР, ценообразование скорее зависит от предельных возможностей плательщика. В краткосрочном периоде следующие меры были бы способны сдержать высокие цены: ужесточение требований к присуждению прав на эксклюзивность; усиление конкуренции путем поддержки дженериковых препаратов; предоставление больших прав в рамках переговоров по цене для государственных плательщиков; требование весомых доказательств сравнительной экономической эффективности новых препаратов. Ряд обозначенных мер могут быть актуальны для реформирования российского фармацевтического рынка.

Ключевые слова: фармацевтическая отрасль; государственное управление; ценообразование; расходы на здравоохранение; США; Европа; страхование; инновации

ВВЕДЕНИЕ

В Соединенных Штатах высокая стоимость препаратов, отпускаемых по рецепту, вызывает большую обеспокоенность среди пациентов, врачей, плательщиков и политиков.

В 2016 году было проведено исследование по сравнению цен на 30 инновационных лекарственных препаратов на момент регистрации в ряде европей-

ских стран и США. Цены на одни и те же лекарственные препараты оказались самыми высокими в Соединенных Штатах – в среднем на 67 %, по сравнению с фармацевтическими рынками ЕС. Цены на лекарства в Германии, как правило, были самыми высокими (индекс = 35,0), а во Франции, как правило, самыми низкими (индекс = 27,1). В Соединенном Королевстве, Италии и Испании цены на лекарства находились примерно на одном уровне (рис. 1).

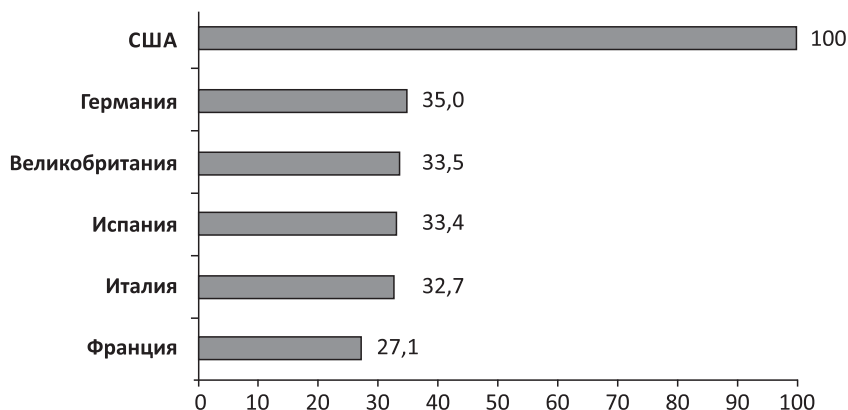


Рис. 1. Средняя цена на 30 инновационных лекарственных препаратов в странах ЕС и США, 2016 год / Fig. 1. The average price of 30 innovative drugs in EU countries and US, 2016

Источник: составлено автором по (Reinaud et al., 2017).

Интересно отметить, что, несмотря на уже высокий уровень цен, средняя стоимость зарегистрированных инновационных препаратов с течением времени показывает рост (в среднем на 23 %), в то время как в европейских странах компании вынуждены снижать цены (рис. 2).

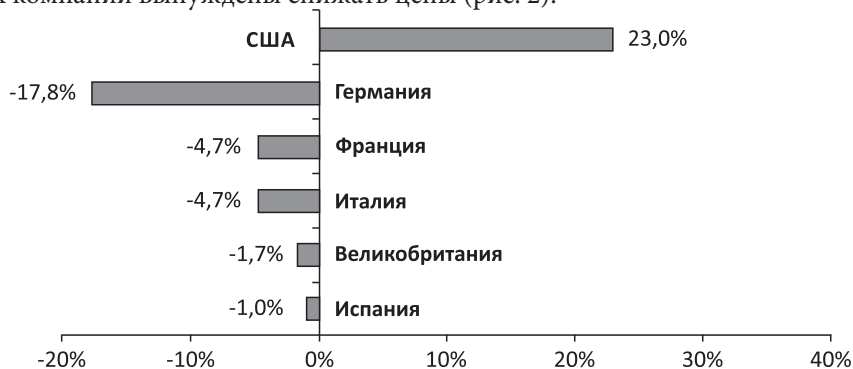


Рис. 2. Среднее изменение цены на 30 инновационных лекарственных препаратов в странах ЕС и США с момента регистрации по январь 2017 года, в % / Fig. 2. The average deviation of price on 30 innovative drugs in EU countries and US, % (since registration until January 2017)

Источник: составлено автором по (Reinaud et al., 2017).

По показателю затрат на лекарственные препараты на человека США демонстрируют лидерство – 1 162 долл. на чел., лидером среди европейских стран является Швейцария (982 долл. на чел.), далее следуют Германия, Ирландия, Бельгия, Франция. Средний показатель среди 31 страны ОЭСР составляет 553 долл.¹

В период с 2013 по 2015 год чистые расходы на отпускаемые по рецепту лекарства увеличились приблизительно на 20 % в Соединенных Штатах², при общем увеличении совокупных расходов на здравоохранение на 11 % (Keehan et al., 2015, p. 1410). С момента появления программы Medicare в 2006 году государственные структуры оплатили в среднем 40 % затрат от общего объема расходов на отпускаемые по рецепту лекарственные средства³. Несомненно, некоторые дорогостоящие лекарственные препараты представляют собой серьезные клинические достижения, но есть немалая часть лекарственных средств, цены на которые трудно обосновать как затратоэффективные по результатам вклада в лечение пациентов (Frakt et al., 2008; Hemphill, 2011).

В дополнение к негативному вкладу в расходы на здравоохранение, высокие цены могут привести к самостоятельному снижению пациентами дозировок в рамках терапии, а также отказу некоторых больных от лечения. Так, например, на 2016 год 18 % пациентов старше 65 лет не имели возможности оплатить лекарства, которые были ранее выписаны им врачами. Если рассмотреть данный показатель в европейских странах, то в Великобритании, Германии, Норвегии и Франции таких пациентов насчитывается не более 4 %⁴.

В свете вышесказанного исследование причин высокого уровня цен в США и доступных государственных мер для их решения становится крайне актуальной темой.

В ходе исследования использовались работы ведущих международных авторов в сфере государственного регулирования фармацевтической отрасли и принципов стимулирования НИОКР в данной отрасли, таких как Р. Орборн, А. Фракт, С. Кихан, Л. Бланк, Дж. Димаси, Г. Дж. Грабовски и Р. Хансен.

Несмотря на высокую актуальность темы эффективности методов регулирования фармацевтической отрасли в странах Европы и США, на данный момент она недостаточно разработана в российской литературе, в особенности это касается области исследования ценообразования на лекарственные препараты. Основные наблюдения базируются зачастую на устаревших данных и редко носят систематический характер.

¹ *Health at a Glance 2017*, OECD Indicators [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm> (дата обращения: 02.02.2018).

² *Medicine Use and Spending in the US: A Review of 2015 and Outlook to 2020* [Электронный ресурс]. URL: <https://morningconsult.com/wp-content/uploads/2016/04/IMS-Institute-US-Drug-Spending-2015.pdf> (дата обращения: 05.01.2018).

³ *Health, United States, 2015. With Special Feature on Racial and Ethnic Health Disparities* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdc.gov/nchs/data/abus/abus15.pdf#094> (дата обращения: 05.01.2018).

⁴ *International Health Policy Survey, 2016* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.commonwealthfund.org/grants-and-fellowships/grants/2015/jul/international-health-policy-survey-2016> (дата обращения 03.10.2017).

Между тем в рамках реализуемой в последние годы в России проекта Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года опыт регулирования фармацевтической отрасли, в т.ч. в вопросах ценообразования, на наиболее крупных рынках мира, таких как США, представляется полезным для дальнейшей разработки системы мер эффективного лекарственного обеспечения в России. Таким образом, обозначение мер, которые могли бы сдерживать неоправданно высокие цены на американском рынке, поможет выстроить правильные ориентиры для развития фармацевтического рынка в России.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В рамках настоящего исследования использовались общенаучные принципы, такие как системный анализ, конкретно-исторический, а также общенаучные методы структурного и сравнительного анализа. Информационно-теоретической основой исследования послужили законодательные и нормативные документы, статистические материалы международных баз данных по отрасли за период 2008–2017 годов, включая отчеты IMS Health и DSM, отчеты и доклады Европейской комиссии, Всемирного общества здравоохранения (WHO), Европейской федерации фармацевтической промышленности и ассоциаций (EFPIA), Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) и др.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основной причиной увеличения расходов на лекарства является высокая стоимость оригинальных препаратов. Хотя на данную группу лекарственных средств приходится лишь 10 % всех выданных рецептов, их доля в стоимостном выражении составляет 72 % расходов⁵. В промежутке между 2008 и 2015 годами цены на наиболее часто используемые оригинальные препараты увеличились на 164 %, многократно превысив индекс потребительских цен (12 %) ⁶.

Стоимость препаратов в Соединенных Штатах выше, чем в остальных промышленно развитых странах, так как в отличие от большинства стран, государство позволяет производителям устанавливать свою цену (Bellanger, 2011).

Показателен опыт европейских стран, таких как Германия, Франция, Великобритания, где выстроена национальная система медицинского страхования с делегированием ответственной организации права переговоров по цене, в зависимости от уровня затратоэффективности препаратов (Blanc, 2015, р. 34). Новые препараты проходят строгую оценку по профилям эффективности и безопасности и сравнение с уже существующими методами лечения.

⁵ *Generic Drug Savings in the U.S. Seventh Annual Edition: 2015* [Электронный ресурс]. URL: http://www.gphaonline.org/media/wysiwyg/PDF/GPhA_Savings_Report_2015.pdf (дата обращения: 05.01.2018).

⁶ *Databases, Tables & Calculators by Subject* – Bureau of Labor Statistics [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bls.gov/data/> (дата обращения: 03.01.2018).

Если новый препарат не имеет значимой дополнительной пользы по эффективности или безопасности, его стоимость не может быть выше зарегистрированных аналогов. Таким образом европейские страны контролируют ценообразование препаратов, возмещаемых страховой системой, оптимизируя расходы на здравоохранение.

Способность фармацевтических компаний поддерживать высокие цены формируется благодаря двум факторам: повышенной защите от конкуренции со стороны государства и ограничению переговорной силы (Pani et al., 2016; Conti and Rosenthal, 2016).

Самый важный фактор, который позволяет изготовителям установить высокий уровень цен, – длительная защита патентами (Duguet, 2012, p. 410). Новые мелкомолекулярные (small-molecule) лекарственные препараты автоматически получают гарантированный период от 5 до 7 лет, прежде чем другие компании смогут запустить дженерики на рынок, а новые биологические препараты защищены от конкуренции в течение 12 лет (Greene et al., 2016). Существует также другой тип эксклюзивной лицензии, который дает право на защиту изобретений от конкуренции на 20 лет и более. Он действует для изобретений, которые являются «новаторскими», «полезными» и «неочевидными».

Несмотря на существующие нормативные ограничения на срок действия патентов, их фактический срок намного длиннее. Компании имеют право на продление срока патента: при учете длительного периода рассмотрения препарата в рамках регистрации – до 5 лет, при учете половины времени на клинические испытания – до 14 лет. В результате средний срок фактической эксклюзивности составляет 12,5 лет для широко используемых препаратов и 14,5 лет – для новаторских, первых в своем классе препаратов (Grabowski et al., 2016).

Помимо продления патентов, производители также зачастую обращаются к практике патентования незначительно усовершенствованных версий препаратов, чей срок действия патента в скором времени истекает (Hennessy et al., 2010; Eichler et al., 2015). Это дает им возможность плавного перехода с одного препарата на другой, избегая провалов продаж из-за истекающей эксклюзивности. В этих целях ведется активная, а иногда и агрессивная, рекламная кампания среди врачей по обоснованию уникальности и важности новых качеств препарата, даже если изменения по сути были незначительными.

Подобная практика возможна лишь по причине второго важного фактора в системе лекарственного обеспечения США: роли пациентов, фармацевтов, врачей и плательщиков полностью разделены. Врачи выписывают рецепты, ориентируясь на собственный опыт и рекламные обещания компаний, а не на стоимость терапии, фармацевты продают их, а пациенты или их страховщики оплачивают (Grabowski et al., 2016).

Единственная форма конкуренции, которая последовательно и существенно способна снизить отпускные цены на препараты, – выход на рынок дженериков после истечения срока действия патента (Gastala et al, 2016; Godman et al., 2011).

В некоторых штатах дженерики могут заместить 90 % доли оригинального препарата уже в течение первого года после их выхода. Уровень замещения

зависит от штата, поскольку 30 штатов имеют законы о выборе лекарственных препаратов, которые позволяют, но не требуют, чтобы фармацевты выполняли общую замену; в 26 штатах фармацевты должны получить согласие пациента перед заменой на схожий по активному веществу препарат. Если обратиться к усредненной статистике, то цены на лекарства снижаются примерно до 55 % от стоимости оригинального препарата в случае появления двух дженериков; до 33 % – с пятью производителями и до 13 % – с пятнадцатью производителями и более⁷.

На 2015 год доля дженериков в США составляла 86 % в упаковках и 28 % в денежном выражении (рис. 3).

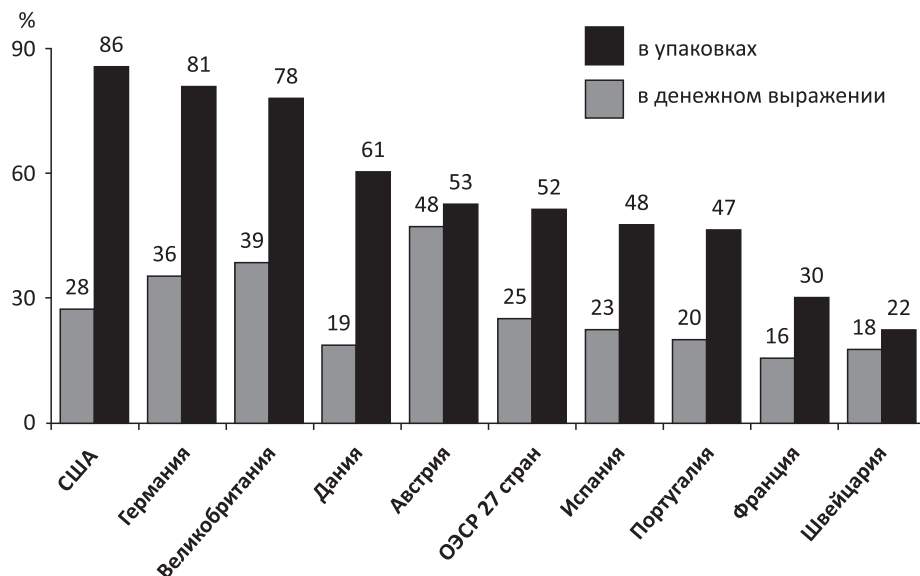


Рис. 3. Доля дженериков на фармацевтическом рынке в денежном выражении и в упаковках на 2015 год, в % / Fig. 3. The share of generics in the pharmaceutical market by 2015, in value and volume, %

Источник: составлено автором на основе статистических данных Организации экономического сотрудничества и развития (OECD)⁸.

Но как ранее было отмечено, запуск дженериковых препаратов максимально задерживается компаниями, производящими оригинаторы, благодаря механизмам продления патента, а иногда и дополнительным выплатам компаниям, производящим дженерики, за задержку запуска или его отмену (Ferrario, 2015, р. 41). Например, в случае патентной заявки, связанной с антибиотиком Ципрофлоксацин, потенциальный производитель дженерика

⁷ Generic Competition and Drug Prices [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/OfficeofMedicalProductsandTobacco/CDER/ucm129385.htm> (дата обращения: 13.07.2017).

⁸ OECD Health Statistics 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm> (дата обращения: 05.02.2017).

на данный продукт получал авансовые квартальные платежи на общую сумму 398 млн долл. в рамках урегулирования и согласился задержать выход своего продукта на рынок (Hemphill, 2011).

Помимо особенностей конкуренции на рынке рецептурных препаратов нельзя не отметить роль государственных и частных плательщиков в формировании высоких цен на лекарства (Kantarjian and Rajkumar, 2015; Light and Lexchin, 2012).

В период патентной защиты оригинальных препаратов основным противовесом в вопросах ценообразования является плательщик. Medicare охватывает около 40 млн взрослого населения, в основном в возрасте 65 лет и старше, покрывая расходы на стационарное лечение (часть B) и амбулаторное (часть D). Medicaid, федеральная и межштатная программа медицинского страхования для лиц с низкими доходами, покрывает расходы на отпускаемые по рецепту лекарства еще для 72 млн граждан⁹. Между тем частные страховые компании покрывают расходы для 177 млн человек, а более 29 млн человек не имеют ни государственной, ни частной страховки на лекарственное обеспечение (Obama, 2016).

Некоторые особенности американского рынка ограничивают возможности государственных и частных плательщиков в переговорах о снижении цен на лекарства. Так, например, в случае Medicare федеральный закон не позволяет использовать свою значительную покупательную способность для снижения цен на лекарственные средства, в то же время требуя максимально широкого покрытия расходов, включая все доступные препараты в ряде терапевтических направлений, например таких, как онкология. Конгресс включил положение в закон, которое запрещает центрам Medicare & Medicaid Services включаться в переговоры о ценах на лекарства или вмешиваться в переговоры между отдельными поставщиками препаратов категории D и фармацевтическими компаниями.

Аналогичным образом действующая в различных штатах программа Medicaid обязана, по закону, покрывать все одобренные препараты, даже в случае, когда конкретный препарат имеет альтернативы, обладающие более безопасным и эффективным профилем или более низкой стоимостью. Однако Medicaid также имеет право на получение скидки не менее 23,1 % от номинальной цены производителя лекарств и защищена от повышения цен выше уровня инфляции (Frakt et al., 2008, p. 1101).

В ответ на критику со стороны плательщиков фармацевтическая промышленность утверждает, что высокие цены на лекарства отражают затраты на исследования и разработки, которые компания понесла в рамках запусков новых препаратов. Многие исследования показывают, что расходы на разработку новых лекарственных средств с каждым годом только растут и на данный момент каждый новый препарат может обойтись в среднем в 2,6 млрд долл. Между тем пропорция доходов крупных фармацевтических компаний, которые инвестируют в исследования и разработки, составляет от 10% до 20%.

⁹ On its 50th Anniversary, more than 55 Million Americans Covered by Medicare [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cms.gov/Newsroom/MediaReleaseDatabase/Press-releases/2015-Press-releases-items/2015-07-28.html> (дата обращения: 05.01.2018).

Если же рассмотреть только инновационные разработки, представляющие собой радикальные или значимые инновации, эта пропорция значительно ниже (DiMasi et al., 2016, p. 30). Более того, государственные программы зачастую предоставляют значительную финансовую поддержку для исследовательских центров, когда речь идет о серьезных открытиях и разработках (Kroneman and de Jong, 2015; Megerlin et al., 2013). Не говоря уже о мерах налогового стимулирования. И наконец, высокие затраты на НИОКР не объясняют сравнительно более низкую стоимость тех же препаратов, включенных в программы лекарственного возмещения, в европейских странах.

Несомненно, компании должны быть вознаграждены за инновационные препараты, чтобы иметь дальнейшие стимулы для разработок. Между тем, предоставление им больших нормативных и налогово-бюджетных стимулов, в случае США, является контрпродуктивным (Nicod and Kanavos, 2012; Hawkins and Scott, 2011).

В последние годы были также введены соплатежи для пациентов, поэтому даже в случае страхового покрытия возникает необходимость личных затрат на дорогостоящие лекарства. По причине высокой стоимости назначенной терапии и невозможности замены на альтернативы большая доля пациентов склонна нарушать режим приема, уменьшая дозировки и кратность приема, или вовсе отказываться от лечения (Osborn et al., 2016). А это неминуемо ведет к последующим повышенным затратам на медицинские услуги и расходам на здравоохранение со стороны государства и страховщиков.

ОБСУЖДЕНИЕ

По результатам проведенного исследования автором могут быть определены возможные меры в части ограничения установления высоких цен на лекарственные средства в рамках центрального правительства и штатов. Часть из них, несмотря на значимые различия систем государственного управления и в целом государственного устройства, могут быть универсальны также для более молодых фармацевтических рынков, например, российского.

На федеральном уровне возможно применение следующих мер:

1. Патентование: ограничить вторичные патенты на незначимые изменения запатентованной молекулы, которые представляют собой улучшающие инновации. В данном вопросе полезен опыт европейских стран, где каждое новое лекарство, которое потенциально должно войти в систему страхового возмещения, оценивается по параметрам дополнительного вклада в безопасность и эффективность по сравнению с существующими средствами.

2. Строгое ограничение антиконкурентных стратегий, применяемых компаниями-производителями оригинальных препаратов (например, оплата за задержку).

3. Право на согласование цен: разрешить Medicare договариваться о ценах на лекарства для категории лекарств D и исключить страховое покрытие для продуктов, которые представляют незначимую дополнительную клиническую пользу.

4. Стимулирование рынка дженериков: выделить дополнительные ресурсы для рассмотрения типовых заявок на лекарства в целях содействия

конкуренции; в случае нехватки производителей ускорить рассмотрение новых препаратов и разрешить временный ввоз из хорошо отрегулированных фармацевтических рынков; обязать компании-производители оригинальных препаратов предоставлять в кратчайшие сроки образцы продукции для исследования на биоэквивалентность новых дженериков.

На уровне штатов могут быть использованы следующие меры:

1. Внести изменения в законы о выборе лекарств: заменить разрешительные политики в области замещения на аналоги на обязательные.
2. Ценовое согласование: ввести оценку затратоэффективности на лекарственные средства в модель возмещения для Medicaid.

Организациям в области здравоохранения может быть рекомендовано:

1. Запустить разработку новых формуляров с рациональной оценкой затратоэффективности препаратов, взяв в качестве примера существующие формуляры в ведущих европейских странах.
2. Видоизменить существующую систему сооплат для пациентов, чтобы она не сказывалась негативно на терапии.
3. Инициировать программы по информированию специалистов здравоохранения о преимуществах тех или иных лекарственных препаратов на основе доказательной медицины.

Среди вышеуказанных мер выделим ключевые универсальные практики, полезные также для России в рамках выстраивания эффективной системы регулирования ценообразования:

- стимулирование рынка дженериков посредством упрощения и ускорения системы рассмотрения заявок;
- предварительная детальная оценка текущих потребностей различных категорий населения в лекарственном обеспечении, уровня их дохода и расходов на фармацевтику для дальнейшего формирования критериев страхового лекарственного обеспечения и справедливых условий сооплаты;
- если препараты включаются в систему государственного возмещения (федеральная и региональная льгота), то они в обязательном порядке должны пройти оценку затратоэффективности. Это позволит сформировать списки для возмещения, содержащие наиболее качественные препараты по оптимальным ценам и предотвратить систематические перерасходы бюджета;
- запуск разработки новых формуляров с рациональной оценкой затратоэффективности препаратов на примере ведущих европейских стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в рамках настоящего анализа было установлено, что высокие цены на лекарства являются результатом не столько ежегодно увеличивающихся расходов на НИОКР, сколько в значительной степени подхода США к предоставлению своего рода монополии и эксклюзивности производителям лекарственных средств, одновременно с ограничением ценового регулирования, что совершенно нехарактерно для ведущих промышленно развитых стран. Меры по урегулированию могут включать: ограничение возможности недостаточно обоснованного предоставления патентов и уси-

ление патентной защиты; повышение конкуренции на рынке посредством обеспечения своевременного доступа дженериков; предоставление плательщикам широких возможностей для ценовых переговоров; запуск государственной системы оценки сравнительной затратоэффективности препаратов и активное информирование врачей и пациентов о результатах сравнения. Как показывает опыт европейских стран, подобные меры способны сократить расходы на лекарственное обеспечение и повысить общую доступность качественной лекарственной терапии, но при этом не лишит фармацевтические компании стимулов для дальнейших инвестиций в НИОКР.

Исследование основных причин высоких цен на фармацевтическом рынке США и определение возможных путей дальнейшего регулирования отрасли позволили выработать полезные рекомендации для российского рынка, который переживает сегодня процесс реформирования и нуждается в грамотной адаптации опыта других стран.

Библиографический список / References

Bellanger, M. (2011), "Health. Great Tendencies", *La Découverte*, vol. 5, pp. 69–75.

Blanc, L. (2014), *Transnational Corporations Strategies, the Case of the Pharmaceutical Industry*, College of Europe, Brussels, Belgium.

Conti, R. and Rosenthal, M. (2016), "Pharmaceutical Policy Reform – Balancing Affordability with Incentives for Innovation", *The New England Journal of Medicines*, vol. 374, no. 8, pp. 703–706, doi: 10.1056/NEJMp1515068.

DiMasi, J., Grabowski, H. and Hansen, R. (2016), "Innovation in the Pharmaceutical Industry: New Estimates of R&D Costs", *Journal of Health Economics*, vol. 47, pp. 20–33, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2016.01.012>.

Duguet, E. (2012), "The Effect of the Incremental R&D Tax Credit on the Private Funding of R&D: An Econometric Evaluation of French Firm-level Data", *Revue d'economie politique*, vol. 122, no. 3, pp. 405–435.

Eichler, H. G., Baird, L. G., Barker, R., Bloechl-Daum, B., Børlum-Kristensen, F., Brown, J., Chua, R., Del Signore, S., Dugan, U., Ferguson, J., Garner, S., Goettsch, W., Haigh, J., Honig, P., Hoos, A., Huckle, P., Kondo, T., Le Cam, Y., Leufkens, H., Lim, R., Longson, C., Lumpkin, M., Maraganore, J., O'Rourke, B., Oye, K., Pezalla, E., Pignatti, F., Raine, J., Rasi, G., Salmonson, T., Samaha, D., Schneeweiss, S., Siviero, P.D., Skinner, M., Teagarden, J. R., Tominaga, T., Trusheim, M. R., Tunis, S., Unger, T. F., Vamvakas, S. and Hirsch, G. (2015), "From Adaptive Licensing to Adaptive Pathways: Delivering a Flexible Life-Span Approach to Bring New Drugs to Patients", *Clinical Pharmacology and Therapeutics*, vol. 97, no. 3, pp. 234–246, doi: 10.1002/cpt.59.

Ferrario, A. (2015), "Dealing with Uncertainty and High Prices of New Medicines: A Comparative Analysis of the Use of Managed Entry Agreements in Belgium, England, the Netherlands and Sweden", *Social Science & Medicine*, vol. 124, no. 1, pp. 39–47, doi: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.11.003>.

Frakt, A., Pizer, S. and Hendricks, A. (2008), "Controlling Prescription Drug Costs: Regulation and the Role of Interest Groups in Medicare and the Veterans

- Health Administration”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 33, no. 6, pp. 1079–1106, doi: 10.1215/03616878-2008-032.
- Gastala, N., Wingrove, P., Gaglioti, A., Petterson, S. and Bazemore, A. (2016), “Medicare Part D: Patients Bear the Cost of “Me Too” Brand-Name Drugs”, *Health Affairs*, vol. 35, no. 7, pp. 1237–1240, doi: 10.1377/hlthaff.2016.0146.
- Godman, B., Shrank, W., Andersen, M., Berg, Ch., Bishop, I., Burkhardt, Th., Garuoliene, K., Herholz, H., Joppi, R., Kalaba, M., Laius, O., Lonsdale, Ju., Malmström, R. E., Martikainen, J. E., Samaluk, V., Sermet, C., Schwabe, U., Teixeira, I., Tilson, L., Tulunay, F. C., Vlahović-Palčevski, V., Wendykowska, K., Wettermark, B., Zara, C. and Gustafsson, L. L. (2011), “Policies to Enhance Prescribing Efficiency in Europe, Findings and Future Implications”, *Frontiers in Pharmacology*, vol. 1, pp. 1–16, doi:10.3389/fphar.2010.00141.
- Grabowski, H., Long, G., Mortimer, R. and Boyo, A. (2016), “Updated Trends in US Brand-Name and Generic Drug Competition”, *Journal of Medical Economics*, vol. 19, no. 19, pp. 836–844, doi: 10.1080/13696998.2016.1176578.
- Greene, J., Anderson, G. and Sharfstein, J. (2016), “Role of the FDA in Affordability of Off-Patent Pharmaceuticals”, *Journal of the American Medical Association*, vol. 315, no. 5, pp. 461–462, doi: 10.1001/jama.2015.18720.
- Hawkins, N. and Scott, D. (2011), “Reimbursement and value-Based Pricing: Stratified Cost Effectiveness Analysis May Not Be the Last Word”, *Health Economics*, vol. 20, no. 6, pp. 688–698, doi: 10.1002/hec.1625.
- Hemphill, C. S. (2011), “Paying for Delay: Pharmaceutical Patent Settlement as a Regulatory Design Problem”, *New York University Law Review*, vol. 81, pp. 1553–1623.
- Hennessy, S., Leonard, C. E. and Platt, R. (2010), “Assessing the Safety and Comparative Effectiveness of Follow-On Biologics (Biosimilars) in the United States”, *Clinical Pharmacology and Therapeutics*, vol. 87, no. 2, pp. 157–159, doi: 10.1038/clpt.2009.249.
- Kantarjian, H. and Rajkumar, S. (2015), “Why are Cancer Drugs So Expensive in the United States, and What Are the Solutions?”, *Mayo Clinic Proceedings*, vol. 90, no. 4, pp. 500–504, doi: 10.1016/j.mayocp.2015.01.014.
- Keehan, S. P., Cuckler, G. A., Sisko, A. M., Madison, A. J., Smith, S. D., Stone, D. A., Poisal, J. A., Wolfe, C. J. and Lizonitz, J. M. (2015), “National Health Expenditure Projections, 2014–24: Spending Growth Faster than Recent Trends”, *Health Affairs*, vol. 34, no. 8, pp. 1407–1417, doi: 10.1377/hlthaff.2015.0600.
- Kroneman, M. and de Jong, J. D. (2015), “The basic Benefit Package: Composition and Exceptions to the Rules”, *Health Policy*, vol. 119, no. 3, pp. 245–251, doi: 10.1016/j.healthpol.2015.01.013.
- Light, D. W. and Lexchin, J. R. (2012), “Pharmaceutical Research and Development: What Do We Get for All That Money?”, *BMJ*, vol. 345, pp. 43–48, doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.e4348>.
- Megerlin, F., Lopert, R., Taymor, K. and Trouvin, J. (2013), “Biosimilars and the European Experience: Implications for the United States”, *Health Affairs*, vol. 32, no. 10, pp. 1803–1810, doi: 10.1377/hlthaff.2009.0196.
- Nicod, E. and Kanavos, P. (2012), “Commonalities and Differences in HTA Outcomes: A Comparative Analysis of Five Countries and Implications

for Coverage Decisions”, *Health Policy*, vol. 108, no. (2–3), pp. 167–177, doi: 10.1016/j.healthpol.2012.09.012.

Obama, B. (2016), “United States Health Care Reform: Progress to Date and Next Steps”, *Journal of the American Medical Association*, vol. 316, no. 5, pp. 525–532, doi:10.1001/jama.2016.9797.

Osborn, R., Squires, D., Doty, M. M., Sarnak, D. O. and Schneider, E. C. (2016), “In New Survey of Eleven Countries, US Adults Still Struggle with Access to and Affordability of Health Care”, *Health Affairs*, vol. 35, no. 12, pp. 2327–2336.

Pani, L. Montilla, S., Németh, G., Russo, P., Viceconte, G. and Vogler, S. (2016), “Balancing Access to Medicines and Sustainability in Europe: An Analysis from the Network of Competent Authorities on Pricing and Reimbursement (CAPR)”, *Pharmacological Research*, vol. 111, pp. 247–250, doi: 10.1016/j.phrs.2016.05.022.

Reinaud, F., Ando, G. and Lockwood, C. (2017), “Pharmaceutical prices in the US versus Europe: how do different types of us prices compare?” [Online], available at: https://www.ispor.org/research_pdfs/55/pdffiles/PHP18.pdf (Accessed December 5, 2017).

Информация об авторе

Айтян Татевик Ваниковна – соискатель кафедры мировой экономики экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, г. Москва, Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0002-1410-9360

ResearcherID: C-7791-2018

Электронный адрес: aytyant@gmail.com

Статья получена 15 февраля 2018 года

UDC 338.45:615(7)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-168-180

ORIGINS AND CONSEQUENCES OF HIGH PRICES ON DRUGS IN THE USA. WAYS OF SOLUTION

Tatevik V. Aytyan

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia

ORCID: 0000-0002-1410-9360

ResearcherID: C-7791-2018

E-mail: aytyant@gmail.com

For citation:

Aytyan, T. V. (2018), “Origins and Consequences of High Prices on Drugs in the USA. Ways of Solution”, *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 168–180, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-168-180.

Introduction. Drugs in the US are overpriced compared to Europe, and in recent years continue to show high growth rates. This issue has been of a serious concern to the entire population of the country including patients, doctors and politicians.

Aims. To analyze the origins and consequences of high drug prices in the US market and formulate the possible policy measures to constrain the costs of prescription drugs.

Methods used: general scientific principles, such as system analysis, concrete historical analysis, and general scientific methods of structural and comparative analysis were used in the research. Legislative and regulatory documents, statistical materials of international databases for the period 2008–2018 were used as information and theoretical basis for the study.

Results. Per capita spending on prescription drugs in the US exceed that in other countries, this parameter being \$ 1,162 compared to an average of \$ 553 in 31 OECD countries in 2015. The most serious factor boosting prices is market exclusivity, protected by the monopoly rights of companies and patents; curbing the timely release of generics; restriction of the payer's rights in negotiating the price.

Conclusion. Due to the special policy the drugs prices in the US are not always justified by the R&D high costs, pricing being dependent more on the marginal opportunities of the payer.

In the short term the most important measures to restrain high prices are toughening the requirements to issuing exclusivity rights; strengthening competition through the support of generic drugs; granting more rights to the payer in the framework of price negotiations; the requirement of crucial evidence on the cost-effectiveness of new drugs, compared with existing methods in the market. A number of the measures presented may also be relevant for reforming the Russian pharmaceutical market.

Key words: pharmaceutical industry; state governance; pricing; health care expenditures; USA; Europe; insurance; innovations

Received February 15, 2018

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2018. Т. 10, № 1 (1–180)

Редактор *Л. В. Хлебникова*

Корректоры *Е. А. Троицкая, И. Р. Саматов*

Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 29.03.2018. Формат 70х100 1/16

Усл. печ. л. 15,28. Тираж 500 экз. Заказ № 139 633

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