

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимца, чл.-корр. РАН, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, 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 Салин, д-р экон. наук, проф., 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, Краков, Польша

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

Дарко Вукович, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры социальной географии Географического института «Иован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Београд, 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 социоэкономической 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, зав. отделом исследований региональных социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия

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

**Главный редактор журнала –
Жанна Аркадьевна Мингалева,**

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

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (по научным специальностям 08.00.00 – экономические науки, 23.00.00 – политология)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-66778 от 08.08.2016

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

Территория распространения –
Российская Федерация,
зарубежные страны

Подписной индекс
в Объединенном каталоге
«Пресса России» – 41047

Адрес учредителя, издателя
и редакции: 614990, Россия,
г. Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

© 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 Natural History Academy, Honoured Scholar of the Russian Federation, Doctor of Geography, Professor, Head of Regional, Municipal Economics and Management Department, Ural State Economic University, Yekaterinburg, Russia

Iouri V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Political Science Department, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Professor of Theoretical and Applied Political Science Department, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head of Department for Economic Issues in Social Policy, Institute of Industrial Economics at the Ukrainian National Academy of Sciences, 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, Krakow, Poland

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Socio-Political Processes and

International Relations Department, Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russia

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

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

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Vice-Rector for Strategic Development, Economy and Legal Issues, Head of State and Municipal Government Department, Perm State University; Chairman of the Perm Regional Civic Chamber, Perm, Russia

Zhanna A. Mingaleva, Doctor of Economics, Professor, Professor of Economics and Industrial Production Management Department, Perm National Research Polytechnic University; Professor of State and Municipal Government Department, 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; Head of Regional Socio-Economic Systems Research Department, Institute of Economics at the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

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

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

Darko Vuković, Doctor of Economics, Professor, Full Professor of Social Geography Department, Geographical Institute "Jovan Cvijic" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research specialties: 08.00.00. – Economic Sciences; 23.00.00. – Political Science.

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University

Distributed within the Russian Federation and abroad

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

Publisher and Editorial Board Address: 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

- Орлов Д. В., Соборнов П. Е. Реформы в системе управления
органами внутренних дел Российской Империи первой четверти XIX века:
к вопросу о причинной обусловленности и рецепции зарубежного
опыта 181

II. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Пиньковецкая Ю. С. Факторы, влияющие на оборот малых
и средних предприятий: оценка по данным регионов России 199
- Сергеев Н. Н., Жвакин А. С. Механизмы государственного
регулирования устойчивого развития топливно-энергетического
комплекса Российской Федерации 217

III. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Блусь П. И., Шестакова Н. О. Анализ признаков агломерирования
в муниципальных образованиях Пермского края 235
- Вукович Н. А., Ларионова В. А., Бирюлина В. В. Реализация
концепции «зеленой» экономики на уровне агломерации:
российский опыт согласования региональных и муниципальных
интересов 257
- Елохов А. М., Арбузова Т. А. Индикаторы «соответствия»,
«эффективности», «влияния» в системе оценки программ
крупнейшего города 272
- Королева Е. Н., Курникова М. В. Факторы имиджа территории
в стратегическом управлении развитием сельских муниципальных
районов 294
- Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А. Динамика межэлитных
взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного
муниципального района Пермского края) 319

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- Прокурят А. С. Налоговые риски государства и организаций-
налогоплательщиков: развитие теоретических положений
в Республике Беларусь 335

CONTENTS

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

- Sobornov P. E. and Orlov D. V.** Reforms in the System of Management of Internal Affairs of the Russian Empire in the First Quarter of the 19th Century: To the Question of the Cause Objective and the Recycling of Foreign Experience181

II. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Pinkovetskaia Iu. S.** Factors Influencing Small and Medium Enterprises Turnover: Evaluation of Russian Regions Data199
- Sergeev N. N. and Zhvakin A. S.** State Regulation Mechanisms in Sustainable Development of Fuel and Energy Complex of the Russian Federation217

III. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

- Blus P. I. and Shestakova N. O.** Analysis of Agglomeration Features in Municipal Units in the Perm Region235
- Vukovic N. A., Larionova V. A. and Biryulina V. V.** The Implementation of the Green Economy Concept at the Level of the Agglomeration: Russian Experience of Regional and Municipal Interests Harmonization257
- Elokhov A. M. and Arbuzova T. A.** Indicators of “Conformity”, “Efficiency”, “Influence” in the Estimation System of the Largest City Programs272
- Koroleva E. N. and Kurnikova M. V.** Place Image Factors in the Strategic Management of Rural Municipal Areas Development294
- Krasilshchikov G. G. and Troitskaya E. A.** Dynamics of Inter-Elite Relationships at the Local Level (Based on the Study of the Agrarian Municipal District in the Perm Region)319

IV. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

- Prokurat H. S.** Tax Risks of the State and Taxpayer Organizations: Development of Theoretical Regulations in the Republic of Belarus335

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 340.154

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-181-198

РЕФОРМЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА: К ВОПРОСУ О ПРИЧИННОЙ ОБУСЛОВЛЕННОСТИ И РЕЦЕПЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Д. В. ОРЛОВ

Нижегородская академия МВД России, г. Нижний Новгород, Россия

П. Е. СОБОРНОВ

Нижегородская академия МВД России, г. Нижний Новгород, Россия

Для цитирования:

Орлов Д. В., Соборнов П. Е. Реформы в системе управления органами внутренних дел Российской империи первой четверти XIX века: к вопросу о причинной обусловленности и рецепции зарубежного опыта // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 181–198. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-181-198.

Введение: период первой четверти XIX века стал эпохой проведения масштабных реформ в системе органов внутренних дел Российской империи. Эти реформы были вызваны острыми потребностями адаптации государственного механизма самодержавно-абсолютистской России к масштабным территориальным и социальным изменениям в Европе, вызванными Великой французской революцией 1789–1794 годов. В связи с этим, выявление причинности этих преобразований и рецепции зарубежного опыта в области управления органами внутренних дел Российской империи позволит прояснить специфику государственных преобразований в России и установить фундаментальные проблемы проведения управленческих реформ.

Цель: выявление причин и условий, оказавших влияние на процесс проведения управленческих реформ в системе органов внутренних дел Российской империи первой четверти XIX века.

Методы: исторический, историко-сравнительный, историко-системный, историко-диахронный методы.

Результаты: проведены обзор и анализ дореволюционной, советской, российской и зарубежной научной литературы, а также мемуаров и воспоминаний современников по проблемам реализации в Российской империи в первой четверти XIX века масштабного реформирования отечественных органов внутренних дел, сделаны выводы о важном значении английского и французского опыта в этом процессе.

Выводы: в результате всестороннего изучения научной литературы и исторических источников авторы статьи пришли к выводу о том, что в основе проведения реформ в системе органов внутренних дел Российской империи первой четверти XIX века лежали не политико-

правовые идеи французского просвещения, как считают многие, а опыт функционирования британских министерств и министерства полиции Франции периода первой империи.

Ключевые слова: органы внутренних дел; полиция; Министерство полиции; Министерство внутренних дел Российской империи; министерская реформа; реформы XIX века; полицейские функции

ВВЕДЕНИЕ

В начале XIX века в Российской империи начались масштабные реформы в системе государственного управления, затронувшие и систему органов внутренних дел. Эти реформы ставили перед собой задачи: упорядочение системы государственного управления, ликвидация наметившегося параллелизма органов государственной власти, при котором разные властные структуры исполняли часто одни и те же полномочия. Вместе с тем следует признать факт того, что в империи имелись достаточно важные проблемы, такие как эффективное подавление крестьянских выступлений, осуществление наборов рекрутов в российскую армию, осуществление административно-управленческих задач в сфере содержания государственной собственности, борьба с преступностью. Коллегиальная система управления, созданная при Петре Великом, к началу нового XIX века обладала рядом недостатков: предельно узкой специализации коллегиальной системы не существовало; Правительствующий Сенат, подвергавшийся во второй половине XVIII века постоянным преобразованиям, направленным на увеличение количества департаментов, не справлялся с масштабным набором контрольно-надзорных и делопроизводственных функций по надзору за всей системой государственного управления. При этом тенденция к расширению функций Правительствующего Сената проявлялась в постепенной концентрации его функций и в сфере контроля над судебной системой. Один из современников отмечал: «Должность генерал-прокурора Сената одна из важнейших в империи: его влияние очень велико; это правая рука императора и сената в заведовании обширным ведомством юстиции и гражданской администрации» (Жоржель, 1913, с. 198). Польский аристократ Адам Чарторыйский признавал, что «чрезвычайно важные полицейские и административные функции, лежавшие в основе этого министерства, прежде тонули в общей массе обязанностей Сената, генерал-прокурора и нескольких секретарей, назначенных Государем» (Чарторыйский, 1907, с. 490).

Достаточно запутанным был механизм принятия законов. Единого органа государственной власти, готовящего законопроекты, в империи не существовало, что позволяет сделать выводы о неповоротливости самой системы государственного управления в решении основных задач в сфере деятельности органов внутренних дел в громадной Российской империи, раскинувшейся к началу XIX века на трех континентах: Европе, Азии и Америке. Одной из основных тенденций в системе государственного управления со второй четверти XVIII века стало укрепление российского самодержавия в виде расширения любой возможности императора принимать важнейшие и судьбоносные решения в жизни страны. Большое воздействие на этот процесс имело стремление правящей элиты противодействовать разрушительным революционным идеям Великой французской революции 1789–1794 годов.

Кроме того, российское самодержавие в последней четверти XVIII века столкнулось еще и с внутренним вызовом в виде распространения концепции ограничения монархии В. Н. Татищева, который, обобщая социальный опыт дворцовых переворотов, обосновывал необходимость этой меры несовершенством личности монархов, случайно оказывавших на российском престоле. Эта концепция нашла во второй половине XVIII века свое практическое воплощение в аристократических кругах екатерининской России. Выдающийся дипломат, президент Коллегии иностранных дел, воспитатель цесаревича Павла Петровича – Н. И. Панин пытался в этот период создать в соавторстве с драматургом Д. И. Фонвизиним один из первых проектов Конституции страны на основе идей разделения властей и представительного правления. Основными идеями этого проекта были:

- 1) подчинение деятельности правительства справедливым законам;
- 2) справедливые законы должны приниматься представителями сословий в Сенате;
- 3) ограничение прав государя вмешиваться в права подданных;
- 4) несение государством и гражданами взаимных прав и обязанностей (Фонвизин, 1959, с. 266).

Эти политико-правовые воззрения вступали в резкое противоречие с самодержавно-монархическим курсом императрицы Екатерины II, стремящейся закрепить сословное неравенство, крепостное право и неограниченные полномочия монарха, что выразилось в Сенатской реформе 1764 года. В ходе этой реформы роль и значение Правительствующего Сената в системе управления империей были ослаблены.

Таким образом, стремление противодействовать разрушительным последствиям Великой французской революции 1789–1794 годов и попыткам аристократических кругов империи закрепить сословные привилегии путем ограничения властных полномочий российской императрицы Екатерины II во второй четверти XVIII века не только отвратили российское самодержавие от масштабных государственных преобразований в сфере внутренних дел, но и обусловило нарастание консервативных начал (введение цензуры, ограничение свободомыслия, которые считались способами противодействия распространению «революционной заразы»).

Воплощением консервативных начал государственного развития стал российский внутриполитический курс императора Павла I, направленный на формирование настоящего полицейского режима. Самодержавное государство взяло курс на упорядочение всех сторон жизни российского общества (Эйдельман, 1992, с. 57). Современники отмечали тот факт, что главными в системе внутренних дел становились органы государственной полиции, а важнейшими функциями органов государственной власти – контроль над иностранцами и способами их въезда и передвижения по империи, работа с отчетами о доносительстве по поводу того, «кто, что слышал или заметил», мелочный полицейский надзор за отдание почестей царским резиденциям в виде «почтительного снятия шляпы», а также разработка и реализация мер государственных физических наказаний за «оскорбление персоны государя – императора Павла Петровича» в виде отказа уступать дорогу. Причем система доносительства, которую и создавала российская полиция, мыслилась в качестве адекватной меры по борьбе с любыми государственными преступлениями (Жоржель, 1913, с. 189).

Одним из важнейших индикаторов эффективности системы полицейского управления стало общественное мнение, которое было, в основном, негативным. Даже иностранные путешественники были вынуждены признать факт того, что «ни в одной стране, не исключая Франции, полицейские меры не мелочны и не тягостны, как здесь. Во всякой благоустроенной стране они должны быть таковы, чтобы честный человек их совершенно не чувствовал и чтобы мошенник и злодей встречал бы их повсюду... В Петербурге улицы кишат членами полиции. Общественные места ими переполнены: ваш костюм, прическа, ваши разговоры, ваши общественные сношения – все представляет интерес для нее. Пропорционально бесконечному увеличению приказов и воспрещений, увеличивается число случаев их нарушений, малейшее нарушение закона и малейшее недовольство...влечет тюремное заключение, или ссылку» (Де Брэ, 1899, с. 553). Именно такие меры полицейского надзора и контроля воспринимались правящей элитой империи, в первую очередь самим императором Павлом I, в качестве адекватных мер противодействия идеям Великой французской революции 1789–1794 годов и подавлении всех попыток внутренней дворянской оппозиционности.

Таким образом, можно сделать выводы о том, что, несмотря на объективные предпосылки проведения реформ, сама ситуация в России последней четверти XVIII века оказалась далекой от реализации реформ, направленных на упорядочение и централизацию системы государственного управления Российской империи. Сохранение и укрепление российского самодержавия и полицейского произвола порождало ряд неразрешимых противоречий: рост коррупции и взяточничества. Адам Чарторыйский в своих воспоминаниях, анализируя причины проведения министерской управленческой реформы, писал: «Надеялись, что, кроме других благих результатов, меры эти послужат действенным средством для ограничения злоупотребления властью, взяточничества и бесчисленных хищений, составлявших язву русского государства, так как никакое другое средство не в силах было прекратить их» (Чарторыйский, 1907, с. 488). Таким образом, следует признать, что причинами и условиями проведения масштабных преобразований в системе органов внутренних дел, сложившимися к началу XIX века, стали крайняя запутанность в исполнении органами государственной власти своих функциональных обязанностей, отсутствие четких принципов системы государственного управления, а идея централизованной монархии императора Павла I с полицейско-бюрократическим аппаратом была доведена до технически возможных пределов. Чувство страха представителей управленческой элиты и непредсказуемость безграничной самодержавной власти также становились дестабилизирующим фактором самой системы управления империей на исходе XVIII века.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Применение исторического метода обусловлено в первую очередь изучением проблем проведения в Российской империи управленческих реформ начала XIX века. В статье использованы фундаментальные принципы этого научного метода: принцип конкретики, который делает необходимым изучение управленческих реформ в системе органов внутренних дел в контексте условий и особенностей развития страны на рубеже XVIII–XIX веков.

Для этого были использованы воспоминания и мемуары современников, с которыми связано проведение реформ: А. Чарторыйского, Ф. Ф. Вигеля, а также путешественников, посещавших страну в этот период и ставших свидетелями данного процесса; принцип взаимообусловленности процессов и явлений выражается в том, что органы внутренних дел были частью системы и механизма функционирования органов государственной власти, а стало быть, на изучаемую реформу оказывали воздействие объективные факторы – управленческие реформы, начатые сразу после восшествия на российский престол императора Александра I; принцип причинности и поиска закономерностей обусловил поиск причин проведения масштабных преобразований в системе органов внутренних дел.

Историко-сравнительный метод в данной статье используется для выявления сущностных особенностей реформы в системы управления органами внутренних дел 1802 года путем сопоставления опыта их проведения с процессом реформирования в течение периода 1810–1811 годов. Это позволяет выявить и решить проблему причинности в реформировании органов внутренних дел.

Историко-системный метод применяется для понимания места органов внутренних дел в системе органов государственной власти, состоящей из разнообразных элементов – специализированных властных структур.

Наконец, с помощью историко-диахронного метода удалось определить специфику и конкретные особенности процесса реформирования органов внутренних дел в начале XIX века в сравнении с попытками их реформирования в XVIII веке.

Таким образом, использование исторического, историко-сравнительного, историко-системного и историко-диахронного методов позволяет понять причины, закономерности и сущность масштабной управленческой реформы в системе органов внутренних дел Российской империи первой четверти XIX века.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Первый этап реформы начался с указа императора Александра I, подписанного 8 сентября 1802 года и подразумевавшего создание в Российской империи восьми министерств, в том числе министерства внутренних дел. Само понятие «министерство» французского происхождения, обозначает отрасль государственного управления. Современники отмечали тот факт, что новое Министерство внутренних дел отличал от прежних коллегий, подчиняющихся Правительствующему Сенату, принцип единоначалия. Вместе с тем анализ материалов юбилейных изданий, посвященных двухсотлетию Правительствующего Сената, позволяет сделать вывод о том, что не существовало даже самой системы государственного управления. Во главе государства в течение XVIII века находился «монарх самодержавный и неограниченный, «непреклонная воля» которого объявлялась высшим законом для подданных. В системе управления империей «личные качества монархов и их ближайших советников играли слишком решающую роль, внося в государственную жизнь элемент случайности»¹. Применительно к деятельности органов внутренних дел учреждением Министер-

¹ История Правительствующего сената за двести лет. 1711-1911 гг. СПб.: Сенат. тип., 1911. Т. 3. С. 9.

ства внутренних дел Российской империи делалась попытка создать современную структуру управления государством. Эта структура должна иметь четкую систему ведомственных различий между органами власти, не отменяя прежней коллегиальной системы государственного управления. Коллегии, созданные еще в начале XVIII века, по-прежнему существовали и продолжали в ряде случаев дублировать функции министерств². Один из выдающихся российских историков XX века – М. Н. Покровский подверг резкой критике саму идею замены коллегиального управления личным, применительно к реалиям начала XIX века. Он писал о том, что «коллегии с самого начала были пустой формой, и на самом деле президенты коллегий, имевшие непосредственный доклад у императрицы Екатерины II, являлись настоящими министрами, ... функции министров юстиции, внутренних дел и финансов были и юридически в руках одного лица, генерал-прокурора Сената» (Покровский, 1911, с. 281). Таким образом, отмена принципа коллегиальности в центральном управлении не является обоснованной причиной проведения реформ.

Среди других особенностей министерской реформы современники отмечали крайнюю поспешность ее проведения, без разработки основополагающих функциональных документов, а попытки ведомственного разграничения органов государственной власти создавали проблему эффективного вмешательства министерства внутренних дел в дела подведомственных учреждений. Ведь сфера министерского управления, в условиях масштабности функций государственного управления огромной Российской империей, не могла охватить собой все аспекты жизни российского общества. Сама система министерского управления была заимствована из практики деятельности зарубежных государств, где ведомственная специализация органов власти существовала уже несколько десятилетий. Авторы ряда законопроектов, проходящих через систему Правительствующего Сената, Г. А. Розенкамф и Д. П. Трошинский исходили из необходимости применять французский опыт, так как именно в этой стране еще в XVIII веке в концепции французского Просвещения была обоснована идея ведомственного разделения функциональных обязанностей органов государственной власти для установления предельно четкого порядка государственного управления. Именно в данной концепции были осмыслены проблемы ограничения функций государственной власти по вмешательству в естественные права граждан через такие категории, как «общее благо», «естественные права человека». В рамках просветительской идеологии, применительно к деятельности органов внутренних дел, практически впервые было обосновано разделение функций государственной власти для эффективного управления различными сферами государственной жизни. При этом в работах представителей французского Просвещения применительно к деятельности органов внутренних дел была поставлена проблема обеспечения общественной и государственной безопасности. Вместе с тем следует отметить, что французский опыт реорганизации государственных учреждений сразу вошел в противоречие с реалиями российской действительности. В полномочиях российской полиции оказывалось громадное количество функциональ-

² *Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк.* СПб.: Тип. М-ва внут. дел, 1901. С. 2–3.

ных обязанностей: борьба с преступностью, охрана общественного порядка, содержание объектов инфраструктуры, социальная политика, противопожарная безопасность, государственная безопасность. Все это отсутствовало у французской полиции, да и масштабы территории Российской империи не способствовали успешности проведения реформы. Министерская реформа 1802 года, применительно к реорганизации органов внутренних дел, оказала воздействие на нарастание ведомственных барьеров, что затрудняло процесс эффективного государственного управления. Такая оценка содержалась в написанной Н. М. Карамзиным в 1816 году записке «О древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях». Он выразил недовольство поспешностью в проведении министерской реформы, ломающей традиции коллегиального принятия решений, сложившейся со времен Петра Великого. Он писал о том, что в коллегиях «трудились знаменитые чиновники, президент и несколько заседателей, имея долговременный навык и строгую ответственность правительствующего места...» (Карамзин, 1991, с. 57). Реформа проводилась без проработки фундаментальных организационно-правовых документов – «а не было еще наказа министрам, т.е. верного, ясного руководства в исполнении важных из обязанностей!». В качестве последствий проведения реформы Н. М. Карамзин выделил наличие громадного количества входящих и исходящих бумаг, в которые министр внутренних дел не мог «основательно вникать», и невиданная бюрократизация системы государственного управления, что выразилось в создании министерских комитетов. Опыт создания и функционирования Министерства полиции Российской империи (1810–1819 годы) Н. М. Карамзиным был подвергнут резкой критике как за отсутствие «твердости устава» — неизменного нормативно-правового акта, так и за постоянную передачу отдельных функций разным министерствам. В этих обстоятельствах историк видел угрозу расстройству системы государственного управления и угрозу ослабления самодержавной власти — основы российской государственности. Его взгляды на министерскую реформу отразили позицию аристократической оппозиции всем реформам государственного управления первой четверти XIX века. По вопросу о проведении реформы уже в период 1802–1803 годов возникли острые дискуссии. М. М. Сперанский предложил усилить ответственность министров, которая в России полностью отсутствовала, по причине того, что в России не существовало парламента. При этом записка М. М. Сперанского «О Министерстве внутренних дел», составленная в июле 1803 года, вызвала критику сенаторов во главе с одним из влиятельных членов Правительствующего Сената Д. П. Трошинским, пытавшимся отстаивать коллегиальный принцип в деятельности министерств (Майков, 1904).

По мере отстранения Д. П. Трошинского и усиления роли М. М. Сперанского в процессе принятия важнейших управленческих решений в 1810–1811 годах начался *второй этап реформы* в системе органов внутренних дел. В этот период преобразования оказались более проработанными, в первую очередь с теоретической точки зрения. Основой реформы стал проект М. М. Сперанского – выдающегося государственного деятеля Российской империи начала XIX века. В записке «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» 1803 года М. М. Сперанский изложил основные

взгляды на полицейское устройство, существовавшие на тот момент времени:

1) идея о полиции как единственном органе «государственного благоустройства», в полномочия которого должны входить функции обеспечения безопасности, благоустройства, защиты законности и порядка;

2) идея о полиции «государственного благочинья» с функциями обеспечения государственной безопасности;

3) идея о разделении полиции на государственную (высшую), занимающуюся государственной безопасностью, и низшую, которой «подчиняют маловажные отступления от закона и порядка» (Сперанский, 2010, с. 250).

Далее М. М. Сперанский определил сами понятия «закон» и «полиция» и определил неразрывную связь между ними. Эта связь виделась выдающемуся реформатору России в том, что закон – это «ограничение натуральной свободы известными правилами», а полиция – «средство, избранное правительством к сохранению действия закона, его непрерывности, способ удерживать деяния людей в порядке и не допускать насилия». Исходя из этого он считал, что основными функциями полиции должны быть: 1) исполнительная (executive) полиция с обязанностью «восстанавливать закон там, где он нарушен»; 2) смирительная (repressive) полиция должна пресекать насилие на месте; 3) предупредительная (administrative) полиция должна была предупреждать преступления, занимаясь профилактическими действиями. Таким образом, проект М. М. Сперанского подразумевал установление принципа законности в деятельности российской полиции и обоснование тесной связи полиции не столько с интересами государства, сколько с интересами подданных империи, заинтересованности последних в безопасности и порядке. Такие функции российской полиции убеждали М. М. Сперанского в выделении ее в особый орган центральной власти – Министерство полиции Российской империи. В условиях бурного роста народно-хозяйственного комплекса и необходимости наращивать интенсификацию этих отраслей экономики, функции полиции в Министерстве внутренних дел оказывались лишними. Обширность функций министерств, созданных в 1802 году, не позволяла с должной степенью постоянства вникать в проблемы обеспечения государственной и общественной безопасности.

В соответствии с замыслами М. М. Сперанского, изложенными во «Введении к уложению государственных законов» (Сперанский, 2010, с. 306), государственная внутренняя безопасность (функции предупредительной (administrative) полиции), а также надзор за публичными нарушениями безопасности («паспорты, зрелища и публичные собрания») и сокровенными нарушениями безопасности («наблюдение и надзор за иностранцами и наблюдения за действиями общественных сил») становились функциями Министерства полиции. Такая детальная проработка самой концепции российской полиции и легла в основу Манифеста императора Александра I от 25 июля 1810 года «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждый управлению принадлежащих»³. В этом документе говорилось о разделении всего управления на пять частей. Причем Министер-

³ Манифест императора Александра I от 25 июля 1810 года // Полн. собр. Законов Росс. империи: Собр. первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года: в 48 т. Т. 31. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 279–280.

ство внутренних дел было отнесено к сфере «государственной экономии» с функциями «попечения о земледелии, промышленности, почте и публичных зданий». Все функции внутренней полиции и безопасности были возложены на созданное Министерство полиции Российской империи, во главе с генерал-полицией-мастером, назначенным министром полиции. Первым министром российской полиции стал Александр Дмитриевич Балашов (1770–1837). Это был выдающийся государственный деятель начала XIX века. Он занимал посты Московского и Санкт-Петербургского обер-полицей-мастера, военного губернатора Санкт-Петербурга. Именно этот управленческий опыт позволил А. Д. Балашеву стать не просто чиновником, а одним из самых влиятельных администраторов. Возглавляемое им в течение двух лет Министерство полиции Российской империи стало одним из ведущих в системе центрального управления страны. Правитель особой канцелярии Я. И. Санглен вспоминал о том, что «соображаясь с учрежденными уже министерствами и лучшими творениями о полиции, написал этот устав, который Балашов отправил Сперанскому на рассмотрение» (Санглен, 1883, с. 17). М. М. Сперанский возвратил устав без изменений. Таким образом, в министерстве полиции было очень быстро налажено делопроизводство настолько, что сотрудники особой канцелярии должны были готовить доклады других департаментов и министерств на подпись императору.

Функции полиции были разделены на две части: полиция предохранения, куда вошли «медицинские и карантинные дела, по продовольствию, безопасность путей сообщения, дела по цензовым установлениям, по приказам общественного призрения» и полиция исполнительная, которая должна была отвечать за исполнение приговоров судебных мест, «сбор недоимок, устройство внутренней стражи, заведование смиренными домами».

В составе Министерства полиции Российской империи возникло два департамента – медицинский и исполнительный. «Все же дела, до хлебопашества и сельского хозяйства касающиеся, опека над иностранными поселенцами, отрасли промышленности: рыболовство, звероводство, пчеловодство, овцеводство, виноделие, шелководство, разведение кунжута, хлопчатых бумаг и прочих полезных заведений» были оставлены в ведении Министерства внутренних дел⁴. В составе Министерства полиции оказались функции III экспедиции Министерства внутренних дел Российской империи 1802–1810 годов: дела по охранению народного продовольствия и обеспечения припасами; соображение и составление полицейских штатов и других мест из городских доходов содержащихся, рассмотрение годовых губернаторских отчетов; все дела, принадлежащие по свойству и охранению безопасности⁵. Министерство полиции должно было проверять все журналы, ведомости и листки, все рукописные сочинения на предмет защиты государственной безопасности, исполнять предписания бывшего Министерства внутренних дел по полицейской части⁶. На Министерство полиции были возложены функции и театральной

⁴ Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). Ф. 2. Канцелярии нижегородского губернатора. Оп. 4. Д. 82. Указы Правительствующего сената 2.01.–30.12.1810. С. 404, 406–408.

⁵ Там же. С. 406–408.

⁶ ЦАНО. Ф. 2. Канцелярии нижегородского губернатора. Оп. 4. Д. 95: Указы и предписания Правительствующего сената 7.01.–24.06.1811. С. 123.

цензуры с целью, чтобы «содержатели театров к представлению назначали одни и те же пьесы, кои обозначены в реестрах».

Этот этап реформы многими современниками, в том числе и сотрудниками Министерства внутренних дел Российской империи, воспринимался достаточно негативно. Многие увидели в Министерстве полиции упраздненную Тайную канцелярию «стыда и ужаса прошедших времен», связанных с преследованием по политическим мотивам невиновных, а реформы воспринимались в качестве «уничтожения всего прежнего хода дел в государстве» (Вигель, 1928, с. 148). Реформа оценивалась достаточно негативно, так как она не только не снимала причин преобразований, но и создавала новые проблемы. Все дело в том, что реформаторы старались ликвидировать элемент коллегиальности в сфере управления внутренними делами, что, по мысли современников, приводило к концентрации властных полномочий в одних руках и способствовало только нарастанию безответственности властей за свои действия. Как писал один из чиновников Министерства внутренних дел: «верховная, неограниченная власть находится в одних руках и глас народа, через представителей его, не может до нее доходить» (Вигель, 1928, с. 149). Критике подвергалась сама система министерского управления, которая без наличия в России элементов парламентаризма могла выродиться в тиранию.

Порочной воспринималась и система принятия решений, когда министр внутренних дел в формулировании предложений и инициатив был вынужден обращаться к мнению авторитетных директоров министерских департаментов, на которых и должны были замыкаться все управленческие решения в деле усовершенствования и улучшения в системе органов внутренних дел. Таким образом, современники видели в проведении реформы начало невиданной и бездушной бюрократизации в управлении органами внутренних дел. Ф. Ф. Вигель писал: «министерства были первыми из тех бесчисленных опытов, кои мы видим в течение почти сорока лет. Долго ли еще мы будем пытаться? Страшно подумать, что эти беспрестанные пробы могут довести нас, наконец, до какого-нибудь ужасного представления» (Вигель, 1928, с. 161).

Одной из самых важных научных проблем в понимании причинности и закономерностей проведения министерской реформы первой четверти XIX века является вопрос о рецепции (восприятии) зарубежного опыта. Доминирующая рецепция французского опыта деятельности государственных учреждений была невозможна, так еще в конце XVIII века «российские светские элиты были знакомы с многоязычной ситуацией, при которой французское влияние не было «доминирующим» (Berelowitch, 2015, p. 43). Следует признать, что факт этой рецепции имел место при проведении реформы. За образец часто брались британские традиции государственного управления, о чем свидетельствовал не только посольский опыт первого министра внутренних дел в Лондоне, но и признание министерств «английскими». Следует признать, что при дворе императора Александра I, особенно в первые годы его правления, которые совпали с проведением масштабной реформы государственного управления, было достаточно сильно именно английское влияние. Это было вызвано тем внешнеполитическим переворотом 1801 года, который последовал за убийством императора Павла I и вступлением России в новую антифранцузскую коалицию. Английский исследователь Х. Беффлей

исходил из того факта, «что в начале правления Александра I при дворе существовало сильное влияние Великобритании, а французское влияние уменьшилось» (Befley, 1934, p. 497). Тесные англо-российские отношения первого десятилетия правления императора Александра I нашли свое проявление в том, что «партия вигов готова была сотрудничать с Россией» (Crawley, 1929, p. 48).

Министерство полиции Российской империи образца 1810–1811 годов создавалось по образцу Министерства полиции Наполеоновской Франции и стало отражением французского влияния при дворе императора Александра I, проводником которого можно считать М. М. Сперанского. Министерство полиции Российской империи формировалось в условиях роста антиправительственных настроений, вызванных последствиями заключения невыгодного для России Тильзитского мирного договора 1807 года. Устранение М. М. Сперанского в начале 1812 года и Отечественная война 1812 года обусловили снижение влияния при дворе императора Александра I французской группировки, что отразилось и на органах внутренних дел Российской империи. 4 ноября 1819 года Министерство полиции и его полномочия были переданы Министерству внутренних дел. Дореволюционная отечественная историография связывала этот факт со смертью министра внутренних дел О. П. Козодавлева и министра полиции С. К. Вязьмитинова, чем был «подан повод к важным переменам в государственном управлении» (Варадинов, 1858, с. 211). Большую роль в объединении Министерства внутренних дел и Министерства полиции Российской империи сыграл первый министр внутренних дел Виктор Павлович Кочубей. Он написал на имя императора Александра I записку «О положении в империи и о мерах к прекращению беспорядков...», в которой указал на то, что «создание Министерства полиции явилось причиной беспокойства всего общества, так как ...движение каждого самое невинное может обратиться в преступление» (Борисов, 1991, с. 45). Таким образом, британское влияние при дворе императора Александра I, выразившееся в усилении полномочий укрупненного Министерства внутренних дел во главе с графом Кочубеем, усилилось.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проблема причинной обусловленности реформ в системе органов внутренних дел, проводимых в Российской империи в первой четверти XIX века, ставилась в отечественной исторической науке еще в дореволюционный период. Проблема реформирования органов внутренних дел изучалась в контексте личности самого императора Александра I. Большинство авторов дореволюционного периода: великий князь Николай Михайлович (Романов, 1912), А. Н. Пыпин (Пыпин, 1900), Н. К. Шильдер (Шильдер, 1897–1898) связывали причины реформ в системе управления Российской империей с особыми либеральными взглядами императора, обращали внимание на влияние француза-республиканца Фридриха-Цезаря Лагарпа на становление личности будущего императора Александра, игнорируя при этом влияние идей Великой французской революции. Реформы 1800-х годов в дореволюционном историческом и правовом знании мыслились в качестве особого периода

в истории отечественной государственности – либеральных реформ, которые открыли путь движения России в направлении правового государства. Один из знатоков эпохи императора Александра I М. И. Богданович напрямую связывал причины реформ в области управления Российской империей начала XIX века с тем, что «Александр Павлович был свидетелем многих злоупотреблений администрации в конце царствования Императрицы Екатерины и крутых преобразований ее преемника». Именно поэтому, как считал историк, новый император и решился «совершить коренную перестройку всего многосложного государственного здания» (Богданович, 1869, с. 69). Такой взгляд на преобразования в системе управления органами внутренних дел присущ практически всем научным исследованиям дореволюционного периода. Такие же выводы можно встретить в специальных работах обобщающего характера в дореволюционной науке, посвященных 100-летней годовщине Министерства внутренних Российской империи, отмечавшейся в 1902 году. В них авторы писали о том, что реформа органов внутренних дел 1802–1811 годов не опиралась на отечественные традиции, а исходила из заимствования опыта французских административных учреждений – «в начале XIX века у нас пользовалась большим влиянием идеология, основанная не на фактах русской действительности, а на французской просветительной литературе XVIII столетия. Эта идеология не считалась с историческими особенностями народной жизни, отличалась космополитическим, отвлеченным характером»⁷. С другой стороны, в данном произведении с целью обоснования причин реформы в системе органов внутренних дел начала XIX века говорится о медлительности решения вопросов в коллегиях, что, на наш взгляд, не является важным аргументом, так как и для образованных министерств была характерна та же особенность, о чем писал Н. М. Карамзин в «Записке о древней и новой истории России» (Карамзин, 1991). Таким образом, для изучения опыта реформирования органов внутренних дел начала XIX века было характерно акцентирование внимания на субъективных факторах.

В советский период реформы начала XIX века изучались в контексте проявления кризиса феодально-крепостнических отношений в царской России, когда «удерживать в повиновении народные массы, в условиях развития освободительных идей Великой Французской революции не получалось» (Предтечинский, 1957, с. 11). Вместе с тем признавалось, что «реформы не изменили социально-экономического и политического строя, они подготовили страну к тому, чтобы сделать первый шаг к буржуазной монархии» (Предтечинский, 1957, с. 19). Большой вклад в изучение причин и условий проведения управленческой реформы 1802–1811 года внесли советские историки 50–х годов XX века: С. Б. Окунь (Окунь, 1956), А. В. Предтечинский (Предтечинский, 1957). В известной монографии А. В. Предтечинского оценка управленческих реформ носит двойственную природу. С одной стороны, реформы не отражают наступление нового этапа в развитии феодально-крепостнической государственности, а с другой стороны, в реформе 1802–1811 года видится начало «заигрывания царского самодержавия с различными социальными слоями российского общества», в чем советские историки видели переход к «бонапартизму» (Предтечинский, 1957, с. 19).

⁷ *Министерство внутренних дел 1802–1902...* С. 48.

При этом истоки и причины проведения управленческой реформы оставались не раскрытыми. По вопросу о рецепции зарубежного опыта управленческих реформ при проведении преобразований в России первой четверти XIX века советские историки исходили из признания факта заимствования опыта деятельности государственных учреждений Франции. В своей монографии о государственно-правовых институтах крепостнического самодержавия Н. П. Ерошкин высказал противоречивое мнение о том, что «для России оказалась чуждой идея разделения властей, зато опыт министерств буржуазной Франции оказался весьма приемлемым для феодальной России» (Ерошкин, 1981, с. 112). Эта точка зрения считалась в отечественной науке основной и непререкаемой. Например, в научных исследованиях, посвященных проблемам реформирования органов внутренних дел, проблема рецепции зарубежного опыта вообще не поднималась. Итогом советского этапа изучения проблемы причинности и закономерностей проведения реформы 1802–1811 годов стала монография С. В. Мироненко. В ней причинам и условиям проведения данной реформы уделен всего один абзац, в котором говорится: «Россия вступила в XIX век не только с сохранившимся в неприкосновенности самодержавным строем, но и такой организацией власти, которая уже не отвечала требованиям времени. В структуре государственных органов царило смешение и неопределенность функций. Государственные органы власти не имели ясно очерченной сферы деятельности и четких пределов своей компетенции. Уже к концу царствования Павла I людям, причастным к управлению страной, было ясно, что в таком виде государственная машина существовать не может» (Мироненко, 1989, с. 28). В чем заключалось «несоответствие системы государственного управления требованиям времени»? Ответ на этот вопрос был связан с обращением к материалам отечественных архивов. Одной из самых удачных попыток проанализировать и раскрыть содержание управленческого кризиса стала монография М. А. Приходько (Приходько, 2002), в которой автором была поставлена задача изучения процесса «подготовки и разработки министерской реформы в России в начале XIX века». На громадном объеме архивных источников исследователь сделал вывод о том, что к началу XIX века империя столкнулась с управленческим кризисом, для которого была характерна медлительность и неповоротливость коллегиальной системы государственного управления, сложившейся к концу XVIII века. Научной новизной, на наш взгляд, было признание автором того, что реформа министерств начала готовиться уже в 1787–1798 годах – в царствование императрицы Екатерины II и императора Павла I. Таким образом, анализ вклада представителей отечественной исторической и историко-правовой мысли свидетельствует о том, что поставленная проблема причинной обусловленности и рецепции зарубежного опыта только в данный момент приобретает пути решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реформа 1802–1811 годов не отличались продуманностью. При ее проведении ставилась задача копирования опыта деятельности французских административных учреждений эпохи императора Наполеона Бонапарта и опыта деятельности британских административных учреждений. Анализ разно-

образных источников: Полного свода законов Российской империи и мемуарных исторических источников, в которых содержатся в большинстве своем негативные оценки реформы, свидетельствует о наличии противоречий в проведении управленческой реформы. Эти противоречия были связаны сострой политической борьбой «французской и английской партий» при дворе императора Александра I, в стремлении молодых реформаторов некритически копировать зарубежный опыт деятельности государственно-правовых институтов. Именно по этим причинам реформа не привела к ожидаемым результатам, не сняла острых противоречий, вызвавших ее проведение. Не произошло и упорядочивания системы управления разными сферами государственной жизни. В составе Министерства внутренних дел Российской империи возникло громадное количество полномочий, которые, как и раньше, замыкались на сверх централизованную систему управления. Специализация органов внутренних дел также оказалась не достижима в условиях громадной территории империи и наличия разнообразных целей и задач внутреннего управления, к которым относились: противопожарная безопасность, государственная безопасность, борьба с преступностью, содержание объектов государственной собственности, благоустройство и др. Единственным позитивным последствием проведения реформы органов внутренних дел первой четверти XIX века становилось формирование современной системы управления, ориентированной на восприятие зарубежного опыта функционирования административных государственных учреждений.

Библиографический список

Богданович М. И. История царствования императора Александра I и России в его время. Т. 1. СПб.: Тип. Ф. Сушинского, 1869. 539 с.

Борисов А. На службе четырем самодержцам: В. П. Кочубей – первый министр внутренних дел царской России // Советская милиция. 1991. № 1. С. 43–46.

Брэ Ф. Г. де Записка баварца о России времен императора Павла (Перевод с французской рукописи) / сообщ. Е. Шумигорского // Русская старина. 1899. Т. 99. № 9. С. 537–557.

Варадинов И. История Министерства внутренних дел // Журнал Министерства внутренних дел. 1858. № 12. С. 210–211.

Вигель Ф. Ф. Записки / ред. и вступ. ст. С. Я. Штрайха. Т. 1. М.: Артель писателей «Круг», 1928. 327 с.

Жоржель Ж.-Ф. Путешествие в Петербург аббата Жоржеля в царствование императора Павла / пер. Н. Соболевского. М.: Книгоизд-во К. Ф. Некрасова, 1913. 231 с.

Карамзин Н. М. О древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях / предисл., подгот. текста и примеч. Ю. С. Пивоварова. М.: Наука. Глав. ред. восточ. лит., 1991. 127 с.

Майков П. Барон Густав Андреевич Розенкампф // Русская старина. 1904. Т. 120, № 10. С. 140–185.

Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России начала XIX века. М.: Наука, 1989. 240 с.

Окунь С. Б. Очерки истории СССР конца XVIII – первой четверти XIX века. Л.: Учпедгиз, 1956. 416 с.

Покровский М. Н. Русская история с древнейших времен: в 5 т. Т. 3. М.: Издание Товарищества «Миръ», 1911. 276 с.

Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1957. 456 с.

Приходько М. А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль – сентябрь 1802 г.). М.: Компания Спутник+, 2002. 93 с.

Пытин А. Н. Общественное движение в России при Александре I. 3-е изд., с доп. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1900. 587 с.

Романов Н. М. Император Александр I. Опыт исторического исследования: в 2 т. СПб.: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1912.

Санглен Я. И. де. Записки Якова Ивановича де-Санглена. 1776–1831 гг. / сообщ. М. И. Богдановича // Русская старина. 1883. Т. 37. № 1. С. 1–130.

Сперанский М. М. Избранное / сост., автор вступ. ст. и коммент. В. С. Парсамов. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. 776 с.

Фонвизин Д. И. Рассуждения о неперемennых государственных законах / Фонвизин Д. И. Собр. соч. Т. 2. / сост., автор вступит. ст. и коммент. Г. П. Макогоненко. М.–Л.: Гос. изд-во худ. лит-ры, 1959. С. 254–267.

Чарторыйский А. Русский двор в конце XVIII и начале XIX столетия (Записки князя Адама Чарторыйского) / сообщ. К. Военского // Русская старина. 1907. Т. 131, № 9. С. 479–497.

Шильдер Н. К. Император Александр I. Его жизнь и царствование: в 4 т. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1897–1898.

Эйдельман Н. Я. Грань веков. Политическая борьба в России. Конец XVIII – начало XIX столетия. СПб.: Экслибрис, 1992. 384 с.

Befley H. A Project of Alliance with Russia in 1802 // The English Historical Review. 1934. Vol. XLIX, № CXCV. P. 497–502.

Berelowitch W. Francophonie in Russia under Catherine II: General Reflections and Individual Cases // The Russian Review. 2015. Vol. 74, № 1. P. 41–56.

Crawley C. W. Anglo-Russian Relations 1815–40 // Cambridge Historical Journal. 1929. Vol. 3, № 1. P. 47–73.

Информация об авторах

Орлов Дмитрий Викторович – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», 603950, г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3

ORCID: 0000-0003-0485-6140

ResearcherID: I-8719-2018

Электронный адрес: dm_orlov@rambler.ru

Соборнов Павел Евгеньевич – канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская

академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», 603950,
г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3
ORCID: 0000-0002-3307-9371
ResearcherID: I-8736-2018
Электронный адрес: sobornovpavel@inbox.ru

Статья получена 12 мая 2018 года

UDC 340.154

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-181-198

REFORMS IN THE SYSTEM OF MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE FIRST QUARTER OF THE 19TH CENTURY: TO THE QUESTION OF THE CAUSE OBJECTIVE AND THE RECYCLING OF FOREIGN EXPERIENCE

Dmitry V. Orlov

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation, 3 Ankudinovskoe highway, Nizhny
Novgorod, 603950, Russia
ORCID: 0000-0003-0485-6140
ResearcherID: I-8719-2018
E-mail: dm_orlov@rambler.ru

Pavel E. Sobornov

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation, 3 Ankudinovskoe highway, Nizhny
Novgorod, 603950, Russia
ORCID: 0000-0002-3307-9371
ResearcherID: I-8736-2018
E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

For citation:

Orlov, D. V. and Sobornov, P. E. (2018), "Reforms in the System of Management of Internal Affairs of the Russian Empire in the First Quarter of the 19th Century: To the Question of the Cause Objective and the Recycling of Foreign Experience", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 181–198, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-181-198.

Introduction. The period of the first quarter of the 19th century became the era of large-scale reforms in the system of internal affairs in the Russian Empire. These reforms were caused by the acute need to adapt the state mechanism of autocratic absolutist Russia to the large-scale territorial and social changes in Europe caused by the 1789–1794 Great French Revolution. In this regard, identifying the causality of these transformations and the reception of foreign experience in internal affairs

bodies management of the Russian Empire will help to clarify the specificity of state reforms in Russia and understand the fundamental issues in implementation of administrative reforms.

Aims. To identify the causes and conditions that influenced the process of administrative reforms in the system of internal affairs of the Russian Empire in the first quarter of the 19th century.

Methods. Historical, historical-comparative, historical-systemic, historical-diachronic methods.

Results. Russian pre-revolutionary, Soviet and contemporary foreign scientific literature, as well as memoirs of contemporaries, on the implementation of a large-scale reform of the law-enforcement bodies in the Russian Empire in the first quarter of the 19th century have been reviewed and analysed; conclusions on the importance of the English and French experience in this process have been made.

Conclusion. As a result of a comprehensive study of scientific literature and historical sources, the authors concluded that the reforms in the system of internal affairs of the Russian Empire in the first quarter of the 19th century were based not on political and legal ideas of French education, as many believe, but on the experience of the functioning of the British ministries and the Ministry of Police of France during the first empire.

Keywords: internal affairs bodies; police; Ministry of Police; Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire; ministerial reform; reforms of the 19th century; police functions

References

Bogdanovich, M. I. (1869), *Istoriya tsarstvovaniya imperatora Aleksandra I i Rossii v ego vremya* [The history of the Emperor Alexander I reign and Russia in his time], Sushinskii, F. Printing House, Saint-Petersburg, Russia.

Borisov, A. (1991), "In the service of four tsars: V.P. Kochubei is the first Minister of Internal Affairs of imperial Russia", *Sovetskaya Militsiya*, no. 1, pp. 43–46.

Bray, F. G. de (1899), "A Bavarian's note on Russia from the time of Emperor Paul (translation from the French manuscript)", Translated by Shumigorskii, E., *Russkaya Starina*, vol. 99, no. 12, pp. 537–557.

Varadinov, I. (1858), "History of the Ministry of Internal Affairs", *Zhurnal Ministerstva Vnutrennikh Del*, no. 1, pp. 210–211.

Vigel', F. F. (1928), *Zapiski* [Notes], vol. 1, in Shtraikh, S. Ya. (ed.), "Krug" Artel of writers, Moscow, Russia.

Géorgel, J.-F. (1913), *Puteshestvie v Peterburg abbata Zhorzhelya v tsarstvovanie imperatora Pavla* [Voyage à Saint-Pétersbourg en 1799–1800], Translated by Sobolevskii, N., Nekrasov, K. F. Publishing House, Moscow, Russia.

Karamzin, N. M. (1991), *O drevnei i novoi Rossii v ee politicheskom i grazhdanskom otnosheniyakh* [About the ancient and new Russia in its political and civil relations], in Pivovarov, Yu. S., Nauka. Glavnaya redaktsiya vostochnoi literatury, Moscow, Russia.

Maikov, P. (1904), "Baron Gustav Adolf von Rosenkampff", *Russkaya Starina*, vol. 120, no. 10, pp. 140–185.

Mironenko, S. V. (1989), *Samoderzhavie i reformy. Politicheskaya bor'ba v Rossii nachala XIX veka* [Autocracy and Reforms. The political struggle in Russia at the beginning of the 19th century], Nauka, Moscow, Russia.

Okun', S. B. (1957), *Ocherki istorii SSSR kontsa XVIII-pervoi chetverti XIX veka* [Essays on the history of the USSR at the end of the 18th – first quarter of the 19th century], Gosudarstvennoe uchebno-pedagogicheskoe izdatel'stvo, Leningrad, Russia.

Pokrovskii, M. N. (1911), *Russkaya istoriya s drevneishikh vremen* [Russian history since ancient times], vol. 3, Publishing of "Mir" Company, Moscow, Russia.

Predtechinskii, A. V. (1957), *Ocherki obshchestvenno-politicheskoi istorii Rossii v pervoi chetverti XIX veka* [Essays on the social and political history of Russia in the first quarter of the 19th century], Academy of Sciences of the USSR Publishing House, Moscow, Russia.

Prikhod'ko, M. A. (2002), *Podgotovka i razrabotka ministerskoi reformy v Rossii (fevral' – sentyabr' 1802 g.)* [Preparation and development of the ministerial reform in Russia (February – September 1802)], Sputnik+ Company, Moscow, Russia.

Pypin, A. N. (1900), *Obshchestvennoe dvizhenie v Rossii pri Aleksandre I* [Public Movement in Russia under Alexander I], Stasyulevich, M. M. Printing House, Saint-Petersburg, Russia.

Romanov, N. M. (1912), *Imperator Aleksandr I. Opyt istoricheskogo issledovaniya* [Emperor Alexander I. Experience of historical research], Expedition of state securities procurement, Saint-Petersburg, Russia.

Saint-Glin, J. de (1883), "Notes by Yakov Ivanovich Saint-Glin, 1776–1831", Translated by Bogdanovich, M. I., *Russkaya Starina*, vol. 37, no. 1, pp. 1–130.

Speranskii, M. M. (2010), *Izbrannoe* [Selected], in Parsamov, V. S., Rosspen, Moscow, Russia.

Fonvizin, D. I. (1959), *Rassuzhdeniya o nepremennykh gosudarstvennykh zakonakh* [Reasoning about the indispensable state laws], vol. 2, in Makogonenko, G. P., State Publishing House of Fiction, Moscow, Leningrad, Russia.

Czartoryski, A. (1907), "The Russian court at the end of the 18th and the beginning of the 19th century (Notes of Lord Adam Czartoryski)", Translated by Voenskii, K., *Russkaya Starina*, vol. 131, no. 9, pp. 479–497.

Shilder, N. K. (1897–1898), *Imperator Aleksandr I. Ego zhizn' i tsarstvovanie* [Emperor Alexander I. His life and reign], in 4 volumes, Suvorin, A. S. Printing House, Saint-Petersburg, Russia.

Eidelman, N. Ya. (1992), *Gran' vekov. Politicheskaya bor'ba v Rossii. Konets XVIII – nachalo XIX stoletiya* [The Edge of Ages. Political struggle in Russia. The end of the 18th and early 19th centuries], Ekslibris, Saint-Petersburg, Russia.

Befley, H. (1934), "A Project of Alliance with Russia in 1802", *The English Historical Review*, vol. XLIX, no. CXCV, pp. 497–502.

Berelowitch, W. (2015), "Francophonie in Russia under Catherine II: General Reflections and Individual Cases", *The Russian Review*, vol. 74, no. 1, pp. 41–56.

Crawley, C. W. (1929), "Anglo-Russian Relations 1815–40", *Cambridge Historical Journal*, vol. 3, no. 1, pp. 47–73.

Received May 12, 2018



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 334.7:330.142

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-2-199-216

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОБОРОТ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ: ОЦЕНКА ПО ДАННЫМ РЕГИОНОВ РОССИИ

Ю. С. ПИНЬКОВЕЦКАЯ

Ульяновский государственный университет, г. Ульяновск, Россия

Для цитирования:

Пиньковецкая Ю. С. Факторы, влияющие на оборот малых и средних предприятий: оценка по данным регионов России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 199–216. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-199-216.

Введение: Россия в настоящее время испытывает насущную потребность в ускоренном развитии малых и средних предприятий (МСП). Решение задач управления предпринимательским сектором национальной экономики выдвигает в число наиболее актуальных проблему определение резервов роста МСП в каждом регионе России.

Цель: оценка двухфакторных производственных функций, описывающих зависимость объема производства (оборота) МСП от заработной платы работников и инвестиций в основной капитал.

Методы: исследование основывалось на экономико-математическом моделировании эмпирических пространственных данных, характеризующих деятельность размерных совокупностей МСП. Использовались официальная статистическая информация по 82 регионам России за 2016 год.

Результаты: проведенное исследование позволило определить факторы, оказывающие влияние на оборот совокупностей МСП, расположенных во всех регионах России и предложить использовать двухфакторные производственные функции, обладающие высоким качеством, для описания этого влияния. Доказано, что экономика регионов страны не достигла насыщения МСП, и имеются значительные резервы их дальнейшего развития. Разработанные производственные функции представляют собой эффективные инструменты управления, позволяющие проводить оценку уровня использования финансовых и трудовых ресурсов МСП в России и конкретных регионах, а также их ранжирование по предпринимательскому климату.

Выводы: полученные новые знания и инструменты для оценки производственной деятельности совокупностей МСП в российских регионах имеют научное и практическое значение. Они могут использоваться в исследованиях предпринимательского сектора экономики нашей страны и ее регионов, мониторинге предпринимательского климата в субъектах Федерации, при определении потребностей в ресурсах, необходимых для развития МСП, обосновании планов и программ по повышению роли малого и среднего предпринимательства, а также реализации федеральной стратегии его развития на период до 2030 года.

Ключевые слова: производственная функция; малые предприятия; средние предприятия; микропредприятия; инвестиции в основной капитал; заработная плата; регионы России

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в предпринимательском секторе России ведут деятельность многочисленные малые и средние предприятия (далее – МСП). В 2016 году их количество превышало 2 784 тыс., на них работали 12 784 тыс. сотрудников. Вместе с тем малые и средние предприятия пока не получили большого развития, их доля составляет менее 20 % валового внутреннего продукта и численности работников всех предприятий и организаций страны. Для сравнения можно отметить, что МСП в странах Европейского Союза имеют значительно больший удельный вес в экономике. Они обеспечивают рабочими местами около 67 % трудоспособного населения и производят 58 % валового внутреннего продукта¹. В Германии эти показатели составляют соответственно 60 % и 48 % (Sollner, 2014).

Решение управленческих задач в национальной экономике требует понимания факторов, оказывающих влияние на объемы производства МСП. При этом, как показывает опыт, именно предпринимательский сектор выступает основным драйвером регионального развития, особенно в слаборазвитых районах, и создает условия для структурной перестройки экономики (Мосина, 2016; Сафиуллин и др., 2016; Чепуренко, 2017; Acs et al., 2008; Baumol, 2004; Decker et al., 2014). Таким образом, в России в настоящее время имеется насущная потребность в ускоренном развитии МСП. Поэтому в последние годы одной из наиболее актуальных проблем является определение резервов роста таких предприятий в каждом регионе страны. Обоснование этих резервов, а также ресурсов, необходимых для эффективного функционирования МСП, может быть основано на таких математических моделях, как производственные функции. Исходя из этого целью настоящего исследования является оценка факторов, оказывающих влияние на оборот МСП, с использованием производственных функций.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Отечественный и зарубежный опыт показал возможность широкого применения производственных функций в экономическом анализе и управлении. Производственные функции являются экономико-математическими моделями производственных процессов и количественно выражают устойчивую естественную зависимость между факторами, описывающими затраты капитала и труда, и показателем, характеризующим объем производства (Бессонов и Цухло, 2002; Клейнер, 1986; Douglas, 1967). Производственные функции лежат в основе моделирования деятельности различных экономических и хозяйственных комплексов и систем: от отдельных предприятий и организаций до регионов, отраслей и экономики страны в целом. Наибольшее распространение получили степенные функции. В таблице 1 на примерах отечественных исследований, проведенных в последние годы, приведен анализ ряда характеристик, определяющих сложившиеся методики оценки степенных производственных функций.

¹ Развитие малого и среднего предпринимательства. Зарубежный опыт. М.: МСП Банк, 2015. 23 с.

Таблица 1 / Table 1

Характеристика российских исследований / Characteristics of Russian studies

Авторы	Фактор капитала	Фактор труда	Объем производства	Исходные данные	Ограничения на сумму показателей степеней	Объект изучения
(Никоноров, 2017)	основные фонды	численность занятых	объем розничной торговли	временные ряды	нет	торговый сектор России
(Пшеничникова и Романюк, 2017)	валовое накопление капитала	численность занятых	ВВП	временные ряды	нет	Россия
(Садовин и Кокоткина, 2017)	основные фонды	численность занятых	ВРП	временные ряды	нет	регионы России
(Сокол и др., 2017)	инвестиции в основной капитал	затраты на оплату труда	ВРП	временные ряды	да	ХМАО Югра
(Адамадзиев и Халилов, 2016)	инвестиции в основной капитал	численность занятых	ВРП	пространственные данные	нет	регионы России
(Носов и Азнабаева, 2016)	основные фонды	численность занятых	ВВП	временные ряды	нет	страны БРИКС
(Афанасьев и Пономарева, 2014)	основные фонды	численность занятых	ВВП	временные ряды	нет	Россия
(Баранов, 2014)	основные фонды	численность занятых	ВРП	временные ряды	нет	регионы России
(Тафарова, 2013)	основные фонды	численность занятых	ВРП	временные ряды	нет	Башкортостан
(Антипов, 2012)	основные фонды	численность занятых	ВВП	временные ряды	да	Россия

Источник: составлено автором.

Информация, приведенная в табл. 1, показывает, что в качестве объектов исследования в большинстве случаев выступают экономики регионов России (5 случаев), России (3 случая), стран БРИКС и торговых предприятий, расположенных в нашей стране (2 случая). Соответственно изучается валовой внутренний продукт (ВВП) по странам, валовой региональный продукт (ВРП) по регионам и объем розничной торговли. Фактором, описывающим капитал, в 7 работах являются основные фонды предприятий и организаций, в двух работах – потоки инвестиций в основной капитал и в одной статье – валовое накопление капитала. В качестве факторов, описывающих затраты труда, в абсолютном большинстве работ (9) применяется численность работников, занятых в рассматриваемых производственных процессах, и только в одном случае – затраты на оплату труда. Исходные данные в 9 исследованиях представляют собой временные ряды, в то время как лишь в одной работе – пространственные данные за один год. Во всех работах, приведенных в табл. 1, рассматривались степенные производственные функции, при этом в 8 случаях не накладывались ограничения на сумму показателей степеней. Другими словами, оценивались производственные функции, в которых допускались возрастающая, постоянная и убывающая отдача от масштаба. Необходимо отметить, что производственные функции, описывающие деятельность МСП в России, не получили должного развития. Вместе с тем можно отметить пилотную работу автора (Пиньковецкая, 2014), в которой была подробно изучена методика разработки производственных функций по данным совокупностей МСП в регионах.

В зарубежных исследованиях производственные функции по данным совокупностей МСП нашли определенное развитие. В большинстве случаев факторами, которые определяют объем производства, являются капитальные затраты (стоимость всех машин, оборудования и зданий) и затраты труда. В качестве затрат труда обсуждаются разные показатели. Так, в работах (Bohórquez and Esteves, 2008; Husain and Islam, 2016) для описания трудозатрат используют количество постоянных сотрудников. А в книге (Sage and Rouse, 2011) рассматривается такой показатель, как общее количество человеко-часов, отработанных в течение года. В большинстве работ наблюдения основаны на временных рядах. Так, в статье (Khatun and Afroze, 2016) доказано влияние количества рабочих и основного капитала на реальный ВВП по таким азиатским странам, как Бангладеш, Индия, Китай, Малайзия и Таиланд, на основе использования данных временных рядов за 1990–2014 годы. В работе (Batool and Zulfiqar, 2013) представлен анализ влияния этих же показателей на объем производства МСП в Пакистане.

Оценка производственных функций связана, как показывает анализ указанных выше работ, с рядом проблем, которые будут изучены далее. Использование исходных данных за десять и более лет (временные ряды) осложняется тем, что следует учитывать имевшие место инфляционные процессы. Кроме того, необходимо исходить из предположения, что условия функционирования рассматриваемого объекта исследования за определенный интервал времени будут идентичны или, как минимум, претерпевать мало изменений, что на практике не всегда выполняется. Временные ряды зачастую ограни-

чены по длине, тем более что в связи с кризисными явлениями в экономике динамика изменений показателей испытывает существенные флуктуации. Особенно большое влияние указанных тенденций имеется при оценке функций, в которых есть ограничения на сумму показателей степеней при факторах, т. е. при постоянной отдаче от масштаба. При использовании в качестве фактора, описывающего затраты капитала, значений основных фондов главной проблемой выступает достоверность информации относительно реально используемой в производственных процессах доли основных фондов рассматриваемой экономической системы. Предположение о полном использовании основных фондов не всегда соответствует фактической их загрузке. Аналогичная ситуация со вторым фактором. Численность непосредственно занятых в производственных процессах не всегда совпадает с фактическими трудозатратами, поскольку зачастую работники не заняты весь рабочий день (рабочую неделю). Это приводит к ошибочным показателям при оценке факторов труда. Наметившаяся в последние годы тенденция модификации производственных функций путем дополнения перечня факторов приводит к появлению мультиколлинерности, а также требует теоретического обоснования возможности их использования.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве объекта исследования были рассмотрены малые и средние предприятия, расположенные в регионах России. Действующий Федеральный закон² установил основной критерий отнесения предприятий к МСП – численность работников, занятых в МСП. Так, численность работников для микропредприятий не должна превышать 15 чел., для малых предприятий (без микропредприятий) – от 16 до 100 чел., а для средних предприятий – от 101 до 250 чел.

Учитывая принятый в отечественной статистике подход, объем продукции, производимой МСП, принято характеризовать суммарным оборотом, который складывается из стоимости товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг, а также выручки от продажи приобретенных на стороне товаров.

Количество факторов, в соответствии с рекомендацией А. Г. Гранберга (Гранберг, 1988), должно быть небольшим, поскольку в этом случае упрощаются необходимые расчеты и интерпретация результатов. Учитывая проведенный анализ, в качестве факторов производственных функций рассмотрим инвестиции в основной капитал и заработную плату работников. Корреляционный анализ показал, что эти факторы оказывают наибольшее влияние на оборот МСП. При этом между ними нет взаимной связи (коллинеарности). Необходимо отметить, что поток инвестиций обеспечивает более приемлемые результаты по сравнению с таким фактором, как основные фонды. Этот вывод был сделан в работах В. А. Бессонова и С. В. Цухло (Бессонов

² О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.07.2007 № 209–ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения: 10.12.2017).

и Цухло, 2002), Е. Е. Гавриленкова (Гавриленков, 2000) исходя из неполного использования основных фондов в МСП, о чем мы указывали ранее. Заработная плата работников, занятых в МСП, представляет собой комплексный показатель, который учитывает не только затраты труда на производство продукции, но и особенности конкретного региона (уровень цен, занятость и другие социально-экономические аспекты). Кроме того, использование заработной платы работников в качестве фактора обеспечивает одинаковую размерность всех показателей производственных функций, что, как показано в статье (Felipe and McCombie, 2012), обеспечивает высокое качество построения соответствующих моделей.

В нашем исследовании были использованы пространственные данные, характеризующие рассматриваемые факторы и результирующие показатели по совокупности всех субъектов МСП, расположенных в регионах России. Такой подход обусловлен следующим. Критерии отнесения предприятий к МСП в последние годы неоднократно менялись. Нынешние критерии используются с 2008 года. Бухгалтерский учет деятельности МСП проводится один раз в год, соответственно ежегодно данные представляются в органы статистики. Поэтому моделирование показателей, характеризующих деятельность таких предприятий, с использованием временных рядов, возможно только на 9 лет (с 2008 по 2016 год). Соответственно, количество наблюдений равно девяти, что меньше минимально допустимого значения, которое в соответствии с критерием, предложенным в работе (Ходасевич, 2017), должен для двухфакторной функции быть не менее 16. Необходимо отметить, что пространственные данные позволяют уйти от проблем, которые характерны для временных рядов, о чем говорилось ранее. Еще основоположник теории производственных функций П. Дуглас указывал, что интересно рассматривать много одновременно функционирующих объектов за один определенный промежуток времени. Достоинства использования пространственных данных при оценке производственных функций подробно описаны в работе (Charoenrat and Harvie, 2013).

Наше исследование включало следующие этапы:

1. Сбор и обработка исходных статистических данных. Формирование массивов информации по данным, характеризующим совокупности МСП, расположенных в регионах России. Эти массивы описывают значения оборота МСП, потоков инвестиций и заработной платы за 2016 год.
2. Линеаризация данных, полученных на первом этапе, которые характеризуют независимые факторы и результирующие переменные по совокупностям МСП.
3. Разработка производственных функций с использованием метода наименьших квадратов.
4. Оценка качества функций с использованием коэффициентов корреляции и детерминации, тестов Фишера-Снедекора и Стьюдента, а также соответствующих уровней значимости.
5. Проверка разработанных функций на наличие автокорреляции, гетероскедастичности и мультиколлинеарности, а также установление, являются

ли распределения остатков по каждой из регрессий функциями нормального распределения.

6. Рассмотрение теоретических и практических результатов, вытекающих из анализа разработанных производственных функций и возможностей их использования.

В исследовании использовались данные Федеральной службы государственной статистики³ по деятельности малого и среднего бизнеса в России за 2016 год. Работа основана на информации по 82 регионам России.

В процессе исследования были разработаны четыре производственные функции, отражающие зависимость оборота МСП от инвестиций в основной капитал и заработной платы работников по регионам России. Построенные автором функции имеют спецификацию, аналогичную широко известным функциям Кобба–Дугласа. Определение параметров производственных функций было выполнено с использованием методологии регрессионного анализа (Pindyck and Rubinfeld, 2013). Первая функция описывает деятельность совокупностей всех МСП, расположенных в каждом из 82 регионов. Три остальные функции соответствуют трем группам МСП, которые были сформированы по указанным выше размерным категориям: средние предприятия, малые предприятия (за исключением микропредприятий) и микропредприятия.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе вычислительного эксперимента были разработаны четыре производственные функции, отражающие зависимость оборота МСП от инвестиций в основной капитал и заработной платы работников в российских регионах. Приведенные в статье формулы и таблицы разработаны автором.

Первая функция описывает оборот всех МСП, расположенных в каждом из регионов:

$$y_1(x_1, x_2) = 14,336 \times x_1^{0,135} \times x_2^{0,909}, \quad (1)$$

где y_1 – оборот всех МСП, расположенных в регионе России за год, млрд руб.;

x_1 – инвестиции в основной капитал всех МСП этого региона за год, млрд руб.;

x_2 – заработная плата работников всех МСП этого региона за год, млрд руб.

Вторая функция описывает оборот средних предприятий, расположенных в каждом из регионов:

$$y_2(x_3, x_4) = 13,029 \times x_3^{0,108} \times x_4^{0,900}, \quad (2)$$

где y_2 – оборот средних предприятий, расположенных в регионе России за год, млрд руб.;

³ Федеральная служба государственной статистики. Малое и среднее предпринимательство в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359 (дата обращения: 15.01.2018).

x_3 – инвестиции в основной капитал средних предприятий этого региона за год, млрд руб.;

x_4 – заработная плата работников средних предприятий этого региона за год, млрд руб.

Третья функция описывает оборот малых предприятий (без учета микропредприятий), расположенных в каждом из регионов:

$$y_3(x_5, x_6) = 13,898 \times x_5^{0,115} \times x_6^{0,916}, \quad (3)$$

где y_3 – оборот малых предприятий (без учета микропредприятий), расположенных в регионе России за год, млрд руб.;

x_5 – инвестиции в основной капитал малых предприятий (без учета микропредприятий) этого региона за год, млрд руб.;

x_6 – заработная плата работников малых предприятий (без учета микропредприятий) этого региона за год, млрд руб.

Четвертая функция описывает оборот микропредприятий, расположенных в каждом из регионов:

$$y_4(x_7, x_8) = 23,082 \times x_7^{0,128} \times x_8^{0,856}, \quad (4)$$

где y_4 – оборот микропредприятий, расположенных в регионе России за год, млрд руб.;

x_7 – инвестиции в основной капитал микропредприятий этого региона за год, млрд руб.;

x_8 – заработная плата работников микропредприятий этого региона за год, млрд руб.

Оценка качества полученных функций проводилась с помощью коэффициентов корреляции и детерминации, тестов Фишера–Снедекора и Стьюдента.

Логический анализ производственных функций показал, что они адекватно описывают оборот соответствующих МСП в регионах на всем диапазоне изменения значений факторов.

Таблица 2 содержит расчетные значения, соответствующие указанным коэффициентам и тестам для проверки качества всех четырех производственных функций, представленных в настоящей статье.

Сравнение расчетных значений, приведенных в табл. 2, со значениями тестов, представленных в литературе, показало, что производственные функции (1)–(4) имеют высокое качество. Коэффициенты корреляции близки к единице. Чем ближе коэффициент детерминации к единице, тем ближе к функциональной зависимости между объемом производства и факторами. По утверждению Н. Дрейпера и Г. Смита (Дрейпер и Смит, 1986), функции успешны, когда коэффициенты детерминации превышают 0,8. В нашем случае они выше 0,923. Разница между единицей и коэффициентом детерминации характеризует долю дисперсии, которая обусловлена влиянием других

Таблица 2 / Table 2

Расчетные значения по коэффициентам и тестам
/ Calculation values for coefficients and tests

Показатели качества	Номер производственной функции			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Коэффициент детерминации	0,959	0,923	0,965	0,936
Коэффициент корреляции	0,979	0,961	0,982	0,968
Расчетное значение по тесту Фишера–Снедекора	890,247	441,314	1062,462	564,481
Расчетное значение по тесту Стьюдента для у-пересечения	33,837	42,380	42,317	41,575
Расчетное значение по тесту Стьюдента для первого фактора	3,572	3,126	5,258	3,643
Расчетное значение по тесту Стьюдента для второго фактора	21,672	15,715	29,204	18,161

Источник: составлено автором.

факторов, не включенных в функции. Таким образом, функции (1)–(4) объясняют более 92 % вариации зависимых переменных. Соответственно, на другие факторы (которые здесь не учитываются) приходится не более 8 %. Расчетные значения всех статистик значительно выше табличного значения теста Фишера–Снедекора, который составляет 3,98 на уровне значимости, равном 0,05. Все расчетные значения теста Стьюдента больше табличного значения, которое при уровне значимости 0,05 составляет 1,99. Таким образом, функции (1)–(4) хорошо аппроксимируют эмпирические данные.

Проверка функций (1)–(4) с использованием теста Дарбина–Уотсона показала отсутствие автокорреляции, а проверка по тесту Бреуша–Пагана – отсутствие гетероскедастичности. Мультиколлинеарность, т. е. зависимость между факторами, не наблюдается, что подтверждено тестом VIF. Нормальное распределение остатков доказано построением соответствующей функции, среднее значение которой стремится к нулю, а высокое качество подтверждено тестами нормальности Шапиро–Вилка, Пирсона и Колмогорова–Смирнова. В целом можно сделать вывод, что разработанные функции в полной мере удовлетворяют эконометрическим требованиям и поэтому могут быть использованы для интерпретации исследуемых явлений.

ОБСУЖДЕНИЕ

Разработанные производственные функции (1)–(4) доказывают наличие влияния рассматриваемых факторов на оборот предприятий, относящихся к предпринимательскому сектору экономики регионов России. Значения степеней по обоим факторам в функциях положительны, следовательно, констатируем, что стимулирование развития МСП может быть обеспечено увеличением затрат на заработную плату и ростом инвестиций в основной капитал.

Производственные функции для рассматриваемого диапазона значений факторов не достигают своего максимума. Это подтверждается тем, что значения предельной отдачи по обоим факторам для всех функций положительны на рассматриваемых диапазонах изменения значений факторов. Исходя из этого можно резюмировать, что экономика регионов страны не достигла насыщения продукцией МСП, и они имеют существенные резервы для дальнейшего развития, т. е. во всех 82 регионах имеются возможности наращивания количества МСП и численности занятых в них работников.

Сумма значений показателей степеней в коэффициентах производственных функций (1)–(3) больше единицы, что указывает на возрастающую отдачу от масштаба. Аналогичная тенденция отмечена в странах Азии (Khatun and Afroze, 2016). С увеличением объемом по обоим факторам (инвестиций в основной капитал и заработной платы работников) рост объемов производства идет быстрее, чем факторов. Например, при росте объемов по обоим факторам в функции (1) на 10 % объем производства увеличивается на 10,44 %. Ускоренное увеличение объемов производства при росте факторных объемов имеет важное экономическое и социальное значение. Для быстрого увеличения объемов производства МСП в российских регионах целесообразно обеспечить одновременный рост объемов в части обоих этих факторов. Следует отметить, что для регионов с избытком трудоспособного населения (на примере республик Северного Кавказа) основное направление развития предпринимательства связано с увеличением занятости и созданием семейного бизнеса, в регионах, где не хватает потенциальных работников (Сибирь и Дальний Восток), – увеличением инвестиций в основной капитал. Перекрестные производные производственных функций для каждого из двух факторов положительны для всех значений диапазона изменяющихся факторов, поэтому увеличение объемов по одному из факторов улучшает условия использования другого фактора. Таким образом, рост заработной платы работников повышает отдачу от инвестиций в основной капитал. И, наоборот, с увеличением инвестиций в основной капитал возрастает уровень использования фактора заработной платы. Вторые производные всех изоквант являются положительными. Уровень выпуклости снижается с ростом МСП, что свидетельствует об увеличении эластичности замещающих факторов.

Использование производственных функций возможно при решении проблемы составления рейтинга регионов исходя из эффективности использования таких ресурсов, как инвестиции в основной капитал и заработная плата работников МСП. При этом может применяться сравнительный анализ достигнутого в регионе фактического оборота всех МСП и предсказанного на основании производственной функции значения оборота в этом же регионе. На наш взгляд, относительно большое положительное значение этой величины (т. е. превышение фактического оборота над расчетным) свидетельствует о хорошем предпринимательском климате в регионе. И, соответственно, большое отрицательное значение этой величины позволяет сделать вывод о наличии проблем с предпринимательским климатом в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Проведенный сравнительный анализ эмпирических данных, использованных при разработке производственной функции (1) и предсказанных значений по этой же функции, показал высокий уровень предпринимательского климата в Ивановской, Иркутской областях, городах Москве и Санкт-Петербурге, а также Приморском крае. Низкий уровень предпринимательского климата по критерию эффективности использования рассматриваемых факторов отмечен в таких регионах, как Тюменская, Кемеровская, Ленинградская области, Республика Коми и Чувашская Республика, а также Чукотский автономный округ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные исследования имеют определенную научную и практическую значимость.

Научная значимость проведенного исследования заключается в следующем:

- рассмотрены методические аспекты оценки производственных функций. Проанализированы проблемы, вытекающие при использовании основных фондов в качестве фактора капитала и численности работников, занятых в производственных процессах в качестве фактора труда, а также данных, сформированных в виде временных рядов. Показаны преимущества выбора в качестве факторов при оценке производственных функций совокупностей МСП в регионах потока инвестиций и заработной платы работников и пространственных данных за один год;

- в процессе исследования были разработаны четыре двухфакторные производственные функции, аналогичные функциям Кобба–Дугласа. Эти функции описывают зависимость оборота МСП от рассматриваемых факторов по всем МСП в регионах, а также по совокупностям средних предприятий, малых предприятий и микропредприятий. С использованием ряда тестов было подтверждено высокое качество всех разработанных производственных функций и хорошую аппроксимацию ими исходных данных;

- производственные функции доказали, что имеются значительные резервы для дальнейшего развития предпринимательского сектора экономики, а именно, что во всех изученных российских регионах не достигнуто насыщение товарами и услугами МСП. Увеличение одного из факторов производственной функции улучшает условия использования другого фактора. С ростом объемов производства в МСП возрастает возможность замещения одного фактора другим. Фактор заработной платы работников во всех производственных функциях влияет на оборот в большей степени, чем фактор инвестиций в основной капитал. По совокупностям малых и средних предприятий наблюдается возрастающая отдача от масштаба;

- с использованием производственных функций были определены регионы страны с высоким и низким уровнем эффективности использования имеющихся ресурсов (предпринимательского климата).

Разработанные производственные функции представляют собой эффективные инструменты управления, которые позволяют проводить оценку

уровня использования финансовых и трудовых ресурсов МСП в России и конкретных регионах. Результаты работы могут быть востребованы в текущей деятельности государственных, муниципальных и общественных организаций, связанных с регулированием и поддержкой МСП, в том числе при корректировке своих действий на основе научных данных.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования полученных результатов для обоснования ресурсов и мониторинга предпринимательского климата. Результаты исследования могут быть использованы государственными и региональными органами власти для мониторинга эффективности инвестиций в основной капитал и ресурсы труда, т. е. для оценки уровня эффективности каждого из обсуждаемых факторов, а также выявленного дисбаланса в значениях факторов по каждому из регионов. Функции могут применяться при обосновании инвестиций в основной капитал и трудовые ресурсы, формирование планов и программ для дальнейшего развития МСП. Результаты исследования должны обеспечить реализацию Федеральной стратегии развития МСП на период до 2030 года⁴.

Библиографический список

Адамадзиев К. Р., Халилов М. А. Модели производственных функций регионов: расчет параметров и характеристик, анализ зависимости выпуска продукции от затрат ресурсов // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 4–2. С. 339–345.

Антипов В. И. Производственная функция российской экономики // *Экономика, статистика и информатика*. Вестник УМО. 2012. № 5. С. 101–104.

Афанасьев А. А., Пономарева О. С. Производственная функция народного хозяйства России в 1990–2012 гг. // *Экономика и математические методы*. 2014. Т. 50, № 4. С. 21–33.

Баранов С. В. Экономические модели производственных функций: история и современность // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2014. № 10–2. С. 53–57.

Бессонов В. А., Цухло С. В. Проблемы построения производственных функций в российской переходной экономике // Бессонов В. А., Цухло С. В. Анализ динамики российской переходной экономики. М.: Ин-т экономики переход. периода, 2002. С. 5–89.

Гавриленков Е. Е. Экономический рост и долгосрочная стратегия развития России // Гавриленков Е. Е., Вельфенс П. Российская экономика: опыт трансформации 1990-х годов и перспективы развития. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 55–78.

Гафарова Е. А. Моделирование регионального развития на основе производственных функций // *Науковедение*. 2013. № 3. С. 1–7.

Гранберг А. Г. Моделирование социалистической экономики. М.: Экономика, 1988. 487 с.

⁴ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос Федерации от 02.06.2016 № 1083-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199462/f3fa9da4fab9fba49fc9e0d938761ccffdd288bd/ (дата обращения: 21.12.2017).

- Дрейтер Н., Смит Г. Прикладной регрессионный анализ. М.: Финансы и статистика, 1986. 366 с.
- Клейнер Г. Б. Производственные функции. Теория, методы, применение. М.: Финансы и статистика, 1986. 239 с.
- Мосина Е. А. Региональное малое предпринимательство: необходимые условия и перспективы развития // Социальная политика и социология. 2016. Т. 15, № 1. С. 17–23.
- Никоноров В. М. Уточненная оценка производственной функции розничной торговли РФ // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 9. С. 32–36.
- Носов В. В., Азнабаева А. М. Производственная функция при моделировании ВВП стран-членов БРИКС // Новый Университет. Серия: экономика и право. 2016. № 10. С. 20–24.
- Пиньковецкая Ю. С. Некоторые результаты моделирования объемов производства предпринимательских структур // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 2. С. 107–126.
- Пшеничникова С. Н., Романюк И. Д. Анализ производственной функции Кобба-Дугласа для экономики России и ряда стран региона центральной и восточной Европы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7, № 3. С. 148–166.
- Садовин Н. С., Кокоткина Т. Н. Экономический анализ статистических оценок параметров мультипликативных производственных функций, моделирующих валовый региональный продукт // Актуальные проблемы экономики современной России. 2017. № 4. С. 46–50.
- Сафиуллин Р. Г., Гришина Т. П., Маликова Э. Р. Территориальная динамика конкурентоспособности малого предпринимательства в РФ // Успехи современного естествознания. 2016. № 11–2. С. 390–395.
- Сокол Г. А., Кутышкин А. В., Петров А. А. Об использовании производственных функций для моделирования функционирования региональной экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника. 2017. Т. 17. № 4. С. 85–97.
- Ходасевич Г. Б. Обработка экспериментальных данных на ЭВМ. Часть 2: Обработка одномерных массивов [Электронный ресурс]. URL: <http://dvo.sut.ru/libr/opds/i130hod2/index.htm> (дата обращения: 12.11.2017).
- Чепуренко А. Ю. Совмещая универсальные концепции с национальной спецификой: поддержка малого и среднего предпринимательства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 7–30.
- Acs Z., Desai S., Hessels J. Entrepreneurship, Economic Development and Institutions // Small Business Economics. 2008. Vol. 31, № 3. P. 219–234.
- Batool S., Zulfqar S. Analyzing the Input Output Relationship of Small and Medium Enterprises in Pakistan: An Econometric Approach // International Journal of Business and Economic Development. 2013. Vol. 1, № 1. P. 66–73.
- Baumol W. J. Entrepreneurial Enterprises, Large Established Firms and Other Components of the Free-Market Growth Machine // Small Business Economics. 2004. Vol. 23, № 1. P. 9–21.

Bohórquez V., Esteves J. Analyzing SMEs Size as a Moderator of ERP Impact in SMEs Productivity // Communications of the IIMA. 2008. Vol. 8, № 3. P. 67–80.

Charoenrat T., Harvie C. Technical Efficiency of Thai Manufacturing SMEs: A Stochastic Frontier Analysis // *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*. 2013. Vol. 7, № 1. P. 97–122. DOI: 10.14453/aabf.v7i1.7.

Decker R., Haltiwanger J., Jarmin R., Miranda J. The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. Vol. 28, № 3. P. 3–24. DOI: 10.1257/jep.28.3.3.

Douglas P. Comments on the Cobb-Douglas Production Function // *The Theory and Empirical Analysis of Production* / ed. by M. Brown. N. Y.: National Bureau of Economic Research, 1967. P. 15–22.

Felipe J., McCombie J. Problems with Regional Production Functions and Estimates of Agglomeration Economies: A Caveat Emptor for Regional Scientists [Электронный ресурс] / Levy Economics Institute of Bard College Working Paper № 725. 2012. May. 32 p. URL: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_725.pdf (дата обращения: 10.12.2017).

Husain S., Islam M. S. A Test for the Cobb Douglas Production Function in Manufacturing Sector: The Case of Bangladesh // *International Journal of Business and Economics Research*. 2016. Vol. 5, № 5. P. 149–154.

Khatun T., Afroze S. Relationship between Real GDP and Labour and Capital by Applying the Cobb-Douglas Production Function: A Comparative Analysis among Selected Asian Countries // *Journal of Business Studies*. 2016. Vol. XXXVII, № 1. P. 113–129.

Pindyck R., Rubinfeld D. Microeconomics. N. Y.: Pearson, 2013. 744 p.

Sage A. P., Rouse W. B. Economic Systems Analysis and Assessment Cost, Value, and Competition in Information and Knowledge Intensive Systems, Organizations, and Enterprises. N. Y.: John Wiley & Sons, 2011. 420 p.

Sollner R. The Economic Importance of Small and Medium-Sized Enterprises in Germany // *Wirtschaft und Statistik*. 2014. № 1. P. 40–51.

Информация об авторе

Пиньковецкая Юлия Семеновна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры экономического анализа и государственного управления ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет», 432000, г. Ульяновск, ул. Л. Толстого, 42

ORCID: 0000-0002-8224-9031

ResearcherID: D-3051-2017

Электронный адрес: judy54@yandex.ru

Статья получена 20 января 2018 года

UDC 334.7:330.142

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-2-199-216

FACTORS INFLUENCING SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES TURNOVER: EVALUATION OF RUSSIAN REGIONS DATA

Iuliia S. Pinkovetskaia

Ulyanovsk State University, 42 Leo Tolstoy str., Ulyanovsk,
432017, Russia

ORCID: 0000-0002-8224-9031

ResearcherID: D-3051-2017

E-mail: judy54@yandex.ru

For citation:

Pinkovetskaia, Iu. S. (2018), "Factors Influencing Small and Medium Enterprises Turnover: Evaluation of Russian Regions Data", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 199–216, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-199-216.

Introduction. At present Russia is experiencing an urgent need for accelerated development of small and medium enterprises (SMEs). Therefore, one of the most pressing issues is identifying the growth reserves for such enterprises in each of the regions.

Aims. Assessment of two-factor production functions, describing the dependence of the volume of production (turnover) of SMEs on employees' wages and investments in fixed capital.

Methods. The study was based on the economic and mathematical modeling of empirical spatial data characterizing the activities of SME-size aggregates. Official statistical information on 82 Russian regions for 2016 was used.

Results. The study made it possible to identify the factors influencing the turnover of the SMEs aggregates located in all regions, to suggest the use of two-factor high-quality production functions to describe this impact, to prove that the regional economies have not reached the relevant level of SMEs saturation and presence of considerable reserves for their further development. The designed production functions are an effective management tools, which makes it possible to evaluate the level of SMEs development in Russia and specific regions.

Conclusion. The results of the research are of scientific and practical importance for obtaining the new knowledge about the business sector of the country's and its regions' economies, as well as for monitoring the entrepreneurial climate in the regions, determining resources requirements necessary for SMEs development and justification of plans and programs aimed at increasing the role of small and medium business and implementation of the Federal Development Strategy up to 2030.

Keywords: production function; small enterprises; medium-sized enterprises; microenterprises; investment in fixed capital; wages; regions of Russia

References

Adamaliev, K. R. and Khalilov, M. A. (2016), "Models of production functions of the regions: calculation of parameters and characteristics, analysis of dependence of output on resources", *Fundamental Research*, no. 4–2, pp. 339–345.

Antipov, V. I. (2012), "Production function of the Russian economy", *Statistics and Economics*, no. 5, pp. 101–104.

Afanasiev, A. A. and Ponomareva, O. S. (2014), "Production function of national economy of Russia in 1990–2012", *Economics and Mathematical Methods*, vol. 50, no. 4, pp. 21–33.

Baranov, S. V. (2014), "Economic models of production functions: History and modernity", *Mezhdunarodnyi Zhurnal Prikladnykh i Fundamental'nykh Issledovaniy*, no. 10–2, pp. 53–57.

Bessonov, V. A. and Cuhlo, S. V. (2002), "Problems of construction of production functions in the Russian Transitional economy", in Bessonov, V. A. and Cuhlo, S. V. *Analiz dinamiki rossiiskoi perekhodnoi ekonomiki* [Analysis of dynamics of the Russian transitional economy], Institute of Economy of Transition Period, Moscow, Russia, pp. 5–89.

Gavrilentov, E. E. (2000), "Economic growth and long-term development strategy of Russia", in Gavrilentov, E. E. and Vel'fens P. *Rossiiskaya ekonomika: opyt transformatsii 1990-kh godov i perspektivy razvitiya* [Russian economy: experience of transformation of the 1990s and prospects for development], HSE Publishing House, Moscow, Russia, pp. 55–78.

Gafarova, E. A. (2013), "Modeling of regional development on the base of production functions", *Naukovedenie*, no. 3, pp. 1–7.

Granberg, A. G. (1988), *Modelirovaniye sotsialisticheskoy ekonomiki* [Modeling of the socialist economy], Ekonomika, Moscow, Russia.

Draper, N. and Smith, H. (1998), *Prikladnoy regressionnyy analiz* [Applied regression analysis], Finansy i statistika, Moscow, Russia.

Kleiner, G. B. (1986), *Proizvodstvennyye funktsii. Teoriya, metody, primeneniye* [Production functions: Theory, methods, application], Finansy i statistika, Moscow, Russia.

Mosina, E. A. (2016), "Regional small business: the necessary conditions and prospects for development", *Sotsial'naya Politika i Sotsiologiya*, vol. 15, no. 1, pp. 17–23.

Nikonorov, V. M. (2017), "Refined evaluation of the production function of retail trade of the Russian Federation", *Society: Politics, Economics, Law*, no. 9, pp. 32–36.

Nosov, V. V. and Aznabaev, A. M. (2016), "Production function in modeling GDP of the BRICS", *New University. Economics & Law*, no. 10, pp. 20–24.

Pinkovetskaia, Iu. S. (2014), "Some results of modeling volumes of production of entrepreneurial structures", *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, no. 2, pp. 107–126.

Pshenichnikova, S. N. and Romanyuk, I. D. (2017), "Analysis of production of Cobb-Douglas production function for the economy of Russia and some countries of Central and Eastern Europe", *Izvestiya Yugo-Zapadnogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment*, vol. 7, no. 3, pp. 148–166.

Sadovin, N. S. Kokotkina, T. N. (2017), "Economic analysis of statistical estimates of parameters of multiplicative production functions modeling the gross regional product", *Aktual'nye Problemy Ekonomiki Sovremennoi Rossii*, no. 4, pp. 46–50.

Safullin, R. G., Grishina, T. P. and Malikova, E. R. (2016), "Territorial dynamics of competitiveness of small entrepreneurship in Russia", *Uspekhi Sovremennogo Estestvoznaniya*, no. 11–2, pp. 390–395.

Sokol, A. G., Kutychkin, A. V. and Petrov, A. A. (2017), "On the use of production functions to simulate the functioning of regional economy", *Bulletin of the South Ural State University. Series: Computer Technology, Control, Electronics*, vol. 17, no. 4, pp. 85–97.

Khodasevich, G. B. (2017), "Working with experimental data processing on computer. Part 2. Processing one-dimensional arrays" [Online], available at: <http://dvo.sut.ru/libr/opds/i130hod2/index.htm> (Accessed November 12, 2017).

Chepureenko, A. Y. (2017), "Combining a universal concept with national characteristics: support of small and medium enterprises", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 7–30.

Acs, Z., Desai, S. and Hessels, J. (2008), "Entrepreneurship, economic development and institutions", *Small Business Economics*, vol. 23, no. 31, pp. 219–234.

Batool, S. and Zulfiqar, S. (2013), "Analyzing the Input Output Relationship of Small and Medium Enterprises in Pakistan: An Econometric Approach", *International Journal of Business and Economic Development*, vol. 1, no. 1, pp. 66–73.

Baumol, W. J. (2004), "Entrepreneurial enterprises, large established firms and other components of the free-market growth machine", *Small Business Economics*, vol. 23, no. 1, pp. 9–21.

Bohórquez, V. and Esteves, J. (2008), "Analyzing SMEs size as a moderator of ERP impact in SMEs productivity", *Communications of the IIMA*, vol. 8, no. 3, pp. 67–80.

Charoenrat, T. and Harvie, C. (2013), "Technical Efficiency of Thai Manufacturing SMEs: A Stochastic Frontier Analysis", *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 97–122, doi: 10.14453/aabf.v7i1.7.

Decker, R., Haltiwanger, J., Jarmin, R. and Miranda, J. (2014), "The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 3, pp. 3–24, doi: 10.1257/jep.28.3.3.

Douglas, P. (1967), "Comments on the Cobb-Douglas Production Function", in Brown, M., (ed.), *The Theory and Empirical Analysis of Production*, National Bureau of Economic Research, N. Y., USA, pp. 15–22.

Felipe, J. and McCombie, J. (2012), "Problems with Regional Production Functions and Estimates of Agglomeration Economies: A Caveat Emptor for Regional Scientists", Levy Economics Institute of Bard College Working Paper № 725 [Online], available at: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_725.pdf (Accessed December 10, 2017).

Husain, S. and Islam, M. S. (2016), "A Test for the Cobb Douglas Production Function in Manufacturing Sector: The Case of Bangladesh", *International Journal of Business and Economics Research*, vol. 5, no. 5, pp. 149–154.

Khatun, T. and Afroze, S. (2016), "Relationship between real GDP and Labour and Capital by applying the Cobb-Douglas production function: a comparative analysis among selected Asian Countries", *Journal of Business Studies*, vol. XXXVII, no. 1, pp. 113–129.

Pindyck, R. and Rubinfeld, D. (2013), *Microeconomics*, Pearson, N. Y., USA.

Sage, A. P. and Rouse, W. B. (2011), "Economic systems analysis and assessment cost, value, and competition in information and knowledge intensive systems, organizations, and enterprises", John Wiley & Sons, N. Y., USA.

Sollner, R. (2014), "The economic importance of small and medium-sized enterprises in Germany", *Wirtschaft und Statistik*, no. 1, pp. 40–51.

Received January 20, 2018

УДК 338.242.4

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-217-234

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Н. СЕРГЕЕВ

Филиал Удмуртского государственного университета, г. Воткинск, Россия

Институт экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, Россия

А. С. Жвакин

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,

г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Сергеев Н. Н., Жвакин А. С. Механизмы государственного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 217–234. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-217-234.

Введение: вопросы устойчивого развития национального хозяйства в целом и его отдельных секторов и отраслей имеют большую значимость. Острой и дискуссионной была и остается проблема размеров, направлений и инструментов государственного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК), а в современных условиях хозяйствования, когда результаты деятельности ТЭК приобретают геополитические свойства и характер геополитических инструментов воздействия, этот вопрос становится особенно актуальным. Совершенствование национальной экономики невозможно без качественного и планомерного развития ТЭК и отдельных его отраслей, а потому возникает необходимость в изучении теоретических аспектов, которые могут быть положены в основу формирования государственной политики в этой области.

Цель: исследование особенностей государственного регулирования устойчивого развития предприятий ТЭК с учетом целей и задач стратегического развития России и тенденций геополитической обстановки.

Методы: теоретического исследования, системного анализа.

Результаты: определены основные механизмы государственного регулирования устойчивого развития ТЭК. Доказано, что в современных условиях, с учетом мирового и национального развития рыночные регуляторы функционирования ТЭК обязательно включают в себя элементы государственного администрирования. Выявлены основные структурные элементы механизма государственного регулирования ТЭК, определена роль инвестиционной и инновационной политики государства в обеспечении условий устойчивого развития отраслей ТЭК; дана характеристика методам его прямого и косвенного регулирования.

Выводы: обеспечение условий устойчивого развития ТЭК возможно только при условии активного участия государства, обладающего всеми необходимыми рычагами воздействия. Достижение устойчивого развития отраслей ТЭК возможно на основе последовательной и целенаправленной реализации всего комплекса мероприятий в рамках государственной многофункциональной программы развития (энергетической стратегии) России.

Ключевые слова: энергетические ресурсы; топливно-энергетический комплекс; энергетика; энергетическая эффективность; устойчивое развитие

ВВЕДЕНИЕ

Одним из актуальных вопросов развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК) России, дискуссия по поводу которого продолжается на протяжении уже многих лет, является вопрос о размерах, формах и направлениях вмешательства государства в деятельность отдельных отраслей и подотраслей комплекса, а также оценка последствий этого вмешательства для экономики и общества в целом. Попытки преобразования и реформирования отраслей ТЭК с целью повышения их эффективности отличались непоследовательностью и противоречивостью действий как со стороны органов государственной власти, так и со стороны самих хозяйствующих субъектов. В свою очередь неудачи рыночной реструктуризации отдельных отраслей ТЭК во многом были предопределены как раз недостаточной эффективностью их функционирования и деятельности. Для преодоления этого противоречия на государственном уровне разработана и более 8 лет реализуется долгосрочная энергетическая стратегия¹, основной целью которой является создание экономически и финансово-устойчивой, динамически развивающейся системы отраслей ТЭК. При этом нужно отметить, что устойчивое функционирование и развитие ТЭК России относится не только к отраслевым задачам. Оно обеспечивает успешное развитие всей национальной экономики и общества в целом, что зафиксировано в тексте проекта Энергетической стратегии России на период до 2035 года², являющегося прологацией и корректировкой (с учетом современных тенденций) предыдущей стратегии. Фундаментальное положение ТЭК подтверждается перечнем взаимосвязанных со стратегией развития ТЭК нормативных документов (рис. 1).

Особенностью развития ТЭК на современном этапе, во многом определяющей характер его управления и реформирования со стороны государства, является его внешняя ориентация. С конца XX века наблюдается исключительная ориентация экономики России на экспортную составляющую энергоносителей. Согласно отчету о работе Правительства Российской Федерации в период 2012–2017 годов, представленному Д. Медведевым в Государственной Думе 11 апреля 2018 года, в настоящее время российский ТЭК удерживает лидирующие позиции в мире по экспорту энергоносителей. В 2017 году наша страна сохранила за собой первое место по экспорту газа (за шесть лет экспорт газа (включая сжиженный природный газ) вырос на 20 %); второе место в мире по экспорту нефти и третье место в мире по экспорту угля³. Конечно, развитие экспортного потенциала ТЭК осуществляется не только в экономических интересах государства, но и становится инструментом геополитического воз-

¹ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 13.11.2009 № 1715-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94054/ (дата обращения: 18.02.2018).

² Энергетическая стратегия России на период до 2035 года: проект [Электронный ресурс]. URL: minenergo.gov.ru/system/download-pdf/1920/69055 (дата обращения: 20.04.2018).

³ Правительство Российской Федерации отчиталось перед Государственной Думой о результатах деятельности за 2012–2017 гг. 11 апреля 2018 года [Электронный ресурс]. URL: minenergo.gov.ru/node/11048 (дата обращения: 20.04.2018).

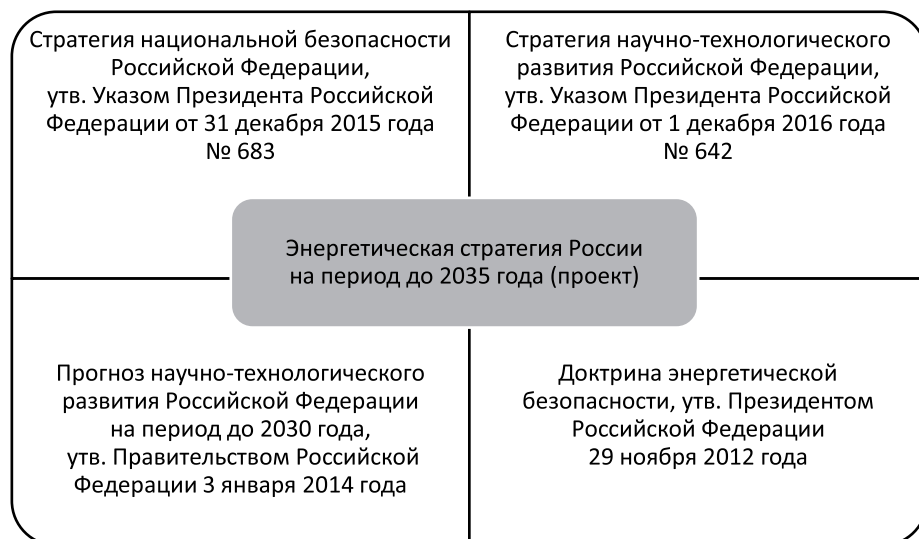


Рис. 1. Стратегические документы развития Российской Федерации, взаимосвязанные с Энергетической стратегией России / Fig. 1. Russian Federation strategic development guidelines related to the Energy Strategy for Russia

Источник: составлено авторами на основе проекта Энергетической стратегии России на период до 2035 года.

действия на субъекты мирового хозяйства. В условиях нестабильной ситуации на международной арене это обстоятельство необходимо учитывать при разработке и принятии соответствующих решений заинтересованными лицами.

Следует при этом отметить, что значимость ТЭК для внутреннего потребителя и национального хозяйства была существенно занижена. Результаты подобной политики отразились на эффективности функционирования как народного хозяйства в целом, так и ТЭК и отдельных его отраслей в частности. В ходе рыночных преобразований предприятия комплекса стали работать отдельно друг от друга и превратились в конкурентов. Было разрушено единство ТЭК. Конкурентная среда обусловила определенное поведение предприятий комплекса, которое далеко не всегда направлено на решение такой общенациональной задачи, как обеспечение энергетической безопасности страны. В связи с чем требуется пересмотр базовых подходов к государственному регулированию в сфере ТЭК России.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Зарубежные ученые уделяют значительное внимание устойчивому развитию экономических систем, в том числе ТЭК (Eikeland and Inderberg, 2016; Stirling, 2014; Harris et al., 2001; Greene, 2009; Reed, 2003).

В качестве теоретической основы исследования принят наиболее распространенный в отечественной и зарубежной науке подход трактовки устойчивого развития ТЭК, согласно которому под последним понимается непрерыв-

ное совершенствование деятельности предприятий ТЭК на основе внедрения инновационных продуктов и инновационных технологий, осуществляемое в единстве со всеми слагаемыми человеческого развития: экономикой, обществом и экологией. Экологическая составляющая принципиально важна, поскольку отрасли и предприятия ТЭК до сих пор являются одним из сильнейших источников загрязнения окружающей среды и нарушения экологического баланса на планете в целом (Lockwood, 2013). Такой подход позволяет дополнить новым экологическим содержанием термин «энергетическая безопасность», который традиционно относится, прежде всего, к проблеме преодоления дефицита энергетических ресурсов в отдельных странах и регионах и бесперебойного обеспечения топливом и электрической энергией как бизнеса, так и объектов социальной сферы и жилого сектора, национальной обороны и др. (Schmid et al., 2016; Ишкин, 2007; Корнеев, 2006; Миронов, 2003; Честиков и Алымов, 2010; Шестопапов, 2012).

Важным направлением современных исследований как в России, так и за рубежом является поиск путей и инструментов реформирования всей системы потребления энергии на основе ее декарбонизации, развития альтернативных источников энергии (Kelsey and Meckling, 2018; Kern and Rogge, 2016; Yi and Feiock, 2014; Gallagher, 2013; Laird and Stefes, 2009; Мингалева и Шпак, 2014). В последние десятилетия активно обсуждаются вопросы устойчивого развития ТЭК (Мозговая, 2011; Чегис и Пусинайте, 2010), региональных топливно-энергетических систем (Хуажева и Киржинова, 2011), научно-инновационный потенциал и современные технологии производства электроэнергии и устойчивого развития энергетики в рамках мировой экономики (Joskow, 2011; Шевченко, 2009) и целый ряд других проблем, непосредственно связанных с исследованием устойчивого развития национального хозяйства в целом и ТЭК в частности (Макаров и Шапот, 1995; Пилина, 2016).

Что касается различных аспектов государственного воздействия на модернизацию и изменение продуктовой и отраслевой структуры ТЭК, то в последнее время за рубежом наибольшее распространение получили: обобщение опыта оценки эффективности и результативности инструментов государственной поддержки возобновляемой электроэнергии (Kungl, 2015; Stirling, 2014; Verbruggen and Lauber, 2012), исследование вопросов выдвижения и реализации общественных инициатив в области возобновляемых источников энергии (Gallagher, 2013; Oteman et al., 2014), изучение долгосрочных перспектив и первого опыта преобразований энергетической системы в различных странах (Eikeland and Inderberg, 2016; Kungl, 2015) и т.д.

Кроме того, в качестве теоретической основы для проведения анализа результативности государственного регулирования экономики использованы труды отечественных ученых-экономистов (Москаленко, 2002; Новоселов, 2002; Шаламова, 2013; Баскова, 2016).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ современных тенденций показал, что устойчивое развитие отраслей ТЭК возможно только на основе правильного сочетания рыночных механизмов саморазвития и их государственной поддержки, а также государственного регулирования основных параметров функционирования отраслей и предприятий ТЭК. Основная задача государства – определенным образом выстроить систему взаимоотношений всех субъектов рынка энергетических ресурсов, которая позволит повысить конечную эффективность функционирования всего комплекса при соблюдении общественных и национальных интересов. В первую очередь это касается таких элементов рынка, как себестоимость, цены, конкуренция, и таких экономических инструментов, как налоги и сборы, тарифы, квоты и др.

Мировой опыт развития ТЭК свидетельствует о том, что рынок в своей основе способен обеспечить возможность саморазвития для хозяйствующих субъектов ТЭК. В условиях рыночной экономики устойчивое развитие, повышение эффективности производительности предприятий ТЭК становится прерогативой самих предприятий через совершенствование элементов своей внутренней среды.

Рыночный механизм саморегулирования, направленный на создание условий для устойчивого развития любого экономического субъекта, применим и в отношении ТЭК, предприятия которого ставят целью получение максимальной прибыли в процессе хозяйственной деятельности. При этом предприятия ТЭК, в отличие от большинства других отраслей, обладают специфической характеристикой, выражающейся в высокой степени концентрации производственных мощностей. Такая особенность, с одной стороны, создает определенные преимущества предприятиям комплекса, а с другой – дополнительные сложности по сравнению с малыми и средними предприятиями, что является одной из причин, предопределяющих необходимость внешнего (государственного) вмешательства в деятельность отрасли. Остановимся на этом вопросе более подробно.

С 2009 года в стране реализуется Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, определяющая основные направления государственной политики в области ТЭК. Эта политика может быть успешно реализована только на основе соблюдения ряда принципов, к которым следует отнести:

1. принцип смешанного управления устойчивым развитием ТЭК: функционирование предприятий преимущественно на основе рыночных механизмов с закреплением за государством административных рычагов воздействия на ТЭК по вопросам регулирования инвестиционной привлекательности отраслей и предприятий, их рентабельности и определения основных векторов развития;

2. принцип стратегического развития ТЭК, при котором за государством закрепляется задача выработать стратегию развития комплекса и компенсировать негативное действие рыночного механизма;

3. принцип согласования интересов государства и рыночных механизмов, без которого устойчивое развитие ТЭК невозможно. Иными словами, необходим современный и эффективный механизм государственного регулирования ТЭК путем разработки и реализации комплексных программ развития как комплекса в целом, так и отдельных его отраслей. При этом указанные программы должны быть основаны на рыночных регуляторах и механизмах;

4. принцип адекватности применяемых механизмов, способов, методов и инструментов управления целям и задачам устойчивого развития ТЭК, а также текущим тенденциям и перспективным направлениям его развития, задачам экономической и энергетической безопасности страны и отдельных субъектов хозяйствования.

Механизм государственного регулирования можно определить как совокупность мер (мероприятий) административного и организационного характера, направленных как на устойчивое функционирование субъектов ТЭК, так и на внешнюю по отношению к ним среду посредством разработки и реализации управленческих решений. Основной целью функционирования механизма государственного регулирования ТЭК является создание предпосылок для эффективной работы отрасли и достижения общенациональных целей.

В таблице представлены основные структурные элементы механизма государственного регулирования устойчивым развитием ТЭК в соответствии с перечисленными выше принципами.

Таблица / Table

**Механизм государственного регулирования устойчивым развитием ТЭК /
State regulation mechanism for sustainable development of the fuel and energy complex**

Структурные элементы	Характеристика
Инструменты	1. непосредственное управление государственными предприятиями ТЭК; 2. реализация отраслевых программ развития ТЭК; 3. государственные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; 4. административное воздействие и регулирование отраслей ТЭК; 5. государственные инвестиции, кредиты и иные трансферты, предназначенные для развития ТЭК; 6. инструментарий государственного кредитно-денежного регулирования; 7. налоги, сборы, пошлины и иные платежи. Налоговые льготы и финансовые санкции; 8. система государственного и муниципального заказа
Средства	1. планирование; 2. прогнозирование; 3. реализация; 4. контроль

Методы	1. прямые (административные); 2. косвенные (экономические)
Формы	1. директивное воздействие; 2. индикативное воздействие; 3. комплексное или интегрированное воздействие; 4. стратегическое воздействие; 5. оперативное воздействие
Объекты	1. спрос и предложение; 2. себестоимость продукции; 3. трудовые ресурсы; 4. инвестиционная деятельность; 5. виды конкуренции рынка; 6. внешняя и внутренняя среда; 7. окружающая среда; 8. факторы производства и др.

Источник: составлено авторами.

Практическое использование различных инструментов, методов и средств государственного регулирования ТЭК определяется характером применения их регулирующего воздействия. Различные способы государственного воздействия традиционно классифицируются следующим образом.

Во-первых, четко разделяется директивное и индикативное воздействие. Первое предполагает выполнение обязательных норм, предписаний, требований регулятора. Директивно может быть осуществлено прямое и косвенное воздействие. Второе обращено как на деятельность хозяйствующих субъектов, так и на регулирование условий хозяйствования. Индикативное воздействие, как правило, основывается на стимулирующих мерах государственного регулятора. Данные требования являются необязательными для исполнения хозяйствующими субъектами, но они, в силу определенных законов рынка, следуют им.

Во-вторых, характер воздействия разделяют на комплексный и интегрированный. Комплексное воздействие заключается в регулировании всего комплекса как сложной народнохозяйственной сферы жизнедеятельности. Подобное регулирование включает в себя всю совокупность хозяйственных связей, основывается на системном анализе. Интегрированное воздействие предполагает объединение всех имеющихся у субъекта управления материальных, властных, организационных, интеллектуальных, людских и других ресурсов для организации процесса достижения цели.

В-третьих, выделяют стратегическое и текущее воздействие. Первое предполагает решение долгосрочных задач и реализацию долгосрочных проектов ТЭК. Второе основано на оперативном реагировании государства на опреде-

ленные проблемы, задачи, условия хозяйствования, возникающие в отдельных отраслях и ТЭК в целом.

Государство может использовать методы прямого (административного, законодательного) и косвенного (экономического) регулирования ТЭК (рис. 2).



Рис. 2. Методы государственного регулирования устойчивого развития топливно-энергетического комплекса / Fig. 2. State regulation methods of sustainable development of the fuel and energy complex

Источник: составлено авторами.

К основным методам прямого государственного регулирования ТЭК можно отнести:

1) административное регулирование внутреннего и внешнего рынков топливно-энергетических ресурсов (квотирование производства отдельных видов продукции комплекса);

2) непосредственное участие в деятельности хозяйствующих субъектов отрасли (государственное финансирование и кредитование, инвестиционная деятельность государства, участия в управлении отдельных организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов);

3) стимулирование спроса на отдельные виды продукции комплекса (тендеры, государственные закупки, прямые субсидии и субвенции производителям и потребителям топливно-энергетических ресурсов);

4) ограничение деятельности отдельных хозяйствующих субъектов ТЭК (антимонопольное регулирование; запрет производства отдельных видов продукции);

5) определение качественных показателей–требований к выпускаемой предприятиями комплекса продукции;

6) лицензирование деятельности.

Методы косвенного (экономического) регулирования осуществляется следующими способами:

1) ценовое (тарифное регулирование). Наличие перекрестного субсидирования в отрасли, установление дифференцированных цен для отдельных групп потребителей;

2) методы, направленные на увеличение предложения со стороны хозяйствующих субъектов отрасли (налоговое и бюджетное регулирование; амортизационная политика; предоставление льгот и дотаций);

3) стимулирование инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов ТЭК.

Что касается вопроса о выборе основных объектов и направлений государственного регулирования, то в соответствии со сложившимися в настоящий момент тенденциями развития нашей страны и мира в целом они могут быть определены следующим образом.

Во-первых, одним из возможных и наиболее перспективных объектов государственного регулирования является инновационная деятельность ТЭК. Инновации в рыночной экономике являются источником снижения себестоимости продукции и получения дополнительной прибыли хозяйствующими субъектами. Кроме того, инновации лежат в основе развития отраслей народного хозяйства. Однако рыночные механизмы могут замедлить реализацию общегосударственных и общественных интересов. Мировой опыт показывает, что в вопросах научно-технического прогресса и инноваций механизмы рынка не всегда показывают необходимый результат. Развитие науки и техники не может быть только задачей хозяйствующих субъектов, этот вопрос обретает общехозяйственное, общественно-государственное значение, так как от внедрения инновационных проектов зависит эффективное развитие отдельных территорий.

Государство должно обеспечивать и создавать экономические и организационные условия для инновационного и научно-технического развития предприятий комплекса, их модернизации на самой передовой технологической основе. Прежде всего, речь идет о разработке и реализации научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ, обеспечивающих как появление новых продуктов и технологий производства топлива и энергии, так и модернизацию предприятий ТЭК. Государство выступает гарантом проведения научных исследований, имеющих фундаментальный и прикладной характер для отрасли. Кроме того, государство отвечает за развитие нормативно-правовой базы в сфере новых технологий и инновационных решений.

В целях развития научно-технического прогресса в ТЭК государство способно:

- 1) разрабатывать и реализовывать государственные и научно-исследовательские программы и инвестиционные проекты;
- 2) определять уровень затрат на научно-исследовательскую деятельность в себестоимости продукции;
- 3) проводить объединение производственной сферы и научно-исследовательских институтов в разработке программ развития отрасли;
- 4) привлекать дополнительные источники финансирования, в том числе частные, а в отдельных случаях, иностранные инвестиции в научно-исследовательскую деятельность.

К наиболее распространенным и эффективным методам государственного регулирования инновационной деятельности можно отнести: бюджетное финансирование и субсидирование фундаментальных научных исследований; развитие эффективной системы государственных закупок результатов НИР и научно-технической продукции; государственную поддержку научно-технических кадров; реализацию программ подготовки научно-технических кадров высокой квалификации; развитие государственных и частных научно-технических организаций и учреждений; развитие частно-государственного партнерства в научно-исследовательской деятельности; предоставление налоговых льгот субъектам инновационной деятельности в отрасли; публично-правовую защиту результатов интеллектуальной собственности.

Во-вторых, важнейшим направлением государственного регулирования в ТЭК является стимулирование инвестиционной деятельности и формирование эффективных инвестиционных механизмов. Имея в своем распоряжении организационно-правовые механизмы воздействия на инвестиции, государство получает возможность обеспечить предприятия ТЭК финансовыми ресурсами для инвестиций, модернизации и технического перевооружения производства. Для этих целей значимым является построение эффективной налоговой, денежно-кредитной и инвестиционной политики на всех уровнях управления.

Инвестиционная политика в сфере ТЭК должна быть направлена на участие государства в инвестиционных проектах, развитие системы государственных заказов и закупок, создание эффективной модели государственно-частного партнерства. Кроме того, государство создает необходимые макроэкономические условия для развития инвестиционной составляющей ТЭК.

Государство способно оказывать влияние на размер и направления инвестиций через налоговую политику путем изменения налоговых ставок и применения налоговых льгот.

Большое значение в этой области имеет амортизационная политика. В условиях тотального морального и физического износа основных средств в ТЭК ускоренная амортизация позволит предприятиям увеличить объемы амортизационных фондов, направить эти средства на финансирование капиталовложений. Таким образом, регулируя показатели отрасли за счет амортизационной политики, государство может повлиять на развитие рыночной конъюнктуры, увеличить объем капиталовложений в отрасль, быстрее обновить основные фонды предприятий.

В-третьих, ключевым звеном государственного регулирования устойчивого развития ТЭК является реализация структурной политики государства,

направленной на создание передовой структуры топливных и энергетических носителей. Весь мир сегодня ориентирован на расширение производства и применение альтернативных источников энергии. Это также должно стать приоритетной целью структурного реформирования ТЭК России. Структурная политика способна создать условия для расширенного воспроизводства народного хозяйства с одновременным обеспечением энергетической безопасности страны. Она определяет направления деятельности государства в сфере изменения отраслевой структуры производства, существующих пропорций разных видов продукции ТЭК. В условиях действия сложного рыночного механизма пропорции формируются в первую очередь в результате взаимодействия спроса и предложения. Государство имеет возможности целенаправленно их устанавливать и изменять. Рыночный механизм крайне неудовлетворительно осуществляет регулирование ТЭК, не обеспечивает защиту низкорентабельных, но стратегически важных для государства отраслей, охрану окружающей среды.

Высшей целью структурной политики является обеспечение условий сбалансированности национальной экономики и отдельных ее отраслей, поддержание такой пропорциональности, при которой достигается наиболее динамичное, устойчивое (равновесное), бескризисное развитие народного хозяйства при его органичном включении в мирохозяйственные связи. Объективными критериями сбалансированности и эффективности структурной политики в сфере ТЭК является рост доли продукции комплекса в среднедушевых показателях ВВП и национального дохода. Реализация структурной перестройки ТЭК обеспечит повышение эффективности его функционирования, сбалансированность потребления топливно-энергетических ресурсов с учетом их наличия и возможности применения в хозяйственной деятельности, что является одним из важнейших условий устойчивого развития.

Наконец, четвертым важнейшим объектом приложения усилий государства по устойчивому развитию ТЭК выступает внешнеэкономическая сфера. Проводимая государством политика в области международной торговли продукцией ТЭК, стимулирования международной деятельности предприятий комплекса (различные международные совместные проекты) способна значительно укрепить как устойчивость развития отрасли, так и геополитические позиции государства на международной арене.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования установлено, что функционирование предприятий ТЭК исключительно в рыночной среде не соответствует их роли в обеспечении развития общества, национальным интересам государства и его экономической безопасности. Основным препятствием для широкого и бесконтрольного применения рыночного механизма в деятельности предприятий ТЭК является стратегический характер комплекса и его отдельных отраслей. В настоящее время ТЭК России обеспечивает решение социально-экономических задач государства, поддержание национальной безопасности страны, а также во многом позволяет решать стратегические геополитические

задачи. Поэтому невозможно говорить об исключительно рыночных механизмах регулирования данной сферы, необходимо применять развернутый комплекс мероприятий по государственному регулированию текущей деятельности и перспективных направлений развития предприятий и отраслей отечественного ТЭК. Кроме того, не представляется возможным обойтись без государственного регулирования в сфере инвестиционных и инновационных процессов в ТЭК.

В современных условиях функционирования ТЭК рыночные регуляторы включают в себя элементы государственного администрирования. Каждый государственный регулятор имеет ряд экономических рычагов воздействия на определенные сферы и должен быть использован с предельной эффективностью.

Таким образом, устойчивое развитие ТЭК формируется как посредством рыночных механизмов, так и за счет реализации государственной экономической политики.

Библиографический список

Баскова М. Л. Топливо-энергетический баланс России // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2016. № 24. С. 107–110.

Ишкин В. Энергетическая безопасность – одна из основ безопасности страны [Электронный ресурс] // Connect! Мир связи. 2007. № 1. URL: <http://www.connect.ru/article.asp?id=7411> (дата обращения: 14.02.2018).

Корнеев А. В. Энергетическая безопасность: оптом дешевле. Россия предложила межнациональную идею // Политический журнал. 2006. № 2. С. 30–33.

Макаров А. А., Шапот Д. В. Энергетика как движущая сила экономики // Известия РАН. Энергетика. 1995. № 6. С. 24–31.

Мингалева Ж. А., Шнак Н. А. Особенности развития эколого-социально-экономических систем на основе альтернативных источников энергии [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14528> (дата обращения: 08.02.2018).

Миронов Н. В. Международная энергетическая безопасность. М.: МИТЭК МГИМО МИД России, 2003. 171 с.

Мозговая Е. С. Совершенствование механизма устойчивого развития ТЭК: дис. ... канд. экон. наук, Саратов, 2011. 268 с.

Москаленко И. А. Развитие теории и практики государственного регулирования. М.: Изд-во МЭИ, 2002. 48 с.

Новоселов А. С. Теория региональных рынков. Ростов н/Д.: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002. 448 с.

Пилина Т. Солнечная энергетика. Ближе к реальности // Деловой квадрат. 2016. № 12. С. 38–41.

Хуажева А. Ш., Киржинова К. Н. Исследование проблем функционирования региональных энергетических систем в условиях ограниченности собственных энергетических ресурсов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2011. № 4. С. 16–24.

- Чегис Р., Пусинайте Р. Отрицательные внешние эффекты и устойчивое развитие в сфере энергетики // Балтийский регион. 2010. № 1. С. 22–40.
- Чести́ков М. В., Алымов С. В. Факторы энергетической безопасности и устойчивого развития топливно-энергетического комплекса // Проблемы современной экономики. 2010. № 4. С. 292–295.
- Шаламова О. В. Формирование системы управления устойчивым развитием промышленных предприятий: на примере машиностроения: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Электронный ресурс]. 2013. URL: <http://economy-lib.com/formirovanie-sistemy-upravleniya-ustoychivym-razvitiem-promyshlennyh-predpriyatiy> (дата обращения: 04.12.2017).
- Шевченко Н. А. Научно-инновационный потенциал современного энергетического сектора мировой экономики // Вестник Томского государственного университета. Серия: Экономика. 2009. № 328. С. 147–150.
- Шестопалов П. В. Энергетическая безопасность: определение понятия и сущность // Бизнес в законе: экономико-юридический журнал. 2012. № 5. С. 200–201.
- A Survey of Sustainable Development: Social and Economic Dimensions / ed. by J. Harris, T. Wise, K. Gallagher, N. R. Goodwin. Washington, D.C.: Island Press, 2001. 448 p.
- Eikeland P. O., Inderberg T. H. J. Energy System Transformation and Long-Term Interest Constellations in Denmark: Can Agency Beat Structure? // Energy Research and Social Science. 2016. Vol. 11. P. 164–173. DOI: 10.1016/j.erss.2015.09.008.
- Gallagher K. S. Why & How Governments Support Renewable Energy // Daedalus. 2013. Vol. 142, № 1. P. 59–77. DOI: 10.1162/DAED_a_00185.
- Greene D. L. Measuring Energy Sustainability: Making Progress // Linkages of Sustainability / ed. by T. E. Graedel, E. van der Voet. Cambridge: MIT Press, 2009. P. 354–373. DOI: 10.7551/mitpress/9780262013581.001.0001.
- Joskow P. L. Comparing the Costs of Intermittent and Dispatchable Electricity Generating Technologies // American Economic Review. 2011. Vol. 101, № 3. P. 238–241. DOI: 10.1257/aer.101.3.238.
- Kelsey N., Meckling J. Who Wins in Renewable Energy? Evidence from Europe and the United States // Energy Research and Social Science. 2018. Vol. 37. P. 65–73. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.08.003>.
- Kern F., Rogge K. S. The Pace of Governed Energy Transitions: Agency, International Dynamics and the Global Paris Agreement Accelerating Decarbonisation Processes? // Energy Research and Social Science. 2016. Vol. 22. P. 13–17. DOI: 10.1016/j.erss.2016.08.016.
- Kungl G. Stewards or Sticklers for Change? Incumbent Energy Providers and the Politics of the German Energy Transition // Energy Research and Social Science. 2015. Vol. 8. P. 13–23. DOI: 10.1016/j.erss.2015.04.009.
- Laird F. N., Stefes C. The Diverging Paths of German and United States Policies for Renewable Energy: Sources of Difference // Energy Policy. 2009. Vol. 37, № 7. P. 2619–2629. DOI: 10.1016/j.enpol.2009.02.027.
- Lockwood M. The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act // Global Environmental Change. 2013. Vol. 23, № 5. P. 1339–1348. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2013.07.001.

Oteman M., Wiering M., Helderman J.-K. The Institutional Space of Community Initiatives for Renewable Energy: A Comparative Case Study of the Netherlands, Germany and Denmark // *Energy, Sustainability and Society*. 2014. Vol. 4, № 1. P. 1–17. DOI: 10.1186/2192-0567-4-11.

Schmid E., Knopf B., Pechan A. Putting an Energy System Transformation into Practice: The Case of the German Energiewende // *Energy Research and Social Science*. 2016. Vol. 11. P. 263–275. DOI: 10.1016/j.erss.2015.11.002.

Stirling A. Transforming Power: Social Science and the Politics of Energy Choices // *Energy Research and Social Science*. 2014. Vol. 1. P. 83–95. DOI: 10.1016/j.erss.2014.02.001.

Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development / ed. by D. Reed. London: Routledge, 2003. 420 p.

Verbruggen A., Lauber V. Assessing the Performance of Renewable Electricity Support Instruments // *Energy Policy*. 2012. Vol. 45 (C). P. 635–644. DOI: 10.1016/j.enpol.2012.03.014.

Yi H., Feiock R. C. Renewable Energy Politics: Policy Typologies, Policy Tools, and State Deployment of Renewable // *Policy Studies Journal*. 2014. Vol. 42, № 3. P. 391–415. DOI: 10.1111/psj.12066.

Информация об авторах

Сергеев Николай Никифорович – канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой государственного управления и права филиала ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет» в городе Воткинске, 427439, Удмуртская Республика, г. Воткинск, ул. Расковой, 1а, докторант Института экономики УрО РАН, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29

ORCID:0000-0001-6431-0321

ResearcherID: D-5468-2018

Электронный адрес: sergeev-11@mail.ru

Жвакин Александр Сергеевич – аспирант кафедры экономики и управления промышленным производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614000, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0002-2582-938X

ResearcherID: M-1820-2018

E-mail: broodsasha@yandex.ru

Статья получена 24 апреля 2018 года

UDC 338.242.4

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-217-234

STATE REGULATION MECHANISMS IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FUEL AND ENERGY COMPLEX OF THE RUSSIAN FEDERATION

Nikolay N. Sergeev

Udmurt State University, Votkinsk branch, 1a Raskova str., Votkinsk, 427439, Russia

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

ORCID: 0000-0001-6431-0321

ResearcherID: D-5468-2018

E-mail: sergeev-11@mail.ru

Alexander S. Zhvakin

Perm National Research Polytechnic University, 29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2582-938X

ResearcherID: M-1820-2018

E-mail: broodsasha@yandex.ru

For citation:

Sergeev, N. N. and Zhvakin, A. S. (2018), "State Regulation Mechanisms in Sustainable Development of Fuel and Energy Complex of the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 217–234, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-217-234.

Introduction. Issues of sustainable development of the national economy have always been regarded of great importance in the scientific community. A large number of works have been devoted to the issues of state regulation in sustainable development of the fuel and energy complex. However, under modern economic conditions, when the fuel and energy complex acquires elements of geopolitical influence instruments, the issue becomes particularly relevant. The development of the national economy is impossible without the quality and systematic development of the fuel and energy complex and its individual sectors, and therefore there is a need to study theoretical aspects that can lay down the basis for the formation of the state policy in a sustainable development of the fuel and energy complex.

Aims. Investigation of state regulation features in a sustainable development of fuel and energy complex functioning in unstable geopolitical situation

The following **methods** were used: theoretical research, system analysis.

Results. The basic mechanisms of state regulation of sustainable development have been defined. The main structural elements of the state regulation mechanism in the fuel and energy complex have been revealed. Direct and indirect regulation

methods of sustainable development of the fuel and energy complex have been developed. The role of investment and innovation policy of the state in ensuring the conditions for a sustainable development of the fuel and energy sector have been outlined.

Conclusion. Ensuring conditions for sustainable development of the fuel and energy complex is only possible with an active participation of the state. The state possesses all the necessary levers of influence for the sustainable development of the fuel and energy complex. Implementation of the sustainable development mechanism in the fuel and energy sector is possible through the creation of a multi-functional state development program.

Keywords: energy resources; fuel and energy complex; energy; energy efficiency; sustainable development.

References

- Baskova, M. L. (2016), "Fuel and energy balance of Russia", *Ekonomika i Upravlenie: Analiz Tendentsii i Perspektiv Razvitiya*, no. 24, pp. 107–110.
- Ishkin, V. (2007), "Energy security is one of the foundations of national security", *Connect! Mir svyazi*, no. 3 [Online], available at: <http://www.connect.ru/article.asp?id=7411> (Accessed February 14, 2018).
- Korneev, V. (2006), "Energy security: cheaper by the dozen. Russia has proposed an interethnic idea", *Politicheskii Zhurnal*, no. 2, pp. 30–33.
- Makarov, A. V. and Shapot, D. V. (1995), "Energy as the driving force of the economy", *Izvestia RAN. Energetika*, no. 6, pp. 24–31.
- Mingaleva, Zh. A. and Shpak, N. A. (2014), "Features of the development of eco-socio-economic systems on the basis of alternative energy sources", *Modern problems of science and education*, no. 5 [Online], available at: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14528> (Accessed February 8, 2018).
- Mironov, N. (2003), *Mezhdunarodnaya energeticheskaya bezopasnost'* [International energy security], International Institute of Energy Policy and Diplomacy at MGIMO University, Moscow, Russia.
- Mozgovaya, E. S. (2011), "Improving the mechanism of sustainable development of fuel and energy complex", Ph.D. Thesis, Economics and Management of the National Economy, Saratov State University, Saratov, Russia.
- Moskalenko, I. A. (2002), *Razvitie teorii i praktiki gosudarstvennogo regulirovaniya* [Development of the theory and practice of state regulation], Moscow Power Engineering Institute Publishing House, Moscow, Russia.
- Novoselov, A. S. (2002), *Teoria regionalnyh rynkov* [The theory of regional markets], Phoenix, Rostov-on-don, Sibirskoe soglasenie, Novosibirsk, Russia.
- Pilina, T. (2016), "Solar power. Closer to reality", *Delovoi kvadrat*, no. 12, pp. 38–41.
- Khuazheva, A. Sh. and Kirzhinova, K. N. (2011), "Research on functioning of the regional power systems in the conditions of limitation of own power resources", *Bulletin of the Adygeya State University, a series of "Economy"*, no. 4, pp. 16–24.

- Chegis, R. and Pusinaite, R. (2010), "Negative externalities and sustainable development in the energy sector", *Baltic Region*, no. 1, pp. 22–40.
- Chastikov, M. V. and Alymov, S. V. (2010), "Factors of energy security and sustainable development of fuel and energy complex", *Problems of Modern Economics*, no. 4, pp. 292–295.
- Shalamova, O. (2013), "Formation of system of management of sustainable development of industrial enterprises: the case of engineering", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and Management of the National Economy, Orenburg State University, Orenburg, Russia [Online], available at: <http://economy-lib.com/formirovanie-sistemy-upravleniya-ustoychivym-razvitiem-promyshlennyh-predpriyatiy> (Accessed December 4, 2017).
- Shevchenko, N. A. (2009), "Scientific and innovative potential of modern world economy energy sector", *Tomsk State University, Economics*, vol. 328, pp. 147–150.
- Shestopalov, P. V. (2012), "Energy security: definition and essence", *Business in Law*, no. 5, pp. 200–201.
- Harris, J., Wise, T., Gallagher, K. and Goodwin, N. R. (ed.) (2001), *A Survey of Sustainable Development: Social and Economic Dimensions*, Island Press, Washington, D.C., USA.
- Eikeland, P. O. and Inderberg, T. H. J. (2016), "Energy system transformation and long-term interest constellations in Denmark: Can agency beat structure?", *Energy Research and Social Science*, vol. 11, pp. 164–173, doi: 10.1016/j.erss.2015.09.008.
- Gallagher, K. S. (2013), "Why & how governments support renewable energy", *Daedalus*, vol. 142, no. 1, pp. 59–77, doi: 10.1162/DAED_a_00185.
- Greene, D. L. (2009), "Measuring Energy Sustainability: Making Progress", in Graedel, T. E. and Voet, E. vander (ed.), *Linkages of Sustainability*, MIT Press, Cambridge, UK, pp. 354–373, doi: 10.7551/mitpress/9780262013581.001.0001.
- Joskow, P. L. (2011), "Comparing the costs of intermittent and dispatchable electricity generating technologies", *American Economic Review*, vol. 101, no. 3, pp. 238–241, doi: 10.1257/aer.101.3.238.
- Kelsey, N. and Meckling, J. (2018), "Who wins in renewable energy? Evidence from Europe and the United States", *Energy Research and Social Science*, vol. 37, pp. 65–73, doi: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.08.003>.
- Kern, F. and Rogge, K. S. (2016), "The pace of governed energy transitions: Agency, international dynamics and the global Paris agreement accelerating decarbonisation processes?", *Energy Research and Social Science*, vol. 22, pp. 13–17, doi: 10.1016/j.erss.2016.08.016.
- Kungl, G. (2015), "Stewards or sticklers for change? Incumbent energy providers and the politics of the German energy transition", *Energy Research and Social Science*, vol. 8, pp. 13–23, doi: 10.1016/j.erss.2015.04.009.
- Laird, F. N. and Stefes, C. (2009), "The diverging paths of German and United States policies for renewable energy: Sources of difference", *Energy Policy*, vol. 37, no. 7, pp. 2619–2629, doi: 10.1016/j.enpol.2009.02.027.
- Lockwood, M. (2013), "The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act", *Global Environmental Change*, vol. 23, no. 5, pp. 1339–1348, doi: 10.1016/j.gloenvcha.2013.07.001.

Oteman, M., Wiering, M. and Helderman, J.-K. (2014), "The institutional space of community initiatives for renewable energy: a comparative case study of the Netherlands, Germany and Denmark", *Energy, Sustainability and Society*, vol. 4, no. 1, pp. 1–17, doi: 10.1186/2192-0567-4-11.

Reed, David ed. *Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development*. – London: Earthscan Publications, 1997.

Schmid, E., Knopf, B. and Pechan, A. (2016), "Putting an energy system transformation into practice: The case of the German Energiewende", *Energy Research and Social Science*, vol. 11, pp. 263–275, doi: 10.1016/j.erss.2015.11.002.

Stirling, A. (2014), "Transforming power: Social science and the politics of energy choices", *Energy Research and Social Science*, vol. 1, pp. 83–95, doi: 10.1016/j.erss.2014.02.001.

Reed, D. (ed.) (2003), *Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development*, Routledge, London, UK.

Verbruggen, A. and Lauber, V. (2012), "Assessing the performance of renewable electricity support instruments", *Energy Policy*, vol. 45 (C), pp. 635–644, doi: 10.1016/j.enpol.2012.03.014.

Yi, H. and Feiock, R. C. (2014), "Renewable energy politics: Policy typologies, policy tools, and state deployment of renewable", *Policy Studies Journal*, vol. 42, no. 3, pp. 391–415, doi: 10.1111/psj.12066.

Received April 24, 2018



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.15(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-235-256

АНАЛИЗ ПРИЗНАКОВ АГЛОМЕРИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ПЕРМСКОГО КРАЯ

П. И. БЛУСЬ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Н. О. ШЕСТАКОВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Блусь П. И., Шестакова Н. О. Анализ признаков агломерирования в муниципальных образованиях Пермского края // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 235–256. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-235-256.

Введение: дальнейшее развитие местного самоуправления невозможно без интеграции и объединения усилий всех заинтересованных сторон в целях решения социально-экономических проблем локальных территорий. Это обстоятельство обусловило значительное повышение научного интереса к изучению агломерационных процессов как формы территориальной организации пространства. При этом, как правило, процессы агломерирования рассматриваются учеными в привязке к крупному городу и соседним с ним территориям (муниципалитетам). Однако уже сегодня реально стали проявляться признаки агломерирования и тенденции к его стимулированию и в сельской местности.

Цель: анализ признаков агломерирования муниципальных образований на уровне поселений и районов как фактора пространственного развития территорий.

Методы: системный подход, в рамках которого агломерирование рассматривается как комплексный процесс, включающий совокупность взаимосвязанных элементов; описательный, структурно-функциональный, формально-юридический и аналитический методы, а также сравнительный анализ.

Результаты: на материалах Суксунского и Кишертского муниципальных районов Пермского края предпринята попытка проверить гипотезу о наличии признаков агломерирования в негородских территориях Пермского края. Было установлено, что процессы агломерирования чаще всего возникают в сопредельных между собой территориях, объединяемых общностью: экономических и социально-культурных условий; природно-ресурсного и социально-экономического потенциалов как основы для экономического роста; инфраструктуры, пользование которой возможно осуществлять совместно, в том числе путем дальнейшего развития транспортного каркаса приграничных территорий.

В качестве потенциально благоприятной среды для возникновения и дальнейшего развития агломерирования было рассмотрено социально-экономическое пространство нескольких муниципальных образований Прикамья: Лысьвенский городской округ и Чусовской муниципальный район; Кизеловский, Александровский муниципальные районы и Губахинский городской округ; Очерский, Верещагинский, Нытвенский муниципальные районы. Установлено, что территории указанных муниципалитетов не полностью охвачены агломерационными процессами. При этом уже существующие взаимодействия могут рассматриваться как некоторые признаки агломерирования, в настоящее время они имеют ограниченный и локальный характер и пока не позволяют говорить о возникновении синергетического эффекта, достигаемого в процессе агломерирования.

Выводы: стала возможной попытка «наложения» определенных признаков агломерирования в целях выявления тех территорий, где возникают предпосылки для проявления агломерационных процессов. Это дало основания полагать, что не только в городской, но и в сельской местности Прикамья есть возможности для стимулирования агломерационных процессов в направлении повышения эффективности социально-экономического развития муниципальных образований за счет объединения их усилий в подготовке и проведении интеграционных процессов.

Ключевые слова: агломерационные процессы; агломерирование; городские и негородские агломерации; муниципальные образования

ВВЕДЕНИЕ

В силу формирования в Российской Федерации единой системы стратегического планирования значительное внимание стало уделяться также территориальному планированию и развитию, поскольку эти два вектора определения перспектив территории связаны друг с другом. Необходимость решения социально-экономических проблем, как на региональном, так и на муниципальном уровнях, обусловила значительный научный интерес к изучению агломерационных процессов как формы территориальной организации общественных процессов в пространстве.

Наиболее изученным результатом процесса агломерирования являются городские агломерации, заинтересованность в формировании и поддержании развития которых в последние десятилетия неоднократно декларировалась как на федеральном уровне¹, так и на региональном (Селиванова, 2011; Корытный и др., 2008; Аралбаева и др., 2014). Городские агломерации стали заметным явлением социально-экономического развития России, а мировой опыт становления и функционирования агломераций (Рубл, 2013; Camagni et al., 2016; Castells-Quintana and Royuela, 2014; Елшина, 2015) показывает, что они являются наиболее рациональными формами организации территорий.

Согласно данным научных исследований процессы агломерирования чаще всего анализируются применительно к крупному городу (городу–ядру агломерации) и соседним с ним территориям – городским и сельским населенным пунктам и поселениям, городам–спутникам, находящимся в пределах пространственно-временных границ доступности (Harrison and Heley,

¹ Правительство и администрация Президента задумали передел России [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/16/peredel_rossii#ixzz15t0W9e8n (дата обращения: 03.12.2017).

2015; Lee, 2015; Mulligan, 1984; Zambon et al., 2017). Процесс формирования агломераций тесно связан с ростом экономической эффективности развития территории, что, в свою очередь, определяет традиционное рассмотрение в трудах, посвященных агломерациям, основных экономических категорий: агломерационный процесс (пространственно-временная динамика концентрации экономической, инновационной и деловой активности как степень концентрации производства); специализация (структура занятости, преобладание или распределение производств); агломерационный эффект (оценка экономической выгоды вследствие эффекта масштаба, привлечения смежных производств в территорию, повышение производительности, концентрация производителей конечных товаров и услуг). Особенно развит такой подход в работах зарубежных коллег (Kim et al., 2008; Schoenberger and Walker, 2017). Агломерационный эффект ведет к расширению рынка разнообразных услуг, стимулирует появление новых сфер обслуживания.

Есть основание также полагать, что именно муниципалитеты и составляющие их населенные пункты являются средой возникновения и дальнейшего развития агломерационных процессов. Результаты ранее проведенных наших исследований позволяют укрепиться в таком предположении (Блусь и др., 2016а; Блусь и др., 2016b; Красильников и др., 2016; Сухих и др., 2017). Современное положение дел таково, что стали проявляться признаки агломерирования и возможности его стимулирования не только в пределах крупных городских центров, но и в сельской местности, также обладающей факторами, необходимыми для возникновения агломерационных процессов (Подопригора, 2014). Именно поэтому изучение муниципальных образований в качестве среды агломерационных процессов представляет особый теоретический и практический интерес, несмотря на то, что подобные исследования в российской практике встречаются довольно редко.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В научный оборот термин «агломерация» был введен А. Вебером, предложившим в 1909 году рассматривать это явление как «сосредоточение промышленного производства в каком-либо месте» (Вебер, 1926, с. 86). Развивая отраслевой подход, А. Маршалл обогатил теорию агломерации и приравнял агломерацию к «локализованной отрасли», доказав при этом наличие агломерационного эффекта, который возникает в результате экономии пространства (Маршалл, 1993, с. 348). Мишель Руже в 1973 году стал первым исследователем, который использовал термин «агломерация» в отношении расселения населения: «Агломерация возникает, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты» (Петров, 1988, с. 8). Во Франции существуют агломерации, где сельские поселения объединяют свои усилия в части разработки совместных планов и проектов, связанных с производством и переработкой продукции. Отсюда следует, что ценность агломераций заключается не в их масштабности, а в возможности объединения ресурсов, координации управления, наличии совместной инфраструктуры в целях эффективного раз-

вития территории, а также достижения синергетического эффекта от объединения возможностей всех поселений (Mulligan, 1984; Scott and Storper, 2015; Волчкова и др., 2015).

С французским опытом схожи подходы ряда отечественных авторов. Так, пионером в изучении ареалов сельского расселения, в границах которых при соответствующих условиях возникают процессы агломерирования, стал В. П. Семенов-Тянь-Шанский, обративший внимание на процессы территориального сближения и срастания застройки соседних населенных пунктов (Нефедова, 2001). О подобных явлениях в сельском расселении писал и С. А. Ковалев. В своей классической работе «Сельское расселение (географическое исследование)» он отмечает формирование агломераций в сельской местности «в результате постепенного срастания группы соседних поселков» (Ковалев, 1963, с. 8–9). Другой классик социально-экономической географии – Э. Б. Алаев – считал агломерацию типичной системой расселения и отмечал, что «агломерирование наблюдается и вокруг небольших городов и даже вокруг значительных сельских поселений» (Алаев, 1983, с. 217–219).

И. В. Пилецкий и А. И. Пилецкий предлагают использовать особый подход к организации сельскохозяйственного производства в контексте агрогородков как центров сельских агломераций, создаваемых с учетом почвенно-климатических условий самодостаточного региона, а не на основании административного деления (Пилецкий и Пилецкий, 2012). Однако в подобных исследованиях сельских агломераций стоит отметить некоторую ограниченность предлагаемых методических аспектов, а также сопутствующие трудности в выявлении и последующем анализе складывающихся явлений территориальной организации пространства, возникающих новых факторов развития территорий, коим, возможно, является агломерирование муниципальных образований.

А. И. Алексеев в труде «Многоликая деревня» указывает, что с «городом» связано представление о большом сосредоточении людей, многоэтажной застройке, интенсивном движении (как транспорта, так и пешеходов), а по статистике большинства стран мира наиболее распространенный показатель для разграничения города и села – численность населения: подразумевается, что город – это, прежде всего, нечто большее. Так фиксируются внешние, «видимые» признаки города и села. Причины этих различий не лежат на поверхности, их следует искать в закономерностях территориальной организации отдельных видов деятельности людей (Алексеев, 1990, с. 11).

У. И. Мересте и С. Я. Ныммик выделяют по этому критерию три вида деятельности:

1. руральную (сельское и лесное хозяйство), составляющую основу рассредоточенного сельского расселения;
2. полуруральную (добыча полезных ископаемых), формирующую очаговое расселение в районах разработки полезных ископаемых (оба этих вида деятельности жестко привязывают население к природным ресурсам и тем самым сдерживают концентрацию населения);
3. неруральную (обрабатывающая промышленность и непродовственная сфера) деятельность, составляющую основной компонент городов,

особенно крупных, и почти привязывающую непосредственно расселение к ресурсам территории и поэтому способствующую концентрации населения (Мересте и Ныммик, 1984).

Отличие также заключается в зависимости от того, на какой «почве» возникают города и села. Города в основном возникают «на связях» – в них поступает сырье, полуфабрикаты, топливо, энергия, продовольствие, а вывозится готовая или обработанная продукция. Сельские поселения возникают «на ресурсах», поскольку их главная производственная функция – эксплуатация земельных ресурсов и производство сельскохозяйственной продукции: частично для собственного потребления, частично на продажу. Особенностью сельской местности является то, что ее можно рассматривать как территориальную целостность лишь в крупном масштабе, поскольку сами сельские населенные пункты входят в состав муниципальных районов (Алексеев, 1990).

С. А. Ковалев определил сельскую местность как обитаемую территорию, находящуюся вне городских поселений (Ковалев, 1980). Однако понятно, что граница между обитаемой и необитаемой территорией носит весьма условный характер. В этом случае можно различать территории, занятые людьми постоянно, и территории, занятые временно, а среди них – посещаемые населением с различной частотой.

Существует ряд терминов, которые характеризуют такое агломерирование: «сельская агломерация», «совокупность очагов городской среды среди сельской местности», «негородская агломерация».

Так, например, целый ряд подходов к исследованию сельских агломераций представлен в работах М. В. Шемякиной (Шемякина, 2011а, с. 158–164; Шемякина, 2011б, с. 64–66). Автор предлагает ряд методических рекомендаций для выявления и анализа подобных поселений, а именно: географическое исследование сельской агломерации должно подразумевать изучение ареала сельского расселения, т.е. группы близко расположенных сельских населенных пунктов; выявление пригородных ареалов сельского расселения необходимо начинать с определения одиночных населенных пунктов и/или групп по периметру городской черты; при исследовании сельской агломерации целесообразно, помимо ее состава, анализировать демографические особенности, а также условия жизни населения поселений, входящих в состав такой агломерации. Уже сейчас некоторые признаки сельских агломераций как формы сельского расселения можно обнаружить в пригородных зонах больших и малых городов, вокруг железнодорожных станций (Волчкова и др., 2015).

Понимание агломерирования как совокупности очагов городской среды среди сельской местности добавляет к определению данного понятия такой характерный признак, как непостоянство внешних границ. Это означает, что с течением времени происходит не зависящее от административных решений размывание границ, а в орбиту небольших городов могут включаться новые сельские населенные пункты и даже целые сельские поселения. Такое видение и объяснение процессов мы встречаем в зарубежных исследованиях (Harrison and Heley, 2015; Zagroba, 2017).

Кроме того, Ю. В. Подопригора, исследуя понятие негородской агломерации, говорит о ней как о форме организации территориально-экономической

системы сельских поселений, подразумевающей наличие интенсивных взаимодействий внутри нее. При этом он отмечает возрастание роли негородских агломераций, представляющих собой группу сельских поселений со схожими социально-экономическими закономерностями, тенденциями и перспективами развития (земельные угодья, сельскохозяйственное производство, ресурсы, специализация, кооперация, быт, обычаи) (Подопригора, 2014).

Таким образом, в условиях поиска путей сохранения и модернизации пока еще сохраняющейся «ткани» сельской местности, которая, несмотря на происходящее ее «обветшание» и «утонышение», продолжает соединять собой узлы концентрации жизни населения в городах, процессу формирования «негородских агломераций» следует уделять повышенное внимание, поскольку они как раз и представляют собой второй уровень сосредоточения производительных сил в системе «центр–периферия» и могут стать «точками» сохранения и импульсивного развития сельской местности.

Методологической базой исследования является системный подход, в рамках которого агломерирование рассматривается нами как целостная система, включающая совокупность взаимосвязанных элементов, в числе которых: нормативно-правовое обеспечение, теоретико-методологическая изученность этого процесса учеными различных научных отраслей и направлений, существующая практика проектирования и стимулирования агломерационных процессов, а также уже достигнутые результаты. Агломерирование, как форма пространственной организации общества и социально-экономических процессов в нем, включает в себя совокупность экономического, политического, градостроительного, социального, транспортного, инфраструктурного и иных направлений, по которым возникают и реализуются взаимодействия между субъектами – участниками таких процессов. Поэтому изучение процесса агломерирования через системный подход позволяет отразить, с одной стороны, целостность этого процесса, поскольку агломерирование, как и его природа, носит целостный характер, а с другой, показать степень влияния каждой из элементарных частей, в нашем случае – муниципальных образований.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучив условия и практики агломерационных процессов между муниципалитетами Пермского края, а также факторы, обуславливающие такие процессы, и проанализировав уже имеющиеся связи между муниципалитетами и основания для взаимодействия сельских или городских населенных пунктов на материалах Суксунского² и Кишертского³ муниципальных районов,

² *Инвестиционная стратегия Суксунского муниципального района на 2016–2026 годы* [Электронный ресурс]: утв. постановлением Администрации Суксун. муницип. района от 01.07.2016 № 142. URL: <http://suksun.ru/investoram/investpolitika/investstrategija/> (дата обращения: 03.12.2017).

³ *Стратегия социально-экономического развития Кишертского муниципального района на 2017–2030 годы* [Электронный ресурс]: утв. Решением Зем. Собр. Кишерт. муницип. района от 21.02.2017 № 56. URL: http://kishert.permareg.ru/programmy_i_proekty/strategija_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya_rajona_na_2017-2030_gody/ (дата обращения: 03.12.2017).

мы считаем возможным отметить следующие признаки агломерирования муниципальных образований.

В первую очередь, на что следует обратить внимание, – это территориальная близость и пограничное положение муниципалитетов или населенных пунктов. Другим фактором, обуславливающим взаимодействие территорий и их отдельных мест, является наличие «точки роста», центра экономического развития или уникального производства, т. е. того атрибута, который представляет ценность территории, способен «притягивать» разного рода ресурсы – экономические, человеческие, территориальные и др.

Как показывает практика, совместное использование объектов инфраструктуры, появляющихся, как правило, в силу деятельности таких «точек роста», также является фактором агломерирования территорий. Другой такой причиной становится необходимость транспортного сообщения между территориями, качество которого достигается как раз за счет создаваемой инфраструктуры, обеспечивающей населению комфортную жизнедеятельность и пользование благами соседнего муниципалитета. Сюда же можно отнести и транзитность, консолидирующую муниципальные образования.

В рассматриваемых нами территориях, где формируются и развиваются связи, присущие агломерированию, часто пролегают федеральные трассы (например, Р-242 в Перми и Пермском муниципальном районе, Р-343, соединяющая Березники и Соликамск) или дороги регионального или межмуниципального значения (трасса Кунгур–Соликамск, соединяющая города Лысьва и Чусовой, или автодорога, соединяющая Осинцевское сельское поселение Кишертского муниципального района с Поедугинским сельским поселением Суксунского муниципального района), что позволяет уже иметь или в перспективе организовать регулярное автомобильное и автобусное сообщение. Отдельным фактором при интенсификации взаимодействия территорий могут стать общие национальные традиции и исторические корни (см. рисунок).

Проанализировав опыт агломерирования территорий внутри Пермской и Березниковско-Соликамской агломераций, а также имеющиеся возможности для возникновения и проявления агломерационных процессов среди муниципальных образований на примере Кишертского и Суксунского муниципальных районов, изучим некоторые муниципалитеты Пермского края, взаимодействия между которыми могут стать благоприятной средой для возникновения и последующего стимулирования и развития агломерационных процессов.

В первую очередь предлагаем в качестве такого примера рассматривать имеющиеся тенденции к взаимодействию территорий Лысьвенского городского округа и Чусовского муниципального района, где, на наш взгляд, существует благоприятная среда для дальнейшего нарастания агломерационных процессов:

- создание круглогодично действующего межмуниципального центра развития спорта для оздоровления детей и молодежи обеих территорий;
- строительство межмуниципального полигона твердых коммунальных отходов;

- внедрение передовых технологий в производство узлов и деталей электрооборудования посредством кооперации предпринимательского сообщества Лысьвенского городского округа и Чусовского муниципального района;
- регулярное пассажирское сообщение между этими муниципалитетами за счет наличия автомобильной и железной дорог;
- расположение электрической подстанции ПС 500 «Калино» – центра питания потребителей Лысьвенского городского округа и Чусовского района электроэнергией от Пермской ГРЭС.

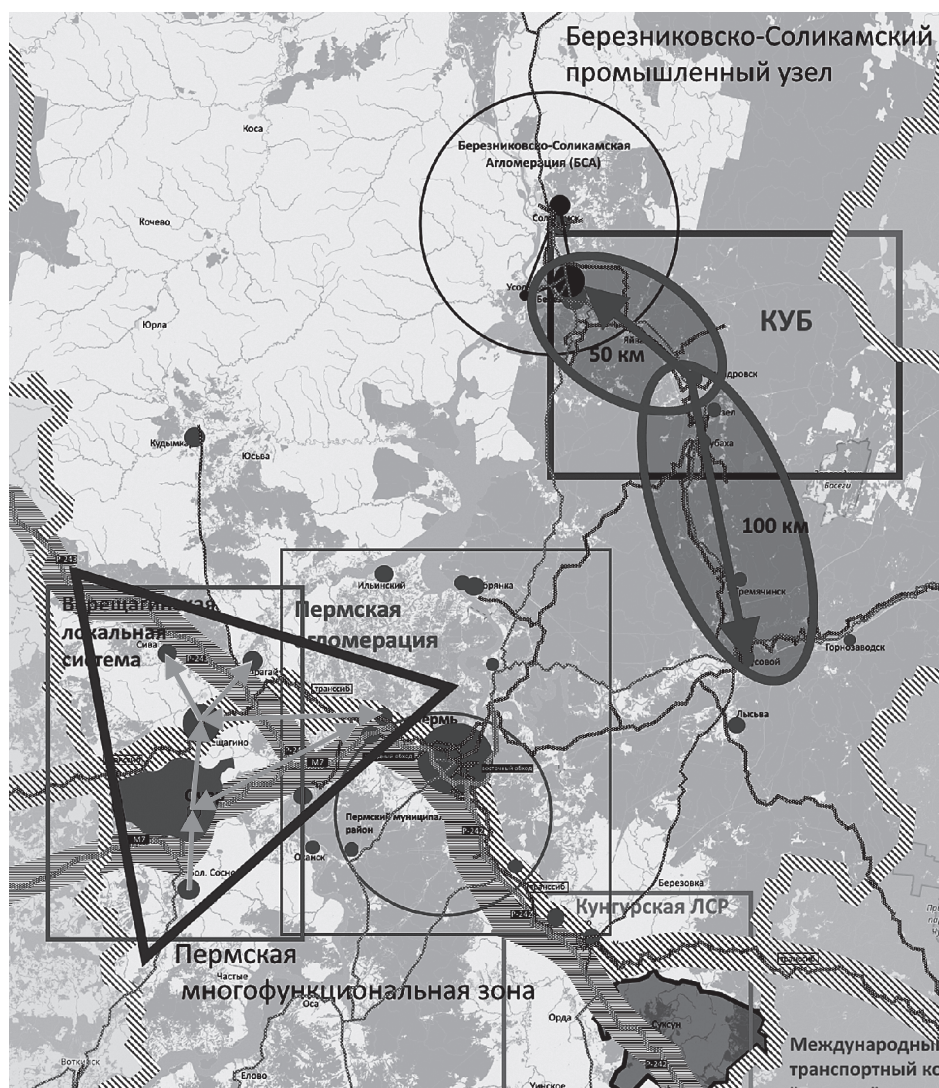


Рис. Признаки агломерирования и межмуниципального взаимодействия в некоторых муниципальных образованиях Пермского края / Fig. Agglomeration features and inter-municipal interaction in several municipal units in the Perm Region

Источник: составлено авторами.

В качестве другого примера территорий, в границах которых существуют благоприятные условия для возникновения и стимулирования агломерационных процессов, мы полагаем возможным рассматривать Кизеловский, Александровский и Губахинский муниципальные районы, входящие в состав Кизеловской локальной системы расселения (ЛСР) – одной из одиннадцати, выделенных в регионе в соответствии со Схемой территориального планирования Пермского края⁴. Территория Кизеловской ЛСР составляет 7 928,5 кв. км. По оценкам на 1 января 2016 года здесь проживают 85 199 чел., или 3,2 % населения Пермского края. Ядром Кизеловской ЛСР является город Губаха, где проживают 20 645 чел. (2015 год).

В настоящее время Кизеловская ЛСР по своему уровню развития и получаемым эффектам ни по одному из критериев не может считаться агломерацией, что, тем не менее, не исключает возможностей для проявления некоторых признаков процесса агломерирования. Безусловно, современные исследования рынка земли и жилищного строительства показывают, что в последние годы в Кизеловской ЛСР не наблюдается интенсификация процессов развития: объемы продаж земельных участков в муниципальных образованиях локальной системы незначительны. Следует также учитывать, что в процессе «стихийного» освоения земельных ресурсов сельских и городских территорий Кизеловской ЛСР в целях промышленного и жилищного строительства формируются тенденции, которые в будущем могут привести к снижению капитализации земли и застройки на территории муниципалитетов, повышению социальной напряженности, снижению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности Пермского края в целом.

Особенность экономико-географического положения Кизеловской ЛСР обусловлена как ее входением в состав Кизеловского угольного бассейна (КУБ) (Кизеловско-Губахинского промышленного узла), испытывающего влияние глубоких депрессивных процессов, так и усиливающимся влиянием Березниковско-Соликамской агломерации (Березниковско-Соликамский промышленный узел). В этой связи Александровский муниципальный район, например, будучи своеобразным связующим звеном между этими, разными по своей природе, «ядрами тяготения», испытывает в конкурентной борьбе за мобильные человеческие ресурсы риски разнонаправленного воздействия: развивающегося центра добычи полезных ископаемых с растущим спросом на квалифицированную рабочую силу, с одной стороны, и депрессивной территории КУБа, ориентированной на социальное обеспечение проживающего здесь населения, – с другой.

Ситуация «усугубляется» динамичным развитием г. Губахи, предприятия которого увеличивают объемы производства и имеют потребность в рабочей силе (400 новых рабочих мест⁵). Связующей все муниципалитеты Кизе-

⁴ Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 27.10.2009 № 780-п. URL: <http://msa.permkrai.ru/about/gradostroitel'naya-deyatelnost/filter/444/2017/0/> (дата обращения: 22.11.2017).

⁵ Пермский край и компания «Метафракс» подписали меморандум о намерении заключить специнвестконтракт [Электронный ресурс]. URL: http://gubakha.permarea.ru/informacionnyj_razdel_administracii_gubernatora_permского_kraja_/2016/11/14/83367/ (дата обращения: 03.12.2017).

ловской ЛСР транспортной осью является проходящая по территории КУБа электрифицированная железная дорога Чусовская–Соликамск и региональная автодорога Р-343 (Кунгур–Соликамск).

Обозначим существующие и перспективные признаки агломерирования территорий Александровско-Губахинской системы⁶:

1) общность природно-ресурсного потенциала территории (ПРПТ). К сохраняющемуся все еще значительным ПРПТ г. Кизела относится каменный уголь, где по доступности добычи интерес представляет месторождение «Косьва–Глубокое», находящееся на территории г. Губахи. Другим элементом ПРПТ являются минеральные воды. «Башмаковское» месторождение расположено в 8 км от г. Кизела на территории Александровского района. Связь с поселком Башмаки осуществляется через территорию г. Кизела. Также на территории Кизеловского и Губахинского муниципальных районов находится искусственное Широковское водохранилище, представляющее определенный интерес в качестве рекреационного элемента ПРПТ. Кроме того, водоснабжение Кизела и поселка Углеуральский соседнего Губахинского района осуществляется от Ключевского водозабора, находящегося на территории Губахинского района на расстоянии 12 км от г. Кизела;

2) ПРПТ в целях дальнейшего экономического развития территории дает основания для организационного оформления и дальнейшего развития горнохимического кластера, объединяющего ряд экспортно-ориентированных предприятий Пермского края. В этой связи на территории городов Александровска и Кизела возможно размещение некоторых производств и выделение перспективных площадок для развития предприятий этого кластера;

3) имеет смысл вблизи городов Александровска, Кизела, Губахи создавать приоритетные площадки для размещения предприятий строительного кластера, специализирующихся на производстве строительных материалов⁷. Для этого направления совместного использования территории есть достаточный ресурсный потенциал: запасы пяти месторождений известняков, являющихся самым распространенным полезным ископаемым Александровского района и сопредельных территорий; два месторождения кирпичных глин, одно месторождение керамзитовых глин и Усть-Игумское месторождение светлогжущихся глин;

4) водоснабжение поселка Шахта Кизеловского района осуществляется от Луньевского водозабора подземных вод, расположенного на границе с Александровским районом;

5) захоронение не утилизируемых отходов и твердых коммунальных отходов (ТКО) Александровского муниципального района осуществляется в соответствии с лимитами на полигонах ТКО п. Яйва (Александровский район) и города Кизела;

⁶ Программа социально-экономического развития Кизеловского муниципального района на 2015-2020 годы [Электронный ресурс]: утв. Решением Зем. Собр. Кизел. муницип. района от 27.03.2015 № 20. URL: http://www.kizelraion.ru/index/socialno_ekonomicheskoe_razvitie/0-150 (дата обращения: 02.12.2017).

⁷ Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края...

6) Александровско-Губахинская локальная система расселения включает также зоны перспективного совместного градостроительного развития и перспективные туристско-рекреационные зоны, а также небольшую планируемую особо охраняемую природную территорию;

7) развитие спортивной инфраструктуры также открывает новые возможности для развития межмуниципальных связей и усиления суточных и еженедельных миграционных потоков между центрами трех муниципальных образований. Так, полагаем, что открытие спорткомплекса «Иванов Лог» позволит вернуть городу Кизелу былую славу центра по организации и проведению соревнований по прыжкам на лыжах с трамплина и лыжному двоеборью. Ввод в эксплуатацию в 2014 году в г. Александровске крытого катка «Алекс-Арена» позволил, с одной стороны, поднять на качественно новый уровень организацию детско-юношеского спорта в Александровске и Александровском районе, а с другой стороны, повысить досуговую привлекательность города для жителей сопредельных территорий. Юные спортсмены, а также взрослые жители Кизела, Губахи и других соседних населенных пунктов стали частыми гостями проводимых здесь соревнований хоккеистов и фигуристов межмуниципального и краевого уровня, а также массового катания на коньках⁸;

8) усилению межмуниципальных связей способствует и тот факт, что в пределах рассматриваемой нами территории Александровского и Кизеловского муниципальных районов, а также Губахинского городского округа осуществляют свою деятельность несколько структурных подразделений территориальных органов федеральных и региональных органов исполнительной власти: отдел военного комиссариата Пермского края по городам Александровску и Кизелу; отдел судебных приставов по городу Кизелу и городу Александровску; межмуниципальный отдел МВД России «Губахинский», включающий отделы полиции Губахинского и Кизеловского муниципальных районов; территориальное управление Министерства социального развития Пермского края по Александровскому и Кизеловскому муниципальным районам. Здесь же организована работа «Центра социальной защиты населения по Александровскому и Кизеловскому муниципальным районам»⁹.

Еще одним примером проявления определенных признаков агломерирования являются перспективные направления социально-экономического развития Очерского муниципального района, закрепленные в Стратегии его развития на 2018–2030 годы, которая была утверждена Земским Собранием Очерского района в феврале 2018 года¹⁰. В документе обосновывается необ-

⁸ Лед и пламень. В Александровске появился спортивный комплекс [Электронный ресурс] // Аргументы и Факты. 2014. 7 окт. URL: <http://www.perm.aif.ru/society/details/1355832> (дата обращения: 03.12.2017).

⁹ Отчет о результатах выполненных НИР «Оценка существующего состояния и сложившихся трендов социально-экономического развития Александровского муниципального района. Проблемы и перспективы развития». Пермь: Перм. гос. нац. исслед. ун-т., 2016. 92 с.

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития Очерского муниципального района на 2018–2030 годы: утв. Решением Зем. Собр. Очер. муницип. района от 16.02.2018 № 6 [Электронный ресурс]. URL: http://ocher.permareg.ru/upload/versions/11505/111274/Reshenije_Zemskogo_Sobranija_Ocherskogo_municipalnogo_rajona_Permnskogo_kraja_N_6_ot_16.02.2018_goda/ (дата обращения: 24.02.2018).

ходимость смены парадигмы развития Очерского муниципального района: на первое место должна быть выведена включенность, интеграция района в межмуниципальные производственные процессы, поиск новых ниш в территориальном и региональном разделении труда, в создании условий для привлечения новых производств, функционирующих в рамках сетевого или кластерного взаимодействия.

Для Очерского муниципального района, исторически не имеющего значительного ресурсного потенциала добывающей промышленности, такой новый вектор развития становится реальным шансом для перехода от стратегии выживания к стратегии развития, в основу которой положено использование уникальной возможности соседского нахождения Очерского муниципального района с Нытвенским и Краснокамским районами на востоке, тяготеющими к Пермской городской агломерации, а также с крупным железнодорожным узлом на северо-западе – г. Верещагино и административным центром сельскохозяйственного района на юге – с. Большая Соснова¹¹.

Использование такого положения за счет развития и укрепления межмуниципальных связей и стимулирования агломерационных процессов позволит в перспективе решить целый ряд проблем как самого Очерского района, так и указанных сопредельных территорий:

- нехватки квалифицированных трудовых ресурсов;
- неразвитости производственного, инфраструктурного, инновационного, образовательного, финансового и потребительского потенциала;
- необходимости формирования новых ареалов сельского расселения, имеющих высокий потенциал развития (Очерско-Павловский, Киприно-Спешковский и Нововознесенский) в рамках реализации градостроительного проекта «Большой Очер», направленного на сохранение существующего промышленного потенциала и развития сферы познавательного туризма, укрепление социальной инфраструктуры, формирование ареала комфортной городской среды в границах локальной агломерации г. Очера, пгт Павловский, деревень Спешково и Киприно и других сельских населенных пунктов.

В основу специализации такой формирующейся сельской агломерации, исходя из исторически сложившегося общественного разделения труда и наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов в современных условиях (экономические санкции, политика импортозамещения, приоритет сохранения системы расселения за счет закрепления населения на территории исторического проживания) с учетом преимуществ, обеспечиваемых агломерационными процессами в развитии сельской территории, должны быть положены пищевая промышленность, сельскохозяйственное производство и рекреационная деятельность. Развитие проекта «Большой Очер» должно осуществляться с упором на индустриальные типы сельскохозяйственных производств и за счет включения в деловой оборот неиспользуемых земель сельхозназначения. Одновременно целесообразно формирование системы кооперации в сфере мелкотоварного производства сельскохозяйственной

¹¹ Являются потенциальными «точки роста» и центрами опорного каркаса расселения в западной части Пермского края.

продукции – переработки – фасовки – хранения – реализации. Включение в оборот неиспользуемых земель, повышение производительности сельскохозяйственного производства и рост объемов производства, позволяющий в кооперации с другими сельскохозяйственными районами организовать собственную глубокую переработку сельхозпродукции или обеспечить приемлемые закупочные цены у крупных переработчиков, в перспективе увеличат производственный и налоговый потенциал территории.

Отсутствие собственных перерабатывающих предприятий снижает потенциал сельскохозяйственного производства, закрепляя его сырьевой характер. В этой связи актуальной становится задача консолидации усилий производителей сельскохозяйственной продукции по обеспечению ее глубокой переработки с целью получения конечного продукта с более высокой добавленной стоимостью. Одной из форм решения этой задачи может стать межмуниципальная кооперация и координация деятельности сельхозпроизводителей и переработчиков в рамках отраслевых соглашений (г. Нытва, с. Большая Соснова). Кроме того, пищевая промышленность «Большого Очера» вполне может стать «локомотивом» развития территории за счет увеличения объемов производства продуктов переработки дикоросов, поставляемых с северных территорий Пермского края (районы Коми-Пермяцкого округа, Красновишерский район и др.). В то же время полагаем возможным, что малое предпринимательство Очерского района получит доступ к рынкам сельхозпродукции двух агломераций – Пермской и Ижевской для ее безбарьерной реализации через оптово-розничные рынки сельхозпродукции для местных товаропроизводителей.

Промышленное производство имеет перспективы своего развития в рамках Пермского кластера сельхозмашиностроения на базе предприятий г. Краснокамска. Соответствующее развитие имеет возможность получить и система среднего профессионального образования с опорой на систему учебных заведений на территории как Очерского, так и сопредельных Большесосновского, Верещагинского и Нытвенского муниципальных районов.

Опыт стратегического планирования пространственного развития старопромышленных территорий и территорий моногородов позволяет сделать вывод о необходимости межмуниципальных подходов к разработке перспектив устойчивого развития каждого отдельного муниципалитета. Наиболее оправданной в современных условиях становится политика формирования экономических районов, объединяющих муниципалитеты по отраслевому или кластерному принципу с положительным синергетическим эффектом от такого взаимодействия.

Следует заметить, что прообраз такого подхода был обозначен в проектных и программных документах социально-экономического развития Пермского края до 2015 года. В частности отмечалось, что уже сформировался Центральный пригородный район, который включает полосу, образованную центральными муниципальными районами: Верещагинским, Краснокамским, Лысьвенским, Нытвенским, Очерским, Оханским, Пермским, Чусовским. «Каркас» этого района образован сетью инфраструктуры, коммуникаций, включая

железнодорожные, автомобильные, речные пути, которые увязывают в единое целое центры потребления и переработки сельскохозяйственного сырья и продовольствия, снабжения и сбыта материальными ресурсами и т.п.¹²

В этом плане сегодня целесообразно говорить о таком векторе развития Очерского муниципального района, как участие в формировании Краснокамско-Верецагинского экономического района с единой транспортной, производственной и сельскохозяйственной инфраструктурой, оптимальным разделением труда в соответствии со сложившейся специализацией и имеющимися ресурсами (потенциалом) развития.

Реализация проекта создания Краснокамско-Верецагинского экономического района предполагает усиление агломерирования и интенсификацию межмуниципальных связей по следующим направлениям:

- обеспечение питьевой водой г. Краснокамска (формирование мелкооптовой и розничной сети);
- вхождение в Пермский кластер сельхозмашиностроения (г. Краснокамск);
- обеспечение сетевого взаимодействия в образовательной сфере среднего профессионального, высшего и дополнительного образования;
- формирование системы санитарной очистки территорий муниципалитетов, входящих в экономический район;
- формирование сельскохозяйственного кластера по производству и глубокой переработке сельскохозяйственной продукции;
- вхождение в схему туристических маршрутов Пермского края.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что возникающие связи между муниципалитетами, для которых характерны отмеченные нами выше признаки агломерирования, становятся импульсом для возникновения и дальнейшего развития агломерационных процессов. Результаты анализа процессов агломерирования позволяют сделать вывод о том, что, как правило, благоприятной средой для них является территория или несколько территорий, отличающихся теснотой и разнообразием пространственно-временных связей, составляющих суть процессов агломерирования. Такие процессы чаще всего возникают в условиях: пограничных (сопредельных) территорий, имеющих единое историческое, социально-экономическое прошлое; наличия эффективного совместного использования территориальных и иных общих ресурсов; имеющейся базы для экономического роста; инфраструктуры, пользование которой возможно осуществлять совместно; развитого транспортного сообщения.

Анализ некоторых признаков агломерирования, присущих территориям Лысьвенского городского округа и Чусовского муниципального района, тер-

¹² См.: *Проект программы социально-экономического развития Пермского края* [Электронный ресурс]. URL: <http://textarchive.ru/c-1157042-pall.html> (дата обращения: 12.01.2018); *Проект Программы социально-экономического развития Пермского края в 2006–2010 гг. и на период до 2015 года* [Электронный ресурс]. URL: <https://refdb.ru/look/3670785-pall.html> (дата обращения: 12.01.2018).

риториям Кизеловского, Александровского муниципальных районов и Губахинского городского округа, а также Очерского, Верещагинского и Нытвенского муниципальных районов, свидетельствует о том, что эти территории в настоящее время не полностью включены в агломерационные процессы. Поэтому сегодня приходится констатировать факты явно недостаточной вовлеченности муниципалитетов в агломерирование, соответственно и отсутствия ярко выраженного агломерационного эффекта. Вместе с тем имеющиеся в указанных территориях некоторые признаки агломерирования, носящие пока ограниченный и локальный характер и не позволяющие в нынешних условиях говорить о возникновении синергетического эффекта развития территорий, достигаемого в условиях интенсивных агломерационных процессов, тем не менее дают надежду на то, что в перспективе, при наличии соответствующих благоприятных социально-экономических условий, агломерационные процессы потенциально могут усилиться, а эффекты от них будут более очевидны. Судить так нам позволяют примеры Александровского и Очерского муниципальных районов, дополнительным стимулом развития и более эффективного использования ресурсов которых может стать положительный потенциал межмуниципального сотрудничества.

Как уже было отмечено, оба рассматриваемых нами муниципальных района, находясь на стыке двух локальных систем расселения: Александровский муниципальный район между Березниковско-Соликамской агломерацией и Кизеловской ЛСР, а Очерский – между Верещагинской ЛСР и Пермской агломерацией, – «обречены» ориентироваться на формируемый ими спрос на его ресурсы развития «первой» и «второй» природы¹³. Исторически транспортная сеть позволяет районам тесно взаимодействовать с центрами экономического развития: в первом случае с Березниковским и Губахинским городскими округами, а во втором – с Верещагинским, Нытвенским и Краснокамским муниципальными районами.

Соответственно, можно сделать вывод: многие перспективные проекты развития Александровского и Очерского муниципальных районов могут быть наиболее эффективно реализованы в результате усиления интеграционных и агломерационных процессов – выполнения межмуниципальных проектов и развития отношений субподряда и субконтрактинга.

¹³ Перспективы развития любой территории в первую очередь обусловлены базовыми факторами, которые формируют преимущества или барьеры ее пространственного развития. В «новой» экономической географии выделяют две группы таких факторов. Факторы «первой природы» включают: 1) природно-сырьевые: – обеспеченность природными ресурсами, которые востребованы рынком (минеральными, земельными, лесными, водными); – климат и экологичность; 2) геоэкономические: – географическое положение территории; – развитость транспортной инфраструктуры, в том числе положение на путях глобальной (региональной) торговли; – соседское положение с другими территориями, обладающими потенциалом развития. Факторы «второй природы»: – агломерационный эффект и высокая плотность населения, дающие экономию за счет масштабов процессов; – развитая инфраструктура, сокращающая экономическое расстояние (этот фактор для России особенно важен из-за протяженности ее территории); – человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения); – институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, росту мобильности населения, распространению инноваций.

Библиографический список

Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.

Алексеев А. И. Многоликая деревня: население и территория. М.: Мысль, 1990. 266 с.

Аралбаева Ф. З., Ахметов Д. А., Ахмадулина А. Т. Делимитация границ городских агломераций Оренбургской области // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 4. С. 45–52.

Блусь П. И., Ганин О. Б., Ганин И. О., Сибиряков А. П. Агломерационный подход к обоснованию новой парадигмы стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 годы // Ars Administrandi (Искусство управления). 2016а. № 1. С. 133–159.

Блусь П. И., Ганин О. Б., Ганин И. О., Сибиряков А. П. Пространственные аспекты стратегического планирования развития муниципалитетов (на примере Пермского муниципального района) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2016b. № 2. С. 69–103.

Вебер А. Теория размещения промышленности / под ред. и с предисл. Н. Н. Баранского. Л., М.: Книга, 1926. 223 с.

Волчкова И. В., Подопрюгова Ю. В., Уфимцева Е. В. Управление агломерационными процессами в России: содержание и специфика // Вопросы управления. 2015. № 6. С. 85–90.

Елишина А. А. Городские агломерации: теоретические проблемы и анализ зарубежного опыта [Электронный ресурс] // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 7, ч. 3. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/07/56419> (дата обращения: 14.02.2018).

Ковалев С. А. Изучение сельской местности в экономической и социальной географии // Вопросы географии. 1980. № 115. С. 172–184.

Ковалев С. А. Сельское расселение (географическое исследование). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1963. 300 с.

Корытный Л. М., Бардаш А. В., Богданов В. Н., Воробьев Н. В. Географические аспекты обоснования развития агломерации «Большой Иркутск» // География и природные ресурсы. 2008. № 3. С. 103–110.

Красильников Д. Г., Блусь П. И., Ганин О. Б., Ганин И. О., Сибиряков А. П., Цветов В. Ю., Цвикилевич А. В. Стратегирование развития муниципалитета в социально-экономическом пространстве региона: анализ, динамика, механизмы. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2016. 224 с.

Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3 т. Т.1. М.: Прогресс. 1993. 416 с.

Мересте У. И., Ныммик С. Я. Современная география: вопросы теории. М.: Мысль, 1984. 296 с.

Нефедова Т. Г. Хозяйство российской деревни и население // Полян П., Нефедова Т., Лаппо Г. М. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. Памяти Вениамина Петровича Семенова-Тян-Шанского. М.: ОГИ, 2001. С. 285–315.

Петров Н. В. Городские агломерации: состав, подходы к делимитации // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. 262 с.

Пилецкий И. В., Пилецкий А. И. Сельские агломерации культурных ландшафтов как фактор повышения конкурентоспособности национальной аграрной экономики // Проблемы безопасности российского общества. 2012. № 3. С. 95–106.

Подопригора Ю. В. Негородские агломерации как фактор интенсивного развития экономики // Экономика и предпринимательство. 2014. № 4–2. С. 309–312.

Рубл Б. А. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой / пер. с англ. К. Майоровой // Логос. 2013. № 4. С. 267–287. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609> (дата обращения: 25.02.2018).

Селиванова Т. И. Географические особенности городского агломерирования в постсоветской России: автореф... дис. канд. геогр. наук. М.: Изд-во Моск. пед. гос. ун-та, 2011. 30 с.

Сухих В. А., Блусь П. И., Ганин О. Б. Агломерационные процессы как фактор развития муниципальных образований // Региональная экономика: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры / под ред. Я. П. Силина. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2017. С. 92–99.

Шемякина М. В. Сельские агломерации в пригороде Твери: опыт выявления и исследования // Материалы научной студенческой конференции. Тверь, 2011а. С. 64–66.

Шемякина М. В. Сельская агломерация в городском пространстве. Творческое наследие В. В. Докучаева и современность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. Смоленск, 2011б. С. 158–164.

Camagni R. P., Capello R., Caragliu A. Static vs. Dynamic Agglomeration Economies. Spatial Context and Structural Evolution behind Urban Growth // Papers in Regional Science. 2016. Vol. 95, № 1. P. 133–158. DOI: 10.1111/pirs.12182.

Castells-Quintana D., Royuela V. Agglomeration, Inequality and Economic Growth // Annals of Regional Science. 2014. Vol. 52, № 2. P. 343–366. DOI: 10.1007/s00168-014-0589-1.

Harrison J., Heley J. Governing beyond the Metropolis: Placing the Rural in City-Region Development // Urban Studies. 2015. Vol. 52, № 6. P. 1113–1133. DOI: 10.1177/0042098014532853.

Kim S.-H., Kim E., Kim B. H. S. The Effect of Municipal Consolidation on Urban Manufacturing Productivity // International Journal of Urban Sciences. 2008. Vol. 12, № 2. P. 104–115. DOI: 10.1080/12265934.2008.9693634.

Lee C. I. Agglomeration, Search Frictions and Growth of Cities in Developing Economies // Annals of Regional Science. 2015. Vol. 55, № 2–3. P. 421–451. DOI: 10.1007/s00168-015-0708-7.

Mulligan G. F. Agglomeration and Central Place Theory: A Review of the Literature // International Regional Science Review. 1984. Vol. 9, № 1. P. 1–42. DOI: 10.1177/016001768400900101.

Schoenberger E., Walker R. A. Beyond Exchange and Agglomeration: Resource Flows and City Environments as Wellsprings of Urban Growth // Journal of Economic Geography. 2017. Vol. 17, № 5. P. 935–958. DOI: 10.1093/jeg/lbw012.

Scott A. J., Storper M. The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory // International Journal of Urban and Regional Research. 2015. Vol. 39, № 1. P. 1–15. DOI: 10.1111/1468-2427.12134.

Zagroba M. Problems of Rural Development in Vicinity of Urban Agglomeration // Proceedings of the 16th International Scientific Conference on Engineering for Rural Development. Jelgava, Latvia. 2017. May 24–26. P. 1446–1451. DOI: 10.22616/ERDev2017.16.N327.

Zambon I., Serra P., Grigoriadis E., Carlucci M., Salvati L. Emerging Urban Centrality: An Entropy-Based Indicator of Polycentric Development and Economic Growth // Land Use Policy. 2017. Vol. 68. P. 365–371. DOI: 10.1016/j.landuse-pol.2017.07.063.

Информация об авторах

Блусь Павел Иванович – канд. геогр. наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-8332-7951

ResearcherID: E-5253-2018

Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

Шестакова Наталья Олеговна – магистрант образовательной программы «Стратегирование в государственном и муниципальном управлении» ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-5202-8249

ResearcherID: E-5582-2018

Электронный адрес: shest-nata@yandex.ru

Статья получена 6 марта 2018 года

UDC 332.15(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-2-235-256.

ANALYSIS OF AGGLOMERATION FEATURES IN MUNICIPAL UNITS IN THE PERM REGION

Pavel I. Blus

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

ORCID: 0000-0002-8332-7951

ResearcherID: E-5253-2018

E-mail: piblus1962@gmail.com

Nataliia O. Shestakova

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

ORCID: 0000-0001-5202-8249

ResearcherID: E-5582-2018

E-mail: shest-nata@yandex.ru

For citation:

Blus P. I., Shestakova N. O. (2018), "Analysis of Agglomeration Features in Municipal Units in the Perm Region", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 235–256, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-235-256.

Introduction. A further development of local self-government is impossible with no integration and consolidation of the efforts from the stakeholders to face the social and economic challenges. This becomes the main reason for a growing academic interest towards the exploration of agglomeration processes as a form of spatial organization. Along with that, agglomeration processes are typically considered to be connected with the development of a metropolis and neighboring territories (municipal units). However, currently both the metropolises and towns are likely to be characterized by the agglomeration processes and by the trends for their development.

Aims. The paper is to analyze the agglomeration features of municipal units as a spatial factor for territory development at both settlement and regional levels.

Methods. The authors focus on a comprehensive approach, where agglomeration is considered to be a multi-faceted process with a set of interconnected elements. This approach reveals the integrity and a particular development vector for this process. What is more, the paper applies descriptive, structural and functional, formal-legal and analytical methods, as well as a comparative analysis.

Results. The materials of Suksun and Kishert municipal regions in the Perm Region were employed in an attempt to check a hypothesis about the presence of agglomeration features in nonmetropolitan areas. The authors found that the agglomeration processes occurred between bordering territories with similar economic and social cultural conditions, natural resources and socio-economic potential as the basis for economic growth; similar infrastructure which can be mutually beneficial, including further traffic infrastructure development in the bordering areas.

A socio-economic area of several Prikamye municipal units, such as Lysva city territory, Chusovskoi municipal district, Kizel, Aleksandrovsk municipal districts and Gubakha city territory, Ocher, Vereshchagino, Nyтва municipal districts, was looked at as a potentially favorable environment for agglomeration formation and development. The authors found that the territories of the mentioned municipalities are not completely involved into agglomeration processes. In their turn, the existing interactions can be considered to have only some agglomeration features, but they are limited and local in their nature and do not show any synergetic effect seen in the agglomeration processes.

Conclusion. Practices in city agglomeration analyses made it possible to apply the agglomeration features to reveal the territories with the prerequisites for agglomeration processes. This is the reason to think that both urban and countryside areas in Prikamye have enough possibilities to promote the agglomeration processes to improve the socio-economic development of the municipal units through consolidating efforts in preparing and implementing integration processes.

Keywords: agglomeration processes; agglomeration; city and nonmetropolitan agglomerations; municipal units

References

- Alaev, E. B. (1983), *Sotsialno-ekonomicheskaya geografiya: ponimaniino-terminologicheskii slovar* [Social and economic geography: Dictionary of concepts and terms], Mysl', Moscow, Russia.
- Alekseev, A. I. (1990), *Mnogolikaia derevnia: naselenie i territorii* [Diverse village: inhabitants and territory], Mysl', Moscow, Russia.
- Aralbaeva, F. Z., Akhmetov, D. A. and Akhmadulina, A. T. (2014), "Delimitation of Boundaries of Urban Agglomerations Orenburg Region", *Vestnik Orenburgskogo Gosudarstvennogo Universiteta*, no. 4, pp. 45–52.
- Blus, P. I., Ganin, O. B., Ganin, I. O. and Sibiriakov, A. P. (2016), "Agglomerative Approach to Justify a New Paradigm of Social Economic Development Strategy in Perm Minucipal District for 2016-2030", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 133–159.
- Blus, P. I., Ganin, O. B., Ganin, I. O. and Sibiriakov, A. P. (2016), "Spatial Aspects of Strategic Planning of Municipal Development (The Case of Perm Municipal District)", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 69–103.
- Weber, A. (1926), *Teoriia razmeshcheniia promyshlennosti* [Theory of Industrial Location], Kniga, Moscow, Russia.
- Volchkova, I. V., Podoprigora, Yu. V. and Ufimtseva, E. V. (2015), "Management of agglomeration processes in Russia: content and specifics", *Voprosy Upravleniia*, no. 6, pp. 85–90.
- Yolshina, A. A. (2015), "Urban agglomerations: theoretical problems and the analysis of foreign experience", *Modern Scientific Researches and Innovations*, no. 7, part 3, pp. 21–27 [Online], available at: <http://web.snauka.ru/issues/2015/07/56419> (Accessed February 14, 2018).
- Kovalev, S. A. (1980), "Studying countryside areas in economic and social geographies", *Voprosy Geografii*, no. 115, pp. 172–184.
- Kovalev, S. A. (1963), *Selskoe rasselenie (geograficheskoe issledovanie)* [Village settlement (geographic research)], MSU Publishing House, Moscow, Russia.
- Korytnyi, L. M., Bardash, A. V., Bogdanov, V. N. and Vorobyev, N. V. (2008), "Geographical factors for substantiation of the «Great Irkutsk» agglomeration development", *Geography and Natural Resources*, no. 3, pp. 103–110.
- Krasilnikov, D. G., Blus, P. I., Ganin, O. B., Ganin, I. O., Sibiriakov, A. P., Tsvetkov, V. Yu. and Tsvikilevich, A. V. (2016), *Strategirovanie razvitiia munitsipaliteta v sotsialno-ekonomicheskom prostranstve regiona: analiz, dinamika, mekhanizmy*

- [Municipality development strategizing in social and economic space of a region: analysis, dynamics, mechanisms], PSU Publishing House, Perm, Russia.
- Marshall, A. (1993), *Printsipy ekonomicheskoi nauki: v 3 tomah. Tom 1* [Principles of economics: in 3 volumes. Vol. 1], Progress, Moscow, Russia.
- Mereste, U. I. and Nymmik, S. Ia. (1984), *Sovremennaiia geografiia: voprosy teorii* [Modern geography: theoretical issues], Mysl', Moscow, Russia.
- Nefedova, T. G. (2001), "Economy of the Russian villages and inhabitants", in Polyani, P. M., Nefedova, T. G. and Lappo, G. M. (ed.), *Gorod i derevnia v evropeiskoi Rossii: sto let peremen. Pamiati Veniamina Petrovicha Semenova-Tian-Shanskogo* [City and village in a European Russia: one hundred years of changes. To the memory of Veniamin Petrovich Semenov-Tian-Shanskii], OGI, Moscow, Russia, pp. 285–315.
- Petrov, N. V. (1988), "City agglomerations: structure, approaches to delimitation", in *Problemy territorialnoi organizatsii prostranstva i rasseleniia v urbanizirovannykh raionakh* [The problems of territorial organization of space and settlement in urban areas], Sverdlovsk, Russia.
- Piletsky I. V. and Piletsky A. I. (2012), "Rural agglomerations of cultural landscapes as a factor of increase of national agrarian economy competitiveness", *Problemy Bezopasnosti Rossiiskogo Obshchestva*, no. 3, pp. 95–106.
- Podoprigora, Yu. V. (2014), "Nonmetropolitan agglomerations as a factor for economy intensive development", *Journal of Economy and Entrepreneurship*, no. 4–2, pp. 309–312.
- Ruble, B. A. (2013), "Lessons from Around the World for Moscow Governance in a Global Metropolitan Age", Translated by Maiorova, K. A., *Logos*, no. 4, pp. 267–287 [Online], available at: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609> (Accessed February 25, 2018).
- Selivanova, T. I. (2011), "Geographical peculiarities of city agglomeration in post-Soviet Russia", Abstract of Ph.D. dissertation, Economic, social, political and recreational geography, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.
- Sukhikh, V. A., Blus, P. I. and Ganin, O. B. (2017), "Agglomeration processes as a development factor for municipal units", in Silin Ya. P. (ed.), *Regionalnaia ekonomika: vyzovt, priority, strategicheskie orientiry* [Regional economy: challenges, priorities, strategic goals], Ural State Economics University, Yekaterinburg, Russia, pp. 92–99.
- Shemiakina, M. V. (2011a), "Countryside agglomerations in Tver suburbs: practices in their identification and research", in *Materialy nauchnoi studentcheskoi konferentsii* [Proceedings of the scientific student conference], Tver, Russia, pp. 64–66.
- Shemiakina, M. V. (2011b), "Village agglomeration in an urban space", in *Tvorcheskoe nasledie V. V. Dokuchaeva i sovremennost: Materialy Vserossiiskoi nauchno-practicheskoi konferentsii molodykh uchenykh* [Legacy of Dokuchaev, V. V. and modern times: Proceedings of All-Russian scientific conference of young scientists], Smolensk, Russia, pp. 158–164.
- Camagni, R. P., Capello, R. and Caragliu, A. (2016), "Static vs. Dynamic Agglomeration Economies. Spatial Context and Structural Evolution behind Urban Growth", *Papers in Regional Science*, vol. 95, no. 1, pp. 133–158, doi: 10.1111/pirs.12182.

Castells-Quintana, D. and Royuela, V. (2014), "Agglomeration, Inequality and Economic Growth", *Annals of Regional Science*, vol. 52, no. 2, pp. 343–366, doi: 10.1007/s00168-014-0589-1.

Harrison, J. and Heley, J. (2015), "Governing beyond the Metropolis: Placing the Rural in City-Region Development", *Urban Studies*, vol. 52, no. 6, pp. 1113–1133, doi: 10.1177/0042098014532853.

Kim, S.-H., Kim, E. and Kim, B. H. S. (2008), "The Effect of Municipal Consolidation on Urban Manufacturing Productivity", *International Journal of Urban Sciences*, vol. 12, no. 2, pp. 104–115, doi: 10.1080/12265934.2008.9693634.

Lee, C. I. (2015), "Agglomeration, Search Frictions and Growth of Cities in Developing Economies", *Annals of Regional Science*, vol. 55, no. 2–3, pp. 421–451, doi: 10.1007/s00168-015-0708-7.

Mulligan, G. F. (1984), "Agglomeration and Central Place Theory: A Review of the Literature", *International Regional Science Review*, vol. 9, no. 1, pp. 1–42, doi: 10.1177/016001768400900101.

Schoenberger, E. and Walker, R. A. (2017), "Beyond Exchange and Agglomeration: Resource Flows and City Environments as Wellsprings of Urban Growth", *Journal of Economic Geography*, vol. 17, no. 5, pp. 935–958, doi: 10.1093/jeg/lbw012.

Scott, A. J. and Storper, M. (2015), "The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, no. 1, pp. 1–15, doi: 10.1111/1468-2427.12134.

Zagroba, M. (2017), "Problems of Rural Development in Vicinity of Urban Agglomeration", *Proceedings of the 16th International Scientific Conference on Engineering for Rural Development*, Jelgava, Latvia, May, 24–26, pp. 1446–1451, doi: 10.22616/ERDev2017.16.N327.

Zambon, I., Serra, P., Grigoriadis, E., Carlucci, M. and Salvati, L. (2017), "Emerging Urban Centrality: An Entropy-Based Indicator of Polycentric Development and Economic Growth", *Land Use Policy*, vol. 68, pp. 365–371, doi: 10.1016/j.landusepol.2017.07.063.

Received March 6, 2018

УДК 330.342:504:332.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-257-271

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ «ЗЕЛеной» ЭКОНОМИКИ НА УРОВНЕ АГЛОМЕРАЦИИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СОГЛАСОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Н. А. ВУКОВИЧ

Уральский государственный лесотехнический университет,
г. Екатеринбург, Россия

В. А. ЛАРИОНОВА

Уральский федеральный университет имени первого Президента России
Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

В. В. БИРЮЛИНА

Уральский федеральный университет имени первого Президента России
Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Вукович Н. А., Ларионова В. А., Бирюлина В. В. Реализация концепции «зеленой» экономики на уровне агломерации: российский опыт согласования региональных и муниципальных интересов // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 257–271. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-257-271.

Введение: в статье авторы рассматривают городскую агломерацию как интегральный неформальный экономический субъект, объединяющий экономические интересы его муниципалитетов и выражающий интересы территории, которая может стать движущей силой стратегии «зеленой» экономики.

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

Результаты: проанализирована эффективность перехода к принципам «зеленой» экономики на уровне региона и рекомендовано реализовывать концепцию «зеленой» экономики на уровне агломерации, так как высокий уровень социально-экономического развития ядра агломерации и широкие возможности, связанные с минимизацией экологических рисков и умножением природного капитала малых городов, позволяют синхронизировать экономический рост, оптимальное использование природных ресурсов и увеличить эффект декарпинга.

Выводы: на примере агломерации «Большой Екатеринбург» авторы показали, что документы стратегического планирования на муниципальном уровне требуют кардинального пересмотра в контексте комплексного развития территории, реализации «зеленых» экономических принципов и гармонизации экологических, экономических и социальных задач.

Ключевые слова: муниципальное управление; агломерация; «зеленая» экономика; экология; интеграция; стратегия муниципального уровня; институциональные условия

ВВЕДЕНИЕ

Мировая экономика за последнее десятилетие не показывает положительную динамику роста. На этом фоне идет обострение глобальных экологических проблем, связанных с угрозой жизни на Земле и человеческой цивили-

зации как таковой. Представители различных стран мира и ведущие мировые ученые говорят о необходимости смены мирового экономического устройства, так как сложившиеся мирохозяйственные тенденции не способны решить глобальные проблемы существования человечества и обеспечить дальнейшее экономическое развитие без ущерба качеству жизни населения и экологии. Это послужило объективной основой для развития новой экономической концепции – концепции «зеленой» экономики, все более активно внедряемой в практику государственного управления на региональном и муниципальном уровнях.

Реализация перехода к принципам «зеленой» экономики является абсолютной прерогативой государственных и муниципальных властей, так как большая часть спектра решаемых задач относится именно к их уровню возможностей и полномочий. Страны ЕС активно реализуют «зеленые» программы, которые осуществляются повсеместно уже не одно десятилетие на уровне городов, муниципалитетов или регионов и по ряду которых уже достигнуты значительные результаты (например, по реализации концепции «зеленых» городов). Среди стран СНГ, которые также преуспели в этой сфере, Республика Казахстан и Республика Беларусь – явные лидеры. В России переход к концепции «зеленой» экономики находится в начальной стадии – пока еще на этапе выбора способов реализации. В связи с этим теоретические аспекты вопросов развития «зеленой» экономики в России активно обсуждаются экспертным и научным сообществом.

Оригинальность предлагаемого в статье подхода заключается в переходе от классической модели внедрения принципов «зеленой» экономики по иерархической цепочке «Федеральный центр – Региональный центр – Муниципальный центр» к современной модели, основанной на принципах агломерационного развития «Федеральный центр – Региональный центр – Агломерация». Это позволяет использовать синергетический эффект от агломерационных процессов для повышения эффективности мероприятий по переходу территории к принципам «зеленой» экономики.

Агломерационный подход при внедрении принципов «зеленой» экономики должен стать движущей силой для регионов и страны, позволит открыть новые ресурсы отдаленным территориям: развитые коммуникации центров обеспечат малым городам более удобное и всестороннее пользование всеми возможностями и современными сервисами, в то время как города-спутники будут теснее интегрированы в общее социальное и экономическое пространство крупных агломерационных центров, сохраняя самобытность и возможности своего уникального потенциала.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

К настоящему времени накоплен определенный мировой опыт по развитию принципов «зеленой» экономики и их внедрению в практику государственного управления территориальным развитием на уровне городов и поселений (Burkart, 2013). «Зеленая повестка дня» для городов и эконо-

мики в целом является одним из основных направлений деятельности всемирных и международных организаций и все более важным национальным и городским приоритетом развития. Особую роль эко-городов в развитии «зеленой» экономики стран и регионов подчеркивают многие современные авторы (Baranova and Paterson, 2017; Monasterolo and Raberto, 2018; Newton, 2013). Например, изучая опыт создания эко-городов в Австралии, исследователи раскрывают систему взаимозависимости и взаимовлияния «зеленой» городской инфраструктуры, эко-городов и «зеленого» сектора экономики. Ими проведен опрос, результаты которого показали, что 85 % опрошенных компаний заявляют «зеленый» рост как приоритет (Ruming, 2018) и признают возможности для более активного участия промышленности в деле перехода к низкоуглеродородной («зеленой») экономике, при условии более активного поощрения со стороны правительства (Newton, 2013).

Обобщение опыта различных стран по устойчивому развитию и распространение идей устойчивого развития на основе принципов «зеленой» экономики предполагают их адаптацию к конкретным экономическим условиям отдельных территорий и социально-экономическим систем с учетом специфики каждой страны. Однако цель таких программ едина – обеспечить комплексный подход к развитию трех составляющих устойчивого развития: экономического роста, социального благополучия и защиты окружающей среды.

Представления об основах «зеленой» экономики и путях ее формирования присутствуют в документах прогностического характера различных европейских стран (Duwe, 2015; Pociovălișteanu et al., 2015), стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Dulal et al., 2015) и СНГ (Розенберг и Кудинова, 2012; Терешина и Дегтярева, 2012; Бочко, 2014), но существенно отличаются. Анализ отечественных и зарубежных источников показывает, что в современной науке подходы к пониманию и трактовке термина «зеленой» экономики неоднозначны и иногда противоречивы. Наиболее распространенными являются общеэкономический (Pearce et al., 1989; Захарова, 2011; Burkart, 2013; Мишулина, 2017), отраслевой (Порфирьев, 2012; Stroebel, 2015), технологический (Самарина, 2015; Andreas et al., 2017) и цивилизационный подходы (Бочко, 2014) к трактовке сущности «зеленой» экономики.

Также в науке сложились и разные методики оценки результатов создания «зеленой» экономики. В мировой практике критерии оценки «зеленой» экономики рассматривались в работах А. Нахмана, Б. Махумани, Дж. Де Ланге, (Nahman et al., 2016). Они их определяют в соответствии с декларируемыми принципами «зеленой» экономики. Современные российские авторы в методологии устойчивого развития выделяют четыре группы показателей для оценки «зеленой» экономики (Родионова и Липина, 2015). Вместе с тем оценка указанных показателей не применима на уровне муниципалитетов и региона ввиду отсутствия системного подхода и разрозненности целей устойчивого развития данных сегментов системы управления.

Множественность современных методологических подходов и их противоречивость требуют более углубленного анализа и систематизации накопленных теоретических и практических результатов создания «зеленой»

экономики на разных уровнях административно-территориальной и управленческой иерархии.

В нашем определении термина «зеленой» экономики считаем необходимым исходить из результата синтеза основных подходов (общеекономического, отраслевого, технологического и цивилизационного). При этом отметим, что слабой стороной отраслевого и технологического подходов является отсутствие внимания к взаимосвязи между развитием «зеленой» экономики и развитием эко-городов, которые в настоящее время все больше распространяются в мировом масштабе и активно формируют спрос на «зеленые» технологии, выступая крупнейшими драйверами развития «зеленой» экономики. Также, согласно нашему подходу, государство является главным стейкхолдером «зеленой» экономики, так как последняя в современной ее трактовке нацелена на решение преимущественно государственных задач. Хотя есть альтернативные мнения, когда перспективы развития «зеленой» экономики рассматриваются, прежде всего, на уровне и в контексте бизнеса как основного источника и механизма социально-экономического и технологического развития (Yang et al., 2015).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В настоящем исследовании мы ориентированы на понимание внедрения принципов «зеленой» экономики как необходимого условия для перехода к устойчивому развитию региона за счет агломераций, расположенных на его территории. В связи с этим предлагается рассматривать синтез общеэкономического, отраслевого, технологического и цивилизационного подходов, когда «зеленая» экономика рассматривается как экономика устойчивого роста с доминированием экологически чистых отраслей, использующих альтернативную энергетику и ресурсосберегающие технологии, при которой экономический рост и развитие экологической культуры населения активно стимулируются государственной эколого-экономической политикой (в целях сохранения человеческой цивилизации на Земле) (Вукович, 2018).

Сложностью подхода является то, что в отечественной науке до сих пор существует противоречие в самом понимании термина «регион», который обозначает определенную территорию с исторически сформированными и юридически закрепленными административными границами, но который не имеет признаков целостности с точки зрения субъекта экономической деятельности. Как правило, экономический потенциал и конкурентоспособность региона определяются одним или несколькими крупными городами, которые производят значительную часть валового регионального продукта, а также степенью процессов агломерации, происходящих на этой территории.

Малые города вокруг ядра агломерации имеют серьезные проблемы, связанные с оттоком населения, нехваткой квалифицированного персонала, снижением темпов экономического роста, ухудшением инвестиционного климата и качества жизни. И лишь небольшая часть этих городов может следовать стратегии устойчивого развития, выбирая один из альтернативных

благоприятных сценариев, который включает, в частности, стратегию развития небольшого города в рамках агломерации с позиционированием и четким определением ее роли и функции.

В этом смысле агломерация является интегральным хозяйственным субъектом, объединяющим экономические интересы его муниципалитетов и выражающим интересы всей территории в целом. По мнению авторов, наиболее оптимальным сегментом для оценки уровня развития «зеленой» экономики является уровень городской агломерации.

Следовательно, эффект синергии выражается не только в благоприятном сочетании ресурсов, но и в согласованном поведении, связях, отношениях, т. е. набором параметров, характеризующих сложную развивающуюся систему (Бирюлина и Юрасова, 2016).

В отношении агломерационных процессов синергизм проявляется в умении оценивать и продуцировать совместные эффекты, связанные с более масштабным развитием территории. Сформированная общая структура управления агломерацией способствует согласованию интересов всех входящих в нее территорий.

Вместе с тем позиция учета интересов отдельных территорий (или личных интересов), а не интересов агломерации приводит к стихийности развития агломерационных процессов и наносит значительный ущерб социальной и экономической жизни муниципалитета, региона, страны.

Формирование организационно-экономических и институциональных условий перехода регионов к «зеленой» экономике как инструменту, способствующему локальному устойчивому развитию, предполагает выявление эколого-экономических интересов и обеспечение их достижения через взаимодействие различных элементов экономики, общества и природной среды с целью дальнейшей разработки механизмов их синхронизации (Матова, 2016).

В практическом плане «зеленая» экономика тесно связана со стратегиями ресурсосбережения (Самарина, 2015). Высокая степень социально-экономического развития ядра агломерации и высокая степень возможности минимизации экологических рисков и преумножения природного капитала малых городов способствуют появлению и увеличению эффекта декаплинга, что содействует экономическому росту агломерации, а не отдельных субъектов.

Приняв в качестве примера для анализа Екатеринбургскую агломерацию, одну из крупнейших в России (четвертая по величине после Московской, Санкт-Петербургской и Самарско-Тольяттинской), можно проследить наличие (формирование и развитие) следующих тенденций.

Ядром агломерации является город Екатеринбург – один из значимых экономических центров, входит в список 600 крупнейших городов мира, производящих 60 % глобального ВВП. Города-спутники первого пояса – Арамиль, Березовский, Верхняя Пышма, Среднеуральск. Города-спутники второго пояса – Дегтярск, Заречный, Новоуральск, Первоуральск, Полевской, Ревда, Сысерть. Города-спутники третьего пояса, находящиеся на периферии, – Реж, Асбест, Нижние Серьги.

Проявление принципа эмерджентности ядра и малых городов при развитии «зеленой экономики» возможно в развитии рекреационных территорий городов-спутников и реализации проектов их развития при административной поддержке ядра (туризм – Ревда, Сысерть, Первоуральск, заповедник – Реж, фермерский рынок, гастрономический фестиваль – Сысерть, предоставление малыми городами полигонов для мусора – Березовский, Полевской), при соблюдении (достижении) эколого-экономического интереса субъектов агломерации (см. таблицу).

Таблица / Table

Проявление синергетического эффекта при взаимодействии субъектов агломерации и показатели соблюдения (достижения) их эколого-экономического интереса / Synergy effect of agglomeration members interaction and parameters of meeting their economic and ecological needs

Проект	Обязанности сторон	Показатели соблюдения (достижения) эколого-экономического интереса
Развитие туризма в городах-спутниках второго пояса (Ревда, Сысерть, Первоуральск)	<i>Ядро агломерации – Екатеринбург</i> Предоставление административной поддержки муниципалитетам, обеспечение возможности населения города в удовлетворении потребности экологического благополучия <i>Малые города – Ревда, Сысерть, Первоуральск</i> Предоставление экологических ресурсов (оптимизация режима доступа к природным активам), получение дохода, возможность сохранить самобытность города и раскрыть уникальный потенциал при интеграции в единое экономическое пространство агломерации	Развитие туризма в городах-спутниках второго пояса (Ревда, Сысерть, Первоуральск) Обеспечение наилучшего уровня качества жизни населения агломерации при максимизации полученного дохода муниципалитетами

Источник: составлено авторами.

Проявляющийся синергетический эффект при агломерационном мышлении способствует выравниванию социально-экономического развития субъектов – позволяет реализовывать взаимовыгодное сотрудничество в распределении экономических и экологических благ ядра и городов-спутников.

ОБСУЖДЕНИЕ

В современных стратегиях развития городов и регионов зачастую констатируется возможность гармонизации экологических и экономических целей, решение задачи экологизации экономики, перехода к модели «зеленого» экономического роста.

На примере Свердловской области это видно довольно наглядно. Так, например, Стратегический план развития Екатеринбурга, актуализированный до 2030 года (с целевыми ориентирами до 2035 года), определяет стратегическую цель развития Екатеринбурга в обеспечении достаточного высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан¹.

Документы стратегического планирования других муниципалитетов Свердловской области, относящиеся к проекту «Большой Екатеринбург», находятся в разработке, однако, опубликованные промежуточные результаты позволяют сделать вывод, что уровень стратегического планирования городов-спутников характеризуется, как правило, отсутствием целей гармонизации отношений экологии, экономики и социума. Например, в Стратегии социально-экономического развития Березовского городского округа до 2030 года определены стратегические направления развития: экология, благоустроенная среда и т.п. Однако в действительности мероприятия, направленные на внедрение «зеленой» экономики не разработаны.

Таким образом, в стратегиях многих малых и средних городов-спутников территориальных центров (столиц регионов) не отражаются стратегические цели как развития страны в целом и города-ядра агломерации, так и самих этих поселений в области развития «зеленой» экономики.

Однако на уровне России просматривается положительная динамика в системе стратегического целеполагания федерального уровня, направленная на гармонизацию экологических, экономических и социальных целей, обеспечение «зеленого» экономического роста, но не получает дальнейшего развития на уровне муниципалитетов, несмотря на декларирование этих целей в документах стратегического развития. Так, стратегические цели обеспечения экологической безопасности страны определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года², в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³, в Основах государственной политики в области экологического

¹ Стратегический план развития Екатеринбурга до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. Решением Екатеринбург. город. Думы от 26.10.2010 № 67/30. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020/ (дата обращения: 12.03.2018).

² О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17.11. 2008 № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 12.03.2018).

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 31.12.2015 № 683. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a9228/ (дата обращения: 12.03.2018).

развития России на период до 2030 года⁴ и других документах стратегического планирования. На уровне федерального уровня обеспечение экологической безопасности и «зеленого» экономического роста рассматривается в качестве приоритетов государственной политики (Мишулина, 2017). Определен перечень документов стратегического планирования, обязательных к разработке на каждом уровне управления.

Возрастающая роль экологических факторов для обеспечения устойчивого развития территории определяет актуальность анализа документов стратегического планирования Свердловской области, города Екатеринбурга (ядра агломерации) и городов-спутников с целью определения значимости внедрения принципов «зеленой» экономики в их стратегиях социально-экономического развития, а также определения степени скоординированности мероприятий всех субъектов агломерации по вопросам создания «зеленой экономики» на территории «Большого Екатеринбурга». Основной задачей повышения экологичности всей агломерации является усиление возможности успешной реализации таких приоритетных направлений социально-экономической политики Свердловской области на 2016–2030 годы, зафиксированных в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы⁵, как:

- 1) создание конкурентных условий для накопления и сохранения человеческого потенциала;
- 2) создание условий для повышения конкурентоспособности промышленного, инновационного и предпринимательского потенциала экономики Свердловской области;
- 3) обеспечение сбалансированного развития территории Свердловской области.

Анализ различных документов регионального и муниципального уровней с точки зрения выявления и оценки степени согласованности интересов и действий властей различных иерархических уровней по реализации принципов «зеленой» экономики показал, что в нормативно-правовой базе и стратегических целях разных органов власти и управления имеет место противоречие по вопросу достижимости задаваемых показателей «зеленого» экологического роста. Особенно остро ощущаются негативные последствия отсутствия возможности совместного использования природных активов муниципалитетов и взаимовыгодного сотрудничества в этой области, что способствует возникновению и увеличению эффекта декаплинга. Решение обозначенных выше проблем весьма актуально в современных условиях. Начинать необходимо со стадии разработки стратегических документов муниципального уровня и согласования интересов между всеми субъектами, что требует дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования, включая обеспечение согласованности и сбалансированности по приоритетам и целям.

⁴ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации 30.04.2012 URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/ (дата обращения: 12.03.2018).

⁵ Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы: Закон Свердл.обл. от 15.12.2015 № 151-О3 //Областная газета. 2015. № 23.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выявление и оценка перспектив внедрения в российских регионах «зеленой» экономики и реализации соответствующих проектов (эко-городов, «зеленых» технологий для различных отраслей и секторов промышленности, улучшения среды обитания человека, в том числе для жилого сектора и т.д.) имели цель дать научное обоснование переходу российских городов к принципам «зеленой» экономики на основе агломерационного подхода. Данный подход предполагает, что приоритетом (ключевой точкой) такого перехода становится уровень агломерации, а не города, как это принято в традиционной концепции «зеленой» экономики и концепции эко-городов. Агломерация рассматривается авторами статьи как инструмент, обеспечивающий локальное устойчивое развитие определенной территории с учетом сложившейся к настоящему времени неравномерности внедрения принципов «зеленой» экономики на территории страны.

В процессе исследования было выявлено, что создание институциональных условий для перехода российских регионов к «зеленой» экономике на основе агломерационного подхода способствует наиболее качественной оценке достигнутого уровня развития «зеленой» экономики и ее перспектив, позволяет обеспечить комплексный подход с целью достижения «зеленого» экономического роста в рамках поставленной задачи на всех уровнях власти. На основе этого можно определить основные направления деятельности органов власти муниципального и регионального уровней по реализации принципов устойчивого развития субъектов агломерации:

- повышение эффективности и рациональности использования природных ресурсов;
- обеспечение эффективного межмуниципального взаимодействия и стратегического сотрудничества в области природопользования;
- учет интересов всех субъектов агломерации при переходе к принципам «зеленой» экономики;
- реализация агломерационного мышления при разработке стратегических документов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Работа проведена на основании задания на выполнение госзаказа в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации ФГБОУ ВО «Уральский государственный лесотехнический университет» (тема № 26.8660.2017/8.9 «Методология исследований форм экономико-технологической реальности в аспекте устойчивого управления лесопользованием») и при поддержке РФФИ, проект № 17-22-07001 «Комплексный алгоритм культуральной регенерации малых индустриальных городов (minor cities) в контексте агломерационных процессов России и Европы», реализуемый Уральским федеральным университетом (УрФУ) имени первого Президента России Б. Н. Ельцина.

Библиографический список

- Бирюлина В. В., Юрасова И. И. Особенности агломерационного мышления: отечественная и зарубежная практика // XI Международная конференция «Российские регионы в фокусе перемен»: сб. докладов. Екатеринбург, 17–19 нояб. 2016 г. Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2016. Ч. 2. С. 217–226.
- Бочко В. С. Зеленая экономика: вторая вечная проблема человечества // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 3. С. 113–119.
- Вукович Н. А. «Зеленая» экономика: определение и современная эколого-экономическая модель // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2018. Т. 17, № 1. С. 128–145. DOI: 10.15826/vestnik.2018.17.1.006.
- Захарова Т. В. «Зеленая» экономика как новый курс развития: глобальный и региональный аспекты // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2011. № 4. С. 28–38.
- Матова Н. И. Содержание понятия «зеленая» экономика в современных российских условиях // Регионы России в новых экономических условиях: материалы науч.-практ. конф. Сочи, 2016. С. 66–75.
- Мишулина С. И. Место экологической безопасности в российской системе стратегического целеполагания // Экологическое право. 2017. Т. 1. С. 39–43.
- Порфирьев Б. Н. «Зеленая» экономика: общемировые тенденции развития и перспективы // Вестник Российской академии наук. 2012. Т. 82, № 4. С. 323–332.
- Родионова И. А., Липина С. А. Зеленая экономика в России: модель и прогнозы развития // Фундаментальные исследования. 2015. № 2–24. С. 5462–5466.
- Розенберг Г. С., Кудинова Г. Э. На пути к «зеленой» экономике (знакомаясь с докладом ЮНЕП к «Рио+ 20») // Биосфера. 2012. Т. 4, № 3. С. 245–250.
- Самарина В. П. «Зеленая экономика» России: некоторые вопросы теории и методологии // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 2. С. 2–9.
- Терешина М. В., Дегтярева И. Н. Зеленый рост и структурный прогресс в региональной экономике: теоретико-методологический анализ // Теория и практика социального развития. 2012. № 5. С. 246–248.
- Andreas J. J., Burns C., Touza J. Renewable Energy as a Luxury? A Qualitative Comparative Analysis of the Role of the Economy in the EU's Renewable Energy Transitions During the 'Double Crisis' // Ecological Economics. 2017. Vol. 142. P. 81–90.
- Baranova P., Paterson F. Environmental Capabilities of Small and Medium Sized Enterprises: Towards Transition to a Low Carbon Economy in the East Midlands // Local Economy. 2017. Vol. 32, № 8. P. 835–853. DOI: <https://doi.org/10.1177/0269094217744494>.
- Burkart K. How Do You Define the “Green” Economy? [Электронный ресурс]. 2013. URL: <https://www.mnn.com/green-tech/research-innovations/blogs/how-do-you-define-the-green-economy> (дата обращения: 18.03.2018).
- Dulal H. B., Dulal R., Yadav P. K. Delivering Green Economy in Asia: The Role of Fiscal Instruments // Futures. 2015. Vol. 73. P. 61–77.

Duwe S. Governing the Transition to a Green Economy: doctoral thesis [Электронный ресурс]. 2015. URL: <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/2829> (дата обращения: 12.03.2018).

Monasterolo I., Raberto M. The EIRIN Flow-of-Funds Behavioural Model of Green Fiscal Policies and Green Sovereign Bonds // Ecological Economics. 2018. Vol. 144. P. 228–243.

Nahman A., Mahumani B K., De Lange W. J. Beyond GDP: Towards a Green Economy Index // Development Southern Africa. 2016. Vol. 33, № 2. P. 215–33. DOI: <https://doi.org/10.1080/0376835X.2015.1120649>.

Newton P. City Transitions: Infrastructure Innovation, Green Economy and The Eco-city // Resilient Sustainable Cities: A Future / ed. by L. Pearson, P. Roberts, P. Newton. L.: Routledge, 2013. P. 91–104.

Pearce D. W., Markandya A., Barbier E. Blueprint for a Green Economy. L.: Earthscan, 1989. 192 p.

Pociovălșteanu D. M., Novo-Corti I., Aceleanu M. I., Șerban A. C., Grecu E. Employment Policies for a Green Economy at the European Union Level // Sustainability. 2015. Vol. 7, № 7. P. 9231–9250. DOI: <https://doi.org/10.3390/su7079231>.

Stroebe M. Tourism and the Green Economy: Inspiring or Averting Change? // Third World Quarterly. 2015. Vol. 36, № 12. P. 2225–2243. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1071658>.

Urban Regeneration in Australia: Policies, Processes and Projects of Contemporary Urban Change / ed. by K. Ruming. L.; N. Y.: Routledge, 2018. 380 p.

Yang J., Zhang F., Jiang X., Sun W. Strategic Flexibility, Green Management, and Firm Competitiveness in an Emerging Economy // Technological Forecasting and Social Change. 2015. Vol. 101. P. 347–356. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2015.09.016>.

Информация об авторах

Вукович Наталья Анатольевна – канд. экон. наук, доцент, проректор по инновационному развитию и международному сотрудничеству ФГБОУ ВО «Уральский государственный лесотехнический университет», 620100, г. Екатеринбург, ул. Сибирский тракт, 37

ORCID: 0000-0002-4593-2835

ResearcherID: M-9931-2016

Электронный адрес: shpak@usfeu.ru

Ларионова Виола Анатольевна – канд. физ.-мат. наук, доцент, доцент, заведующий кафедрой экономики и управления строительством и рынком недвижимости ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-2132-5176

ResearcherID: B-3171-2015

Электронный адрес: v.a.larionova@urfu.ru

Бирюлина Виктория Викторовна – старший преподаватель кафедры экономики и управления строительством и рынком недвижимости

ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0001-8587-2518

ResearcherID: B-1016-2018

Электронный адрес: vivvvv99@gmail.com

Статья получена 30 марта 2018 года

UDC 330.342:504:332.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-257-271

THE IMPLEMENTATION OF THE GREEN ECONOMY CONCEPT AT THE LEVEL OF THE AGGLOMERATION: RUSSIAN EXPERIENCE OF REGIONAL AND MUNICIPAL INTERESTS HARMONIZATION

Natalia A. Vukovic

Ural State Forest Engineering University, 37 Sibirsky tract,
Ekaterinburg, 622100, Russia

ORCID: 0000-0002-4593-2835

ResearcherID: M-9931-2016

E-mail: shpak@usfeu.ru

Viola A. Larionova

Ural Federal University named after the First President
of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Ekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-2132-5176

ResearcherID: B-3171-2015

E-mail: v.a.larionova@urfu.ru

Victoria V. Biryulina

Ural Federal University named after the First President
of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Ekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-2132-5176

ResearcherID: B-1016-2018

E-mail: vivvvv99@gmail.com

For citation:

Vukovic, N. A., Larionova V. A., Biryulina, V. V. (2018), "The Implementation of the Green Economy Concept at the Level of the Agglomeration: Russian Experience of Regional and Municipal Interests Harmonization", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 257–271, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-257-271.

Introduction. The urban agglomeration is considered to be an integral informal economic entity uniting economic interests of its municipalities and expressing the interests of the whole territory, which can become the driving force of the "green"

economy strategy.

Aims. The research is aimed at a content and comparative analysis of scientific and factual material on the implementation of the green economy concept at a regional level; generalization are based on a systematic approach and principles of complex territory development.

Results. The efficiency and opportunities of transition to “green” economy principles have been analysed at the regional level. As a result, recommendations have been made on implementing the “green” economy concept at agglomeration level, since the high level of agglomeration core socioeconomic development as well as the broad opportunities of minimizing environmental risks and multiplying natural capital of small cities, make it possible to synchronize economic growth, optimize the use of natural resources and increase the effect of decoupling.

Conclusion. Using the agglomeration of Big Ekaterinburg as an example, the authors have shown that the strategic planning documents at the municipal level need to be fundamentally reviewed in the context of complex territory development, implementation of the “green” economic principles and harmonization of environmental, economic and social objectives.

Keywords: municipal administration; agglomeration; “green” economy; ecology; integration; strategy of territory development; institutional conditions.

Acknowledgements

The research has been done as based on the objectives of the Russian Federation Ministry of Education and Science government contract on research for the Urals State Forest Engineering University (topic no. 26.8660.2017/8.9 “Research methodology for studies of economy and technology realities under sustainable forest management”), as well as with the support of Russian Fund for Fundamental Research, project no. 17-22-07001 “Complex algorithm for minor cities cultural regeneration in the context of agglomeration processes for Russian and Europe”, implemented by Urals Federal University named after the First President of Russia B. N. Yeltsin.

References

- Biryulina, V. V. and Yurasova, I. I. (2017), “Features agglomeration thinking: national and foreign experience”, *Rossijskie regiony v fokuse peremen: sbornik dokladov XI Mezhdunarodnoj konferencii. Chast' 2*, [Russian Regions in the Focus of Changes: Proceedings of the XI International Conference. Part 2], UMTs UPI Publishing House, Ekaterinburg, Russia, pp. 217–226.
- Bochko, V. S. (2014), “Green economy: The second eternal problem of mankind”, *Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management*, no. 3, pp. 113–119.
- Vukovic, N. A. (2018), “Green economy: Definition and contemporary ecological-economic model”, *Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management*, vol. 17, no. 1, pp. 128–145, doi: 10.15826/vest-

nik.2018.17.1.006.

Zakharova, T. V. (2011), "Green economy as a new development course: global and regional aspects", *Tomsk State University Journal of Economics*, no. 4, pp. 28–38.

Matova, N. I. (2016), "Contents of the "Green" Economy Term in Conditions of Today's Russia", *Rossijskie regiony v novyh ehkonomicheskikh usloviyah: sbornik dokladov rossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Russian Regions in new economic conditions: Proceedings of the Russian Scientific Practical Conference], Sochi, Russia, pp. 66–75.

Mishulina, S. I. (2017), "Environmental Safety in the Russian System of Strategic Goal-setting", *Environmental Law*, no. 1, pp. 39–43.

Porfiriev, B. N. (2012), "Green Economy: New Trends and Directions of the World Economic Development", *Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk*, vol. 82, no. 4, pp. 323–332.

Rodionova, I. A. and Lipina, S. A. (2015), "Green economy in Russia: model and development forecast", *Fundamental Research*, no. 2–24, pp. 5462–5466.

Rozenberg, G. S. and Kudinova, G. E. (2012), "Towards the green economy (becoming familiar with UNEP report to "Rio + 20")", *Biosfera*, vol. 4, no. 3, pp. 245–250.

Samarina, V. P. (2015), "Green economy of Russia: some issues of theory and methodology", *National Interests: Priorities and Security*, vol. 2, pp. 2–9.

Tereshina, M. V. and Degtyareva, I. N. (2012), "Green growth" and structural progress in regional economy: theoretical and methodological analysis", *Sociological Science and Social Practice*, no. 5, pp. 246–248.

Andreas, J. J., Burns, C. and Touza, J. (2017), "Renewable Energy as a Luxury? A Qualitative Comparative Analysis of the Role of the Economy in the EU's Renewable Energy Transitions During the 'Double Crisis'", *Ecological Economics*, vol. 142, pp. 81–90.

Baranova, P. and Paterson, F. (2017), "Environmental Capabilities of Small and Medium Sized Enterprises: Towards Transition to a Low Carbon Economy in the East Midlands", *Local Economy*, vol. 32, no. 8, pp. 835–853, doi: <https://doi.org/10.1177/0269094217744494>.

Burkart, K. (2013), "How Do You Define the "Green" Economy?" [Online], available at: <https://www.mnn.com/green-tech/research-innovations/blogs/how-do-you-define-the-green-economy> (Accessed March 18, 2018).

Dulal, H. B., Dulal, R. and Yadav, P. K. (2015), "Delivering Green Economy in Asia: The Role of Fiscal Instruments", *Futures*, vol. 73, pp. 61–77.

Duwe, S. (2015), "Governing the Transition to a Green Economy: doctoral thesis" [Online], available at: <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/2829> (Accessed March 12, 2018).

Monasterolo, I. and Raberto, M. (2018), "The EIRIN Flow-of-Funds Behavioural Model of Green Fiscal Policies and Green Sovereign Bonds", *Ecological Economics*, vol. 144, pp. 228–243.

Nahman, A., Mahumani, B. K. and De Lange, W. J. (2016), "Beyond GDP: Towards a Green Economy Index", *Development Southern Africa*, vol. 33, no. 2, pp. 215–33, doi: <https://doi.org/10.1080/0376835X.2015.1120649>.

Newton, P. (2013), "City Transitions: Infrastructure Innovation, Green Economy

and The Eco-city”, in Pearson L., Roberts, P. and Newton, P. (ed.), *Resilient Sustainable Cities: A Future*, Routledge, L., UK, pp. 91–104.

Pearce, D. W., Markandya, A. and Barbier, E. (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan, L., UK.

Pociovălișteanu, D. M., Novo-Corti, I., Aceleanu, M. I., Șerban, A. C. and Grecu, E. (2015), “Employment Policies for a Green Economy at the European Union Level”, *Sustainability*, vol. 7, no. 7, pp. 9231–9250, doi: <https://doi.org/10.3390/su7079231>.

Stroebe, M. (2015), “Tourism and the Green Economy: Inspiring or Averting Change?”, *Third World Quarterly*, vol. 36, no. 12, pp. 2225–2243, doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1071658>.

Ruming, K. (ed.) (2018), *Urban Regeneration in Australia: Policies, Processes and Projects of Contemporary Urban Change*, Routledge, L., UK, N. Y., USA.

Yang, J., Zhang, F., Jiang, X. and Sun, W. (2015), “Strategic Flexibility, Green Management, and Firm Competitiveness in an Emerging Economy”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 101, pp. 347–356, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2015.09.016>.

Received March 30, 2018

УДК 352.075:005.01

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-272-293

ИНДИКАТОРЫ «СООТВЕТСТВИЯ», «ЭФФЕКТИВНОСТИ», «ВЛИЯНИЯ» В СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ ПРОГРАММ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

А. М. Елохов

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Т. А. Арбузова

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Елохов А. М., Арбузова Т. А. Индикаторы «соответствия», «эффективности», «влияния» в системе оценки программ крупнейшего города // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 272–293. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-272-293.

Введение: в статье рассматривается актуальный для крупнейших городов Российской Федерации вопрос: как превратить оценку муниципальных целевых программ из ограниченного контрольного инструмента городской администрации в действенный метод городского программного развития.

Цель: показать необходимость и возможность использования в программной оценке новых индикаторов «соответствия» программ стратегии городского развития, «эффективности» выполнения программных мероприятий, «влияния» программ на социально-экономическое развитие муниципалитета.

Методы: общенаучные, методы логического, системного, сравнительного и статистического анализа нормативно-правовых документов крупнейших городов России, регулирующих оценку целевых программ.

Результаты: определен новый состав индикаторов программной оценки, предложены и апробированы алгоритмы оценки эффективности программных мероприятий и влияния муниципальных программ на развитие крупнейшего города Перми за 2009–2017 годы.

Выводы: использование предлагаемых индикаторов дополняет методологию оценки программ, повышает достоверность оценки программ городскими властями и жителями города, оптимизирует бюджетные расходы в зависимости от результативности программных мероприятий, повышает ответственность программных управляющих за итоги воздействия программ на социально-экономическое развитие крупнейшего города.

Ключевые слова: крупнейший город; целевая программа; оценка программ; оценка соответствия; оценка эффективности программ; оценка воздействия программ на социальное и экономическое развитие города

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со сводом правил¹ города с населением свыше 1 млн чел. отнесены к группе крупнейших. В Российской Федерации увеличивается

¹ СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений») [Электронный ресурс]: утв. приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр. URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/14465/> (дата обращения: 04.04.2018).

количество городов и численность проживающих в них жителей. За 1926–2017 годы количество городов выросло в 2,4 раза (с 461 до 1112), удельный вес горожан в общей численности населения страны в этот же период повысился с 18 % до 70 %. Больше 32 % городского населения живет в крупнейших городах².

Крупнейшие города традиционно являются административными центрами субъектов Российской Федерации, значительными культурными, хозяйственными, политическими, центрами, несущими звеньями в организации территории, лидерами социально-экономических изменений в стране. Возрастающая роль крупнейших городов в социально-экономическом развитии России во многом определяется эффективностью городского управления.

В современных условиях одним из основных инструментов городских властей стало программно-целевое управление. В числе важнейших причин активного использования программирования в практике городского управления можно назвать следующие. Во-первых, в условиях разрыва связей отраслевого и территориального планирования программная концентрация сил и средств на ключевых направлениях городского социально-экономического развития обеспечивает решение проблем, которые не регулируются рыночными механизмами. Во-вторых, программно-целевое управление позволяет увязать разнонаправленные интересы субъектов экономических рыночных отношений в рамках решения стратегических задач устойчивого социально-экономического развития города в рамках Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года (далее – закон № 172-ФЗ). В-третьих, формирование и исполнение городского бюджета с 2012 года осуществляется только на базе программно-целевых методов, призванных обеспечивать зависимость между программным расходованием бюджетных средств и реальными результатами достижения целей городской социально-экономической политики.

Оживление программно-целевого планирования в России, начавшееся в 1993–1994 годы, привело к последующему бурному росту количества осуществляемых целевых программ. По состоянию на начало 2018 года в 22 327 муниципальных образованиях реализуются десятки тысяч целевых программ. По нашим подсчетам, на основе данных сайтов городских администраций, в крупнейших городах России разработаны и реализуются 250 программ: в Москве – 10 программ, Санкт-Петербурге – 17, Нижнем Новгороде – 22, Казани – 26, Новосибирске – 7, Екатеринбурге – 26, Челябинске – 7, Омске – 11, Самаре – 15, Ростове-на-Дону – 20, Уфе – 25, Красноярске – 11, Перми – 25, Воронеже – 14, Волгограде – 15. Динамика программирования на примере крупнейшего города Российской Федерации – Перми отражена в табл. 1.

² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения: 12.04.2018).

Таблица 1 / Table 1

Динамика программирования в г. Перми / Dynamics of programming in Perm

Показатель	Годы				
	2004	2009	2013	2017	2018
Количество целевых программ (ЦП), ед.	22	32	32	25	25
Объем программных бюджетных средств, млрд руб.	0,065	3,1	9,06	22,1	21,4
Удельный вес ЦП в расходной части бюджета города, %	5,1	14,4	36,5	90,3	90,4
Бюджетных средств на ЦП, млрд руб.	0,003	0,097	0,283	0,884	0,856

Источник: составлено авторами по (Елохов и Елохова, 2015, с. 61), данным сайта администрации города Перми³.

Развитие системы программирования городского развития обусловило повышение интереса к оценке целевых программ. К настоящему времени на муниципальном уровне в основном сформирована ее нормативная основа. Анализ указанных документов крупнейших городов показал, что оценка целевых программ производится по показателям: достижения целей программы; выполнения мероприятий, входящих в программу; освоения планового объема финансирования программы. Несмотря на информативность, указанные виды оценок не позволяют оценить эффективность реализации программных мероприятий и не отражают влияние программ на социально-экономическое развитие муниципалитета в целом. Особо актуальной остается проблема соответствия программ стратегии городского социально-экономического развития, инструментом реализации которой они провозглашены в законе № 172–ФЗ. Сложившаяся ситуация требует выработки и внедрения подходов, направленных на повышение эффективности оценки городских программ.

Целью работы является предложение расширить горизонт программной оценки за счет использования новых индикаторов «соответствия» программ стратегии городского развития, «эффективности» выполнения программных мероприятий, «влияния» программ на социально-экономическое развитие муниципалитета. Для достижения поставленной цели в статье последовательно решаются следующие задачи: рассматриваются подходы к оценке целевых программ в отечественных и зарубежных исследованиях, уточняются индикаторы эффективности и влияния программ на показатели социально-экономического развития города, вводится индикатор соответствия программ стратегии развития города, на практических примерах города Перми исследуются алгоритмы использования предлагаемых критериев в системе оценки городских программ.

³ Расходы бюджета города Перми по муниципальным программам на 2017–2019 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://budget.gorodperm.ru/approved_budgets/expenses_activities2017 (дата обращения: 13.04.2018).

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляет сравнительный подход, в рамках которого использовались общенаучные методы и принципы, методы логического, системного и статистического анализа содержания федеральных законодательных и нормативных актов крупнейших городов.

Информационно-теоретической основой исследования послужили закон № 172-ФЗ, определяющий структуру и содержание стратегических документов в том числе на муниципальном уровне управления; программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная Правительством Российской Федерации в 2017 году⁴; нормативные документы органов местного самоуправления крупнейших городов России, регулирующие оценку целевых программ; материалы Департамента планирования и мониторинга администрации города о развитии Перми за 2009–2017 годы.

Теоретическая основа исследования представлена эволюционной моделью оценки проектов (от англ. project evaluation) как инструментов устойчивого развития. Изучение теоретических трудов зарубежных и отечественных исследователей позволило выделить в эволюции теории оценки четыре этапа: 1) 60–70-е годы XX века: приходит понимание необходимости оценки; 2) конец 70-х–80-е годы XX века: появляется идея оценки эффективности использования ресурсов; 3) 90-е – 2000-е годы: ориентация на достижение не только экономических, но и социальных результатов; 4) с 2000 года: идея устойчивого развития подкрепляется ценностно-ориентированным программно-целевым управлением, отражающим влияние программ на социально-экономическое развитие территориального сообщества.

Первые теоретические исследования и оценочные проекты в области городского развития и управления имеют отношения к середине 1980-х годов. Среди зарубежных центров в сфере программной оценки можно назвать Институт города (The Urban Institute), некоммерческую организацию United Way of America (США), финансируемую за счет частных пожертвований в 41 стране мира, Всемирный банк (World Bank). Г. Хатри в книге «Мониторинг результативности в общественном секторе» обобщил итоги почти тридцатилетней научно-исследовательской деятельности специалистов указанных институтов (Хатри, 2005).

В России оценку программ осваивают специалисты отдельных исследовательских центров и некоммерческих организаций. В частности, можно отметить работы экспертов Леонтьевского центра из Санкт-Петербурга, ООО «Процесс-Консалтинг», Института экономики города, центра поддержки НКО из Москвы. Нарботки российских исследовательских центров достаточно подробно отражены в работе «Оценка муниципальных программ» (Ветров и др., 2003) и широко приняты в практике мониторинга и оценки городских программ.

Однако теоретические рекомендации используются при оценке городских программ не в полном объеме. В большинстве случаев оценивают выполнение

⁴ Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 14.04.2018).

намеченных мероприятий и степень освоения выделяемых финансовых ресурсов. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий чаще всего никто не оценивает. Более того, пока программа не воспринимается как инструмент городского развития, а эффективность выполнения ее мероприятий не оценивается. Таким образом, для российских городов в условиях программно-целевой управления остается актуальной задача освоения новых инструментов оценки программ.

Теоретическая база оценки была заложена в трудах (Weiss, 1972; Franklin and Thrasher, 1976; Scriven, 1980; Mishan, 1988, Patton, 1997). В последствие наиболее заметными в сфере оценки стали исследования (Гараджа, 2002; Dolan and Edlin, 2002; Vanclay et al., 2015; Хатри, 2005; Peacock, 2008; Miller et al., 2010). По мнению западных специалистов, к концу XX века оценочные исследования (*evaluation research*) считаются главным инструментом регулирования правительственных программ в сфере социальной политики. Вопросы оценочной деятельности стали предметом рассмотрения в специальных журналах: *Evolution and Program Planning*, *Evolution Review*, научных сборниках *Evolution Studies Review Annual*, в ряде университетов открыта соответствующая специализация (например, Franklin and Thrasher, 1976). Применение методологии оценки в российской практике исследовано в ряде работ (Кузьмин, 2001; Ветров и др. 2003; Визгалов, 2005; Шакина, 2008; Ильичев, 2009; Минченко, 2012; Афанасьев и Шаш, 2013; Алабина и Ершова, 2014; Воронин, 2014; Патракина, 2015; Елохов и Елохова, 2015; Ноженко, 2016; Кораблева, 2017).

Анализ указанных работ позволяет сформулировать цели программной оценки. Так Т. А. Алабина, А. Л. Александрова, Н. Н. Ершова, А. Г. Воронин значительное внимание уделяют оценке финансовой обеспеченности программ и соблюдению режима бюджетного финансирования мероприятий целевых программ (Алабина и Ершова, 2014; Александрова и др., 2003; Воронин, 2014). М. Ю. Гараджа рассматривает оценку как метод, определяющий результативность исполнения программ. Целью оценки, по его мнению, должно быть достижение результатов по отношению к программным целям (Гараджа, 2002). А. А. Кузьмин и А. А. Кораблева особое внимание уделяют выполнению мероприятий программ и проектов (Кузьмин, 2001; Кораблева, 2017). Г. Хатри, определяя цель оценки, указывает на измерение полученного эффекта и эффективности программ (Хатри, 2005, с. 11). По мнению Е. А. Шакиной, А. В. Ильичева, цель оценки заключается в определении значимости и результативности программы, а также анализе ее эффективности и обоснованности (Шакина, 2008; Ильичев, 2009). Авторы статьи разделяют позицию специалистов Института экономики города, которые считают, что единую цель осуществления оценки программ муниципальных образований можно рассмотреть как способствование эффективному социально-экономическому развитию городов (Ветров и др., 2003, с. 12; Визгалов, 2005; Елохов и Елохова, 2015). О. С. Минченко предлагает оценивать соответствие реализации программ достижению общественных целей и социально значимых результатов (Минченко, 2012). Д. Ю. Ноженко указывает на необходимость увязки оценки программ с формированием и развитием стратегического планирования на соответствующей территории (Ноженко, 2016). М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш

считает, что нужно не только оценивать расходы на достижение программной цели, но и сопоставить достигнутые результаты с затратами в рамках конкретного мероприятия (Афанасьев и Шаш, 2013).

Выделяемые исследователями цели программной оценки вытекают и из положений закона № 172-ФЗ, касающихся муниципального управления. Так, ст. 3 Федерального закона, раскрывая содержание понятия «муниципальная программа», предопределяет и цели ее оценки: комплекс программных мероприятий, задачи, сроки и ресурсы; эффективность достижения целей и решения задач развития муниципалитета. Статья 7 закрепляет цели оценки в формулировке принципов, которым должны соответствовать стратегические документы, в том числе муниципальные программы: результативность и эффективность, сбалансированность, преемственность и непрерывность, ответственность участников стратегического планирования, единство и целостность, прозрачность (открытость), реалистичность, разграничение полномочий, ресурсная обеспеченность, измеримость целей, соответствие показателей стратегическим целям.

В рамках компаративистского методологического подхода произведем исследование степени реализации теоретических положений и нормативных принципов в практике программной оценки на примере города Перми.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучение нормативно-правовых актов, регулирующих оценку программ и утвержденных указанными в первой графе таблицы 2 постановлениями органов местного самоуправления в крупнейших городах Российской Федерации, позволяет сделать выводы о применимости на практике некоторых видов оценки программ (табл. 2).

Анализ табл. 2 показал, что наиболее часто используется оценка городских программ по показателям финансирования, достижения программных целей и задач, выполнения программных мероприятий, отражающих предмет и особенности реализации программ. Оценка соответствия программ документам стратегического планирования, определенным законом № 172-ФЗ, используется только в Екатеринбурге, на основе показателя соответствия программ стратегии развития города.

Оценка конечных результатов реализации программы, проявляющихся в изменении показателей социально-экономического развития города в результате реализации программ, отмечена в документах администрации Москвы, Волгограда и Перми. В остальных городах применяется оценка промежуточных, но не конечных результатов программ. Между тем, согласно исследованиям Г. Хатри, главным принципом при определении результатов программы является поиск элементов, которые имеют прямое отношение не только к удовлетворенности клиентов программы, но и к населению в целом и значимы для них. Поскольку удовлетворенность клиентов и прочие подобные характеристики услуг (вежливость персонала, доступность услуги) соответствуют описанию, как правило, промежуточных результатов, постольку они не могут заменить собой оценку реального состояния клиента

Таблица 2 / Table 2

Применимость видов оценки программ в практике городского управления в России /
Applicability of evaluation programs types in urban governance practices in Russia

Город	Отражение видов оценки программ в документах городов						
	Оценка со-ответствия програм-мы страте-гии	Оценка финанси-рования программы	Оценка процесса реализации программы	Оценка продукта програм-мы	Оценка конечных результа-тов про-граммы	Оценка эффектив-ности программы	Оценка воздей-ствия про-граммы
Москва (пост. от 08.04.2015 № 190-ПП)	-	+	+	+	+	-	-
Санкт-Петербург (пост. от 25.12.2015 № 1186)	-	+	+	+	-	+	-
Новосибирск (пост. от 25.10. 2017 № 4830)	-	+	+	+	-	+	-
Екатеринбург (пост. от 14.10.2015 № 2880)	+	+	+	-	-	+	-
Нижний Новгород (пост. от 18.12.2017 № 1228)	-	+	+	+	-	+	-
Казань (пост. от 19.04.2016 № 1719)	-	+	+	+	-	+	+
Челябинск (пост. от 11.09.2015 № 177-п)	-	+	+	+	-	+	-
Омск (пост. от 22.04.2016 № 513-п)	-	+	+	+	-	+	-
Самара (пост. от 12.10.2015 № 1126)	-	+	+	+	-	+	-
Ростов-на-Дону (пост. от 23.08.2017 № 776)	-	+	+	+	-	+	-
Уфа (пост. 12.10.2016 № 1578)	-	+	+	+	-	+	-
Красноярск (пост. от 03.03.2015 № 105)	-	+	+	+	-	+	-
Пермь (пост. от 06.12.2016 № 1080)	-	+	+	+	+	+	-
Воронеж (пост. от 07.11.2014 № 1580)	-	+	+	+	-	+	-
Волгоград (пост. от 09.10.2014 № 1315)	-	+	+	+	+	+	-

Источник: составлено авторами; порядок городов в таблице определен по убыванию численности постоянного населения.

после получения программной услуги (Хатри, 2005, с. 33). В качестве показателя конечного эффекта программ используются индикаторы количественной оценки изменения состояния целевых систем, на что и ориентированы государственные или муниципальные программы (Визгалов, 2005).

Весьма разнообразны подходы к оценке эффективности городских программ. Во-первых, эффективность определяется по всей программе на основе расчета интегрального показателя, объединяющего несколько взвешенных показателей, отражающих, как правило, достижение программных целей и финансирование программ. Оценка эффективности программных мероприятий не ведется. Во-вторых, расчет интегральных показателей эффективности программ производится по разным методикам: по сумме баллов, долях от единицы, процентных индексах, что затрудняет сравнительный анализ однотипных программ в разных городах. В-третьих, при расчетах эффективности не используется общепризнанное соотношение эффекта программы к программным затратам, виды программных эффектов сводятся к достижению целевых индикаторов. Г. Хатри считает, что истинным индикатором полезности программных усилий является не произведенный продукт, а обретенный результат (эффект). Результаты – это события или изменения состояния, свидетельствующие о продвижении к цели программы (Хатри, 2005, с. 15). В работах М. Гараджа оценку эффекта целевых программ предлагается производить на основе показателей достижения результата по отношению к целям (Гараджа, 2002).

Наконец, необходимость оценки воздействия программ на социально-экономическое развитие города зафиксирована только в программных документах администрации Казани. В остальных городах оценка влияния применяется лишь в части промежуточных результатов программ без оценки их интегрального воздействия на развитие соответствующей территории. Между тем важнейшим принципом реализации программ является обеспечение повышения качества жизни населения соответствующей территории (общественного благополучия), а не только уровня жизни отдельных категорий граждан. А. Вильямс, И. Джиардин выделяют в составе социального эффекта программ общественную выгоду и внешний эффект (Williams and Giardina, 1993). При этом под общественной выгодой (social benefit) понимается обобщенная польза от различных видов деятельности, включающая выгоду самого субъекта, осуществляющего программу, а также выгоду людей, ее не оплачивающих. Под внешним эффектом (externality) подразумеваются добавочная экономия или издержки, не зависящие от программных действий, но влияющие на их конечные результаты. Фрэнк Ванклей выделяет социальный эффект программы в виде позитивных или негативных социальных и культурных изменений общественного положения (Vanclay et al., 2003).

Таким образом, приведение прикладных аспектов оценки программ в крупнейших городах России в соответствие с теоретическими положениями является актуальной задачей, решение которой, по нашему мнению, позволит повысить практическую значимость и объективность программного управления городским развитием.

ОБСУЖДЕНИЕ

Рассмотрим вопрос необходимости и возможности использования индикаторов «соответствия», «эффективности мероприятий программ», «влияния программ» в практике программного управления на примере крупнейшего города Перми.

Индикатор «соответствия» программ стратегическим документам. В Перми разработана стратегия развития до 2030 года, которая является основным документом долгосрочного планирования социально-экономического развития, устанавливает цель на долгосрочную перспективу, наиважнейшие задачи и направления развития города. В составе стратегии развития города выделено пять стратегических направлений (СН) и 59 задач. Для реализации задач Стратегии в городе по состоянию на 1 января 2017 года было разработано и реализовалось 34 целевые программы (ЦП), в которых намечено 173 задачи (табл. 3). Рассмотрим, насколько городские целевые программы соответствуют стратегическим задачам.

Таблица 3 / Table 3

Сопоставление целевых программ города Перми с функционально-целевыми направлениями Стратегии / Comparison of target programs of Perm with the functional and target directions of the Strategy, %

Количество задач по СН	Состав ЦП	Количество задач в ЦП		Отношение гр. 2 к гр. 1, %	Соотношение задач ЦП и СН, %	
		общее	совпадающие		по количеству (гр. 3 к гр. 1)	по содержанию (гр. 4 к гр. 1)
Социальное направление – 18	10	58	10	55,5	322,2	55,5
Обеспечение безопасности – 5	3	10	5	60,0	200,0	100,0
Развитие экономики – 7	2	11	7	28,6	157,1	100,0
Инфраструктура – 16	5	35	8	31,2	218,7	50,0
Развитие территории – 7	4	14	5	57,1	200,0	71,4
Система муниципального управления – 6	9	34	1	150,0	566,7	16,6
Итого: 59	34	173	36	57,6	293,2	61,0

Источник: составлено авторами по данным сайта администрации города Перми⁵.

⁵ Стратегия социально-экономического развития города Перми [Электронный ресурс]. URL: http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception_development/dok/strategia

Исследование разделения целевых программ по направлениям Стратегии развития Перми дает возможность сделать следующие выводы.

Во-первых, обращает на себя внимание неравномерное распределение программ по стратегическим направлениям. Например, направление «Социальное развитие» содержит 10 целевых программ и 18 задач, в то время как направление «Развитие инфраструктуры» – только 7 целевых программ и 16 задач, а направление «Развитие системы муниципального управления» содержит 9 целевых программ и 6 задач. В общем, стратегические задачи покрываются целевыми программами на 57,6 %, что означает, что половина задач Стратегии развития города не связана с целевыми программами. Количество задач в программах в три раза больше количества стратегических задач.

Во-вторых, анализ показал, что в программах отсутствует упоминание Стратегии развития города и не подчеркивается, что программа выступает инструментом, который призван реализовать стратегические задачи.

В-третьих, отдельные целевые программы имеют ведомственную адресность и не имеют связи с целевыми установками Стратегии развития города. Примером этого является программа «Приведение в нормативное состояние образовательных учреждений города Перми». Всего лишь 61 % стратегических задач отражен в целевых программах города. Отдельно следует подчеркнуть полное отражение стратегических задач в программах по направлениям «Экономическое развитие» и «Общественная безопасность». Меньше всего совпадений (16,7 %) было выявлено по направлению «Развитие системы муниципального управления».

Посмотрим, насколько целевые программы города соответствуют требованиям программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (табл.4).

Таблица 4 / Table 4

Отражение в задачах муниципальных программ г. Перми целей развития цифровой экономики в России на период до 2024 года/ The aims of digital economy development in Russia for the period up to 2024 as reflected in the goals of Perm municipal programs

Муниципальная целевая программа (МЦП)	Количество задач МЦП	Совпадение задач МЦП и целей программы «Цифровая экономика»	
		количество	%
1	2	3	4
1. «Благоустройство и содержание объектов озеленения общего пользования и объектов ритуального назначения на территории города Перми»	8	0	0,0
2. «Градостроительная деятельность на территории города Перми»	6	1	16,6
3. «Развитие муниципальной службы в администрации города Перми»	3	0	0,0

(дата обращения: 13.04.2018); Муниципальные программы [Электронный ресурс]. URL: http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception_development/dok/Municipal_programs/ (дата обращения: 13.04.2018).

1	2	3	4
4. «Культура города Перми»	8	1	12,5
5. «Обеспечение доступности качественного предоставления услуг в сфере образования в городе Перми»	12	0	0,0
6. «Обеспечение жильем жителей города Перми»	5	0	0,0
7. «Обеспечение платности и законности использования земли на территории города Перми»	2	0	0,0
8. «Общественное участие»	3	0	0,0
9. «Организация дорожного движения и развитие регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в городе Перми»	3	1	33,3
10. «Организация дорожной деятельности в городе Перми»	6	0	0,0
11. «Осуществление мер по гражданской обороне, пожарной безопасности и защите от чрезвычайных ситуаций в городе Перми»	6	0	0,0
12. «Охрана природы и лесное хозяйство города Перми»	4	0	0,0
13. «Потребительский рынок города Перми»	3	0	0,0
14. «Приведение в нормативное состояние образовательных организаций города Перми»	2	0	0,0
15. «Профилактика правонарушений в городе Перми»	3	0	0,0
16. «Развитие сети образовательных организаций города Перми»	3	0	0,0
17. «Развитие системы жилищно-коммунального хозяйства в городе Перми»	10	1	10,0
18. «Развитие физической культуры и спорта в городе Перми»	5	0	0,0
19. «Семья и дети города Перми»	5	1	20,0
20. «Социальная поддержка населения города Перми»	4	0	0,0
21. «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми»	3	0	0,0
22. «Управление муниципальным имуществом города Перми»	2	1	50,0

1	2	3	4
23. «Экономическое развитие города Перми»	9	1	11,1
24. «Молодежь города Перми»	2	0	0,0
Итого	117	7	5,98

Источник: составлено авторами по данным сайта администрации города Перми и программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶.

Из 24 городских программ, отраженных на сайте администрации города Перми в разделе стратегические документы, только в семи программах сформулировано по одной задаче, связанной с целями развития цифровой экономики, что составило 5,98 % от общего числа программных задач города.

Таким образом, сравнительный структурный анализ муниципальных программ Перми и стратегических документов города и России позволяет сделать вывод о неполной реализации в программных разработках принципа соответствия показателей, содержащихся в документах стратегического планирования органов местного самоуправления, целям обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития страны, зафиксированного в ст. 7 № 172-ФЗ. Этого несоответствия можно было избежать, если бы в состав программной оценки был включен индикатор, отражающий степень соответствия целевых программ стратегическим документам муниципального, регионального и федерального уровней. Для расчета этого индикатора можно использовать опыт Екатеринбурга.

Индикатор «эффективности» программных мероприятий. Принцип результативности и эффективности стратегического планирования, отраженный в п. 6 ст. 7 № 172-ФЗ, говорит, что выбор методов и способов достижения целей социально-экономического развития должен строиться на обязательности получения заданных результатов с минимальными затратами ресурсов. Вместе с тем анализ документов по оценке эффективности муниципальных программ в крупнейших городах Российской Федерации показал, что требование сравнения программных результатов и затрат не реализуется.

Покажем возможность расчета эффективности программ на основе сопоставления затрат и результатов на примере муниципальной программы «Профилактика правонарушений в городе Перми», утвержденной администрацией города Перми в 2015 году на 2016–2018 годы⁷. И хотя в настоящее время действует другая одноименная программа⁸, но рассмотрен-

⁶ Муниципальные программы...; Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»...

⁷ Муниципальная программа «Профилактика правонарушений в городе Перми»: утв. постановлением администрации города Перми от 20.10.2015 № 850 [Электронный ресурс]: cityperm.ru/upload/pages/6597/Dokument4.docx (дата обращения: 15.04.2018).

⁸ Муниципальная программа «Профилактика правонарушений в городе Перми»: утв. постановлением администрации города Перми от 19.10.2017 № 899 [Электронный ресурс]: <http://www.gorodperm.ru/docs/offDocs/?id=9564> (дата обращения: 15.04.2018).

ный нами документ представляет живой интерес, т.к. в нем наиболее выпукло и наглядно проявились недостатки действующего механизма формирования и оценки муниципальных целевых программ.

Финансирование программы из средств городского бюджета по годам составляло одинаковую сумму – 6513,8 тыс. руб. В результате реализации однотипного ежегодного набора мероприятий программы было запланировано снижение показателя «Уровень преступности на 10000 населения»: 220,8 – в 2015 году, 192,5 – в 2016 году, 186,7 – в 2017 году, 181 – в 2018 году. По уровню достижения этого показателя и оценивалась эффективность программы. Предлагаем рассчитать затраты на единицу снижения программного показателя. В 2016 году на единицу уменьшения показателя «Уровень преступности на 10000 населения» пришлось 6513,8: 28,3=230,17 тыс. руб. бюджетного финансирования, в 2017 – 6513,8: 5,8=1123,07 тыс. руб., в 2018 году затратно-есть единицы результата программы должна была достигнуть 6513,8: 5,7=1142,77 тыс. руб. Таким образом, затратно-есть прироста программного показателя за 2016–2018 годы выросла в 4,96 раза, а эффективность программы, как показатель обратной затратно-есть, снизилась с 0,0043 в 2016 году до 0,001 ед. результата на рубль затрат в 2018 году, т. е. в 4,3 раза.

Изменение целевого программного показателя (ЦПП) произошло из-за реализации программных мероприятий. Для нахождения изменения ЦПП под воздействием каждого мероприятия определим произведение долевого коэффициента мероприятия (доля от общего числа мероприятий программы) и показателя изменения ЦПП. Например, влияние мероприятия «Количество районных ДНД» на показатель уровня преступности определяется следующим образом: $(7:952) \times 28,3 = 0,00735 \times 28,3 = 0,20801$. Таким образом, рассмотренное мероприятие воздействовало на уменьшение уровня преступности на 0,735 %, или на 0,20801 единицы на 10000 населения. Эффективность данного мероприятия в 2016 году составляла $0,735 \times 0,0043 = 0,00316$.

Проведение подобных расчетов способствует выявлению городскими властями той части мероприятий муниципальных программ, которые обеспечивают лишь небольшой процент изменения ЦПП, т. е. несущественно воздействуют на перемену ситуации, но на которые направляется значительная часть бюджета. В нашем случае на мероприятия, обеспечивающие лишь 0,11–0,32 % изменения ЦПП, были запланированы более 80 % расходов из бюджета программы. Эти средства можно было сэкономить и направить на осуществление иных мероприятий, например, на профилактику употребления молодежью города психоактивных веществ (38,0 % влияния на ЦПП), занятости несовершеннолетних (37,0 %).

Целесообразно корректировать финансирование программ исходя из достигаемых результатов изменения целевого показателя. Например, если по программе «Профилактика правонарушений в городе Перми» показатель уменьшения преступности в 2017 году составил 20,5 % от уровня предыду-

щего года (5,8:28,3), то и объем программных затрат должен был быть соразмерно уменьшен.

Применение индикатора «влияние» программ на развитие города предполагает выполнение следующих условий. Во-первых, определение общего и частных показателей, отражающих социально-экономическую ситуацию в городе; во-вторых, установление эталонного изменения показателей развития; в-третьих, контроль за приближением параметров городского развития к эталонным (целевым) индикаторам под воздействием программ. Главным условием реализации указанных критериев становится использование программного подхода в качестве основного метода формирования и распределения городского бюджета.

Определение показателей, фиксирующих социально-экономическую ситуацию в городе, основано на том, что реализация муниципальных программ должна обеспечить рост привлекательности города как места удобного для проживания и трудовой деятельности. В качестве общего индикатора, отражающего динамику комфортности городской жизни, предлагается использовать рост численности постоянного населения. Если город имеет хорошие условия для жизнедеятельности людей, то численность постоянного населения в нем увеличивается за счет миграции и естественного прироста. В качестве частных индикаторов, обеспечивающих рост численности постоянного населения города, можно назвать количество и качество рабочих мест и возможности трудоустройства, наличие и доступность товаров и услуг, жилья, в том числе степень его благоустройства, уровень заработной платы, показатели безопасности жизнедеятельности и др., т.е. применять систему показателей качества жизни (Елохов, 2007, с. 56).

Установление эталонного изменения показателей развития предполагает, что власти должны программировать процесс развития отдельных сфер жизнедеятельности города или города в целом таким образом, чтобы темпы роста показателей качества жизни опережали темп роста численности постоянного населения (см. группу 4. табл. 5). В этих условия будет обеспечиваться развитие города.

Показателем, позволяющим осуществлять контроль за приближением параметров городского развития к эталонным (целевым) индикаторам под воздействием программ, оценить эти отклонения за конкретный промежуток времени, может стать коэффициент ранговой корреляции Спирмена. При положительном значении коэффициента, особенно при значении близком к 1, можно сделать вывод, что мероприятия целевых программ оказывают положительное влияние на повышение степени комфортности жизни и деятельности людей в городе. При отрицательном значении коэффициента, особенно при значении, близком к (-1), мероприятия целевых программ не оказывают влияние (или слабо влияют) на социально-экономическое развитие города.

Данные для расчета влияния программ на развитие Перми в 2009–2017 годы приведены в табл. 5.

Таблица 5 / Table 5

**Оценка влияния программ на развитие города Перми за 2009–2017 годы /
Evaluation of programs impact on Perm city development in 2009–2017**

Показатель	Значение показателя, 2017	Темп роста (2017 к 2009), %	Эталонное изменение показателя (эталонный ранг)	Фактическое изменение показателя (фактический ранг)	Отклонение	
					(гр. 4–гр. 5)	(гр. 4–гр. 5) ²
Численность населения, тыс. чел.	1048,0	106,3	5	3	2	4
Занято в экономике, тыс. чел	275,8	88,2	4	4	0	0
Жилая площадь, кв. м/чел.	24,8	116,9	3	2	1	1
Заработная плата, руб./мес.	40043,2	200,5	2	1	1	1
Преступлений на 10 тыс. чел.	204,2	50,9	1	5	–4	16

Источник: составлено авторами по данным сайта администрации города Перми⁹.

Коэффициент ранговой корреляции Спирмена равен: $K_s = 1 - 6 \cdot (4 + 0 + 1 + 1 + 16) : 120 = 1 - 132 : 120 = 1 - 1,1 = -0,1$. Отрицательное значение данного показателя говорит о том, что в рассмотренном периоде отмечается слабое влияние программ на социально-экономическую обстановку в городе. На наш взгляд, это объясняется тем фактом, что программы муниципалитетов стали документами, обеспечивающими не решение задач и проблем города, а распределение средств бюджета. Программа стала тактической, и ее финансирование утверждается ежегодно на очередной финансовый год. Вместе с тем глава города, используя действующую методику оценки эффективности программ, в «Сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ города Перми по итогам 2016 года» признал низкоэффективными только четыре программы из 24, т. е. фактически дал положительную оценку программной деятельности в городе¹⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что к настоящему времени в крупнейших городах страны сформировались нормативно-правовая база и практика оценки целевых программ. Преобладают показатели, отражающие сте-

⁹ *Итоги социально-экономического развития города Перми [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/> (дата обращения: 10.04.2018).*

¹⁰ *Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ города Перми по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.gorodperm.ru/actions/strategy/conception_development/monitorig/svod_doklad/ (дата обращения: 10.04.2018).*

пень достижения целей программы, выполнения мероприятий, входящих в программу, освоения планового объема финансирования. При оценке программ не используется индикатор, отражающий степень их соответствия стратегическим документам муниципалитета, региона и Российской Федерации, что противоречит требованиям № 172–ФЗ. В оценке программ не анализируется эффективность программных мероприятий как соотношение затрат и результата программ. Оценка эффективности реализации муниципальных программ определяется по шкале, основанной на экспертных оценках, и допускает субъективное толкование, приводящее к некорректным управленческим выводам. Не оценивается влияние программ на конечные результаты социально-экономического развития города. Программное влияние определяется по промежуточным результатам, устанавливаемым муниципальными ведомствами.

Отсутствие в городских методиках оценки программ указанных видов оценок противоречит теории оценки, нормативным требованиям № 172–ФЗ, снижает ценность выводов оценки для городской власти. Поэтому действующие методики оценки программ в крупнейших городах нельзя признать совершенными и комплексными.

Для совершенствования методики оценки программ предлагается следующее.

1. Использовать компаративный анализ целей и задач городских программ и стратегических документов городского, регионального и федерального уровней, определять степень соответствия программных задач целевым установкам стратегических документов, актуализировать программы при появлении новых стратегических установок.

2. Выбор способов и методов достижения программных целей должен строиться на обязательности достижения заданных результатов с минимальными затратами ресурсов. В этих целях заменить расчетные интегральные показатели эффективности программ методом расчета эффективности программ на основе сопоставления затрат и прироста программных результатов. Определять изменение ЦПП под воздействием каждого мероприятия как произведение показателя изменения ЦПП и долевого коэффициента мероприятия (доля от общего числа мероприятий программы). Корректировать финансирование программы и отдельных мероприятий в зависимости от эффективности и влияния на изменения целевого показателя.

3. Оценка «влияния» программ на показатели экономического и социального развития города предлагает выполнение следующих условий. Во-первых, определение общего и частных показателей, отражающих социально-экономическую ситуацию в городе; во-вторых, установление эталонного изменения показателей развития; в-третьих, контроль за сближением параметров городского развития к эталонным (целевым) индикаторам под воздействием программ. Главным условием реализации указанных критериев становится использование программного подхода в качестве основного метода формирования и распределения городского бюджета. В качестве общего индикатора, отражающего динамику комфортности городской жизни, предлагается использовать показатель роста численности постоянного населения.

В качестве частных индикаторов, обеспечивающих рост численности постоянного населения города, применять систему показателей качества жизни. При оценке целевых программ учитывать их влияние на направление отклонений фактических показателей социально-экономического развития города от эталонной динамики на основе коэффициента ранговой корреляции Спирмена.

На примере одного из крупнейших городов Российской Федерации – города Перми показана возможность использования индикаторов «соответствия», «эффективности» и «влияния» в системе оценки городских программ.

Оценка соответствия целевых программ Стратегии развития города Перми привела к следующим выводам. Во-первых, стратегические задачи покрываются целевыми программами на 57,6 %, а это означает, что половина задач Стратегии развития города не связана с целевыми программами. Количество задач в программах в три раза больше количества задач в стратегических направлениях. Во-вторых, ни в одной городской программе не подчеркнуто, что целевая программа выступает инструментом, который позволяет реализовать стратегические задачи. В-третьих, только чуть больше 60 % стратегических задач содержится в целевых программах города.

Предложенный алгоритм расчета влияния программных мероприятий на достижение программного результата позволяет более объективно оценить эффективность программы и разработать систему мер, способствующих ее повышению за счет сокращения малоэффективных мероприятий, корректировки объемов финансирования программы пропорционально изменению целевого программного показателя.

Оценка городских программ в 2009–2017 годы по методике, предложенной авторами, показала, что коэффициент ранговой корреляции Спирмена равен $-0,1$, что свидетельствует о слабом влиянии программ на социально-экономическую обстановку в городе.

Итоги исследования показывают, что действующие положения о разработке и реализации городских программ необходимо и возможно дополнить оценкой их соответствия стратегическим документам, расчетом эффективности программных мероприятий, учетом влияния программ на экономическое и социальное развитие города. По нашему мнению, это будет способствовать повышению эффективности программного управления городским развитием, созданию более действенной системы программных мер, обеспечивающих рост качества жизни в городе, в том числе в русле указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Библиографический список

Алабина Т. А., Ершова Н. Н. Оценка эффективности долгосрочных целевых программ: теория и практика (на примере Кемеровской области). Барнаул: Изд. группа «Си-пресс», 2014. 146 с.

Александрова А. Л., Садовская З. Л., Страйк Р. Дж., Чагин К. Г. Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходи-

мость оценки. Пример оценки программы «От пособия к зарплате» в г. Пермь. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 88 с.

Афанасьев М. П., Шапш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.

Ветров Г. Ю., Визгалов Д. В., Пинегина М. В., Шевырова Н. И. Оценка муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 89 с.

Визгалов Д. В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 108 с.

Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2014. 176 с.

Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. 135 с.

Елохов А. М. Стратегическое управление развитием муниципального образования. Пермь: Изд-во Перм. гос. ун-та, 2007. 176 с.

Елохов А. М., Елохова Т. А. Стратегическое программно-целевое управление. Пермь: Изд-во НОУ ВПО ЗУИЭП, 2015. 334 с.

Ильичев А. В. Основы анализа эффективности и рисков целевых программ: истоки, формализация, реализация. М.: Науч. мир, 2009. 332 с.

Кораблева А. А. Методические основы оценки эффективности муниципальных программ // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15, № 4. С. 691–705.

Кузьмин А. А. Особенности проведения отдельных этапов оценки проектов и программ [Электронный ресурс]. 2001. URL: <http://www.ipen21.org/ipen/> (дата обращения: 19.04.2018).

Минченко О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. 2012. № 2. С. 14–20.

Ноженко Д. Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. 2016. № 4. С. 8–15.

Патрахина Т. Н. Подходы к оценке эффективности государственных целевых программ // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 2. С. 65–68.

Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / пер. с англ. И. Л. Толстовой. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 276 с.

Шакина Е. А. Многоуровневая оценка целевых программ как метод управления расходами региональных и муниципальных бюджетов: автореф. дис... канд. экон. наук. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. 27 с.

Dolan P., Edlin R. Is It Really Possible to Build a Bridge between Cost-Benefit Analysis and Cost-Effectiveness Analysis? // Journal of Health Economics. 2002. Vol. 21, № 5. P. 827–843.

Franklin J., Thrasher J. An Introduction to Program Evaluation. N.Y.: Wiley, 1976. 233 p.

Miller G. I., Hildreth W. B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. Boulder, CO: Westview Press, 2010. 504 p.

- Mishan E.* Cost-Benefit Analysis. L.: George Allen and Unwin, 1988. 447 p.
- Patton M. Q.* Utilization-Focused Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997. 667 p.
- Peacock S.* An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. Melbourne: Centre for Health Program Evaluation, 2008. 128 p.
- Scriven M.* The Logic of Evaluation. Inverness, CA: Edgepress, 1980. 125 p.
- Vanclay F., Esteves A. M., Aucamp I., Franks D.* Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects. Fargo, ND: International Association for Impact, 2015. 108 p.
- Weiss C. H.* Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972. 160 p.
- Williams A., Giardina E.* Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost – Benefit Analysis. Cambridge: University Press, 1993. 184 p.

Информация об авторах

Елохов Александр Михайлович – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры менеджмента ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-2781-8112

ResearcherID: I-8706-2018

Электронный адрес: reader1201@rambler.ru

Арбузова Татьяна Александровна – ассистент кафедры менеджмента ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-0258-3505

ResearcherID: J-5968-2018

Электронный адрес: businesspyt@gmail.com

Статья получена 1 мая 2018 года

UDC 352.075: 005.01

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-2-272-293

INDICATORS OF “CONFORMITY”, “EFFICIENCY”, “INFLUENCE” IN THE ESTIMATION SYSTEM OF THE LARGEST CITY PROGRAMS

Aleksandr M. Elokhov

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

ORCID: 0000-0003-2781-8112

ResearcherID: I-8706-2018

E-mail: reader1201@rambler.ru

Tatiana A. Arbuzova

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

ORCID: 0000-0003-0258-3505

ResearcherID: J-5968-2018

E-mail: businesspyt@gmail.com

For citation:

Elokhov, A. M. and Arbuzova, T. A. (2018), "Indicators of "Conformity", "Efficiency", "Influence" in the Estimation System of the Largest City Programs", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 272–293, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-272-293.

Introduction. This article considers the issue still actual for the largest cities of the Russian Federation: how to turn the evaluation of municipal target programs from a limited control tool of the city administration into an effective method of urban program development.

Aims. To show the need and possibility of using in program evaluation the new indicators: "conformity" of programs on urban development strategy, "effectiveness" of program activities implementation, "impact" of programs on the socio-economic municipal development.

Methods. The study employed the general scientific methods, methods of logical, systemic, comparative and statistical analysis of normative and legal documents regulating evaluation of target programs in the largest Russian cities.

Results. Conditions and limitations of the new indicators use in the system of program evaluation are determined, the proposed approach is tested on the example of improving the assessment of municipal programs of the largest city – the city of Perm – in 2009–2017.

Conclusion. The use of the proposed indicators supplements the methodology of program evaluation, improves the reliability of program evaluation by city authorities and city residents, optimizes budget expenditures depending on the effectiveness of program activities, increases the responsibility of program managers for the impact of programs on the socio- economic development of the largest city.

Keywords: the largest city; the target program; program evaluation; conformity assessment; evaluation of program effectiveness; assessment of the impact of programs on the socio-economic city development

References

Alabina, T. A. and Yershova, N. N. (2014), *Otsenka effektivnosti dolgosrochnykh tselevykh programm: teoriya i praktika (na primere Kemerovskoy oblasti)* [Evaluation of long-term target programs effectiveness: theory and practice (exemplified by the Kemerovo region)], Publishing group "Si-press", Barnaul, Russia.

Aleksandrova, A. L., Sadovskaya, Z. L., Strayk, R. Dzh. and Chagin, K. G. (2003), *Effektivnost' munitsipalnykh sotsialnykh programm: vozmozhnost i neobkhodimost otsenki. Primer otsenki programmy "Ot posobiya k zarplate" in Perm* [Efficiency

of municipal social programs: the possibility and necessity of evaluation. An example of "From benefits to wages" program evaluation in Perm], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Afanasiev, M. P. and Shash, N. N. (2013), "Assessment Methodologies of the State-Funded Program Efficiency", *Public Administration Issues*, no. 3. pp. 48–69.

Vetrov, G. Yu., Vizgalov, D. V., Pinegina, M. V. and Shevyrova, N. I. (2003), *Otsenka munitsipalnykh programm* [Evaluation of municipal programs], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Vizgalov, D. V. (2005), *Metody otsenki munitsipalnykh program* [Methods for evaluation of municipal programs], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Voronin, A. G. (2014), *Munitsipalnoye khozyaystvovaniye i upravleniye: problemy teorii i praktiki* [Municipal management and management: problems of theory and practice], Finansy i statistika, Moscow, Russia.

Garadzha, M. Yu. (2002), *Monitoring rezultativnosti byudzhetykh raskhodov: osnovnyye etapy vnedreniya na mestnom urovne* [Monitoring of effectiveness of budget expenditures: the main stages of implementation at the local level], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Elokhov, A. M. (2007), *Strategicheskoye upravleniye razvitiyem munitsipalnogo obrazovaniya* [Strategic management of the municipal formation development], PSU Publishing House, Perm, Russia.

Elokhov, A. M. and Elokhova, T. A. (2015), *Strategicheskoye programmno-tselevoye upravleniye* [Strategic program-target management], West Ural Institute of Economics and Law Publishing House, Perm, Russia.

Ilichev, A. V. (2009), *Osnovy analiza effektivnosti i riskov tselevykh programm: istoki, formalizatsiya, realizatsiya* [Bases of efficiency and risks analysis of target programs: sources, formalization, realization], Nauchnyy mir, Moscow, Russia.

Korableva, A. A. (2017), "A Methodological Framework for Assessing the Effectiveness of Municipal Programs", *Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 15, no. 4, pp. 691–705.

Kuz'min, A. A. (2001), "Peculiarities of conducting separate stages of evaluation of projects and programs" [Online], available at: <http://www.ipen21.org/ipen/> (Accessed April 19, 2018).

Minchenko, O. S. (2012), "Approaches to the targeted programs assessment in the Russian practice", *Voprosy upravleniya*, no. 2, pp. 14–20.

Nozhenko, D. Yu. (2016), "Government Programs as a Tool for Strategic Management: An Interregional Analysis", *Voprosy upravleniya*, no. 4, pp. 8–15.

Patrakhina, T. N. (2015), "Approaches to Assessing the Effectiveness of Government Programs", *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*, no. 2, pp. 65–68.

Hatry, H. P. (2005), *Monitoring rezultativnosti v obshchestvennom sektore* [Measuring Productivity in the Public Sector], Translated by Tolstova, I. L., The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

Shakina, Ye. A. (2008), *Multi-level evaluation of targeted programs as a method of managing the costs of regional and municipal budgets*, Abstract of Ph.D. dissertation, Finances, Monetary Circulation and Credit, Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Dolan, P. and Edlin, R. (2002), "Is It Really Possible to Build a Bridge between Cost-Benefit Analysis and Cost-Effectiveness Analysis?", *Journal of Health Economics*, vol. 21, no. 5, pp. 827–843.

Franklin, J. and Thrasher, J. (1976), *An Introduction to Program Evaluation*, Wiley, N.Y., USA.

Miller, G. I., Hildreth, W. B. and Rabin, J. (2010), *Performance-Based Budgeting*, Westview Press, Boulder, CO, USA.

Mishan, E. (1988), *Cost-Benefit Analysis*, George Allen and Unwin, L., UK.

Patton, M. Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA.

Peacock, S. (2008), *An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals*, Centre for Health Program Evaluation, Melbourne, Australia.

Scriven, M. (1980), *The Logic of Evaluation*, Edgepress, Inverness, CA, USA.

Vanclay, F., Esteves, A. M., Aucamp, I. and Franks, D. (2015), *Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects*, International Association for Impact, Fargo, ND, USA.

Weiss, C. H. (1972), *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, USA.

Williams, A. and Giardina, E. (1993), *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost – Benefit Analysis*, University Press, Cambridge, UK.

Received May 1, 2018

УДК 352.072.338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-294-318

ФАКТОРЫ ИМИДЖА ТЕРРИТОРИИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

Е. Н. Королева

Самарский государственный экономический университет, г. Самара, Россия

М. В. КУРНИКОВА

Самарский государственный экономический университет, г. Самара, Россия

Для цитирования:

Королева Е. Н., Курникова М. В. Факторы имиджа территории в стратегическом управлении развитием сельских муниципальных районов // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 294–318. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-294-318.

Введение: в России активно внедряется система стратегического управления муниципальным социально-экономическим развитием. В этой связи актуально использование методологии и соответствующего инструментария обоснования стратегических решений с учетом ключевых факторов местного развития.

Муниципальные стратегии в России, как правило, опираются на традиционные факторы (природные ресурсы, производственный и инфраструктурный потенциал, трудовые ресурсы и др.). Однако новые креативные факторы – имидж, бренд и репутация места редко принимаются во внимание в сфере стратегирования муниципальным развитием. Особенно это касается слабо урбанизированных территорий России, имеющих сельскохозяйственную специализацию.

Цель: развитие методологической базы изучения имиджа территориальных систем муниципального уровня, в том числе разработка методического инструментария идентификации ключевых имиджеобразующих факторов стратегического развития сельских муниципальных районов.

Методы: исследование базируется на эмпирических данных, полученных авторами в 2016–2018 годах, посредством социологического опроса жителей муниципальных районов Самарской области.

Результаты: представлена авторская трактовка содержания дефиниции «имидж территории»; разработан и успешно апробирован инструментарий выявления ключевых имиджеобразующих факторов перспективного развития сельских территорий; сформулированы рекомендации по их использованию в стратегическом управлении.

Выводы: результаты исследования адресованы органам местного самоуправления, всем участникам стратегического планирования в регионах России, занимающимся разработкой муниципальных стратегий.

Ключевые слова: имидж территории; стратегическое управление; муниципальная стратегия; сельский муниципальный район; муниципальное образование; местное развитие; факторы имиджа

ВВЕДЕНИЕ

В реалиях современной жизни сельская «глубинка» воспринимается большинством россиян двояко: с одной стороны, как поставщик недорогого, качественной и экологически чистой сельскохозяйственной продукции

в город и «колыбель» вековых ценностей российской нации; с другой стороны, как очаг бедности и социального неблагополучия, место, где невозможно приобщиться к приемлемым стандартам образования, отдыха, лечения, культуры, коммунальных и других услуг. Истоки негативных стереотипов кроются в традиционно более низком уровне жизни сельского населения по сравнению с городским. Между тем в нашей стране, которая традиционно была аграрной, сельский образ жизни ведут более четверти россиян¹. От развития села во многом зависит будущее России в целом.

В новых условиях хозяйствования аграрное производство уже не способно стать универсальным путем решения проблем сельской местности, и отраслевой подход к решению задач устойчивого развития сельских территорий должен быть дополнен стратегическим видением их комплексного развития (Цапиева и Сагидов, 2012). Под стратегическим управлением муниципальных образований понимают, прежде всего, разработку и реализацию системы стратегических решений, учитывающих интересы большинства субъектов муниципальной социально-экономической системы, относительно ее будущих изменений в процессе взаимодействия с динамичной, неопределенной и конкурентной внешней средой (Королева, 2006). При этом ключевым условием успеха реализации стратегии, выбора методов и инструментов стратегического управления является наличие и использование необходимых ресурсов.

В условиях постиндустриальной экономики и повсеместного проникновения инновационных технологий особым ресурсом стратегического управления, предопределяющим экономическую, политическую и социальную перспективу территории любого уровня, становится формирование территориального имиджа. Имиджевые технологии находят применение в территориальном управлении, превращаясь в новые инструменты воздействия на целевые аудитории. В этой связи местам, как и товарам и услугам, необходим искусный маркетинг (Kotler et al., 1999). Ключевая роль маркетинга становится все более очевидной в конкурентном успехе и устойчивом развитии сельских территорий.

Между тем в российских условиях вопросы формирования положительного имиджа территории остаются малоизученными на муниципальном уровне, особенно применительно к сельским территориям. По мнению М. С. Тафинцевой, миссия маркетинга сельской территории заключается в инструментально-методической поддержке системы территориального управления, нацеленной на достижение устойчивого развития сельских территорий, формирование конкурентных преимуществ, развитие компетенций органов власти сельских территорий по продвижению интересов и формированию благоприятного имиджа территории (Тафинцева, 2013). Таким образом, управление формированием положительного имиджа сельской территории помогает достичь новых стандартов качества жизни сельского населения, повысить престиж проживания и ведения деятельности в сельской местности.

Проблемы имиджевого позиционирования наций (Anholt, 2007; 2010), стран (Dinnie, 2015), макрорегионов (Zenker and Braun, 2010; Zenker, 2011; Zenker et al., 2017), городов (Prilenska, 2012, Antirroiko, 2005), муниципальных образований (Hankinson, 2009), туристских дестинаций (Almeyda-Ibáñez and

¹ Российский статистический ежегодник. 2017: стат. сб. М.: Росстат, 2017.

George, 2017; Blain et al., 2005; George et al., 2017; Gartner, 2014) стали предметом научного интереса и практических разработок в зарубежных исследованиях начиная с 1990-х годов. В них имиджевые технологии и брендинг представлены как фактор экономического роста (Prilenska, 2012), социально-экономического развития и улучшения качества жизни населения (Kavaratzis, 2005). В зарубежной практике стратегический подход к управлению формированием территориального имиджа впервые был разработан на страновом уровне и успешно использован Австралией, Гонконгом и Испанией, а впоследствии адаптирован сначала европейскими и североамериканскими мегаполисами – Барселоной, Парижем, Нью-Йорком, Торонто, позднее городами из других регионов мира – Ахмадабадом, Монтевидео, Аккрой, Чунцином и др. В целом, в основе вышеупомянутых исследований лежит методология, применяемая для брендинга коммерческих продуктов и услуг, адаптированная с учетом многогранной и сложной природы территориальных сообществ, состоящих из независимых и конкурирующих между собой коммерческих предприятий, продуктов и наработок.

Становление методов и инструментов территориального управления формированием привлекательного имиджа в России основывается как на практических разработках имиджеологии как технологии воздействия, так и на фундаментальных подходах стратегического управления, в рамках которого наблюдается широкое проникновение маркетинговых инструментов и технологий в практику. В современных условиях территории любого уровня заинтересованы в разработке эффективной стратегии для внедрения в массовое сознание своего положительного образа.

В отечественных исследованиях проектирование имиджа как ресурса территориального управления, в связи со спецификой территориального устройства Российской Федерации, стало объектом научного дискурса применительно к регионам (Галумов, 2003; Важенина и Важенин, 2010; Джанджугова, 2006; Алимова и Чернышев, 2010; Фролов, 2013) и городам (Визгалов, 2008; 2011; Эрдынеев, 2010; Романова, 2012).

В социокультурных исследованиях имидж рассматривается как «эмоционально окрашенный стереотипный образ, целенаправленно формируемый субъектами общественной практики в индивидуальном, групповом и общественном сознании для достижения политических, экономических и социальных результатов» (Кошлякова, 2015, с. 70). При этом, будучи коммуникативной технологией, имидж учитывает субъективизм контактной аудитории (Ульяновский, 2008). Важной характеристикой содержания имиджа является как заполнение случайным образом, так и возможность целенаправленного проектирования. При этом краеугольным камнем имидж-проектирования является творческое решение (Яшина, 2015).

В практике территориального управления имидж места – это набор убеждений и ощущений людей, которые возникают по поводу природно-климатических, исторических, этнографических, социально-экономических, политических, морально-психологических и других особенностей данной территории (Важенина и Важенин, 2010). Таким образом, в основе имиджа территории лежит понятие территориальной индивидуальности, воплощение всех ее конкурентных преимуществ, ресурсных возможностей, а также «тра-

ектория развития» территории. По своей сути имидж территории является комплексной формой ее коммуникации, обеспечивающей значимым целевым аудиториям определенное впечатление о территории и отношение к ней (Гавра и Таранова, 2013).

В целях настоящего исследования, учитывая многогранность понятия «имидж», считаем необходимым конкретизировать его и рассматривать как совокупность характеристик территории, формируемых на основе ее конкурентных преимуществ, отражающих как объективные параметры развития, так и стереотипизированное, часто субъективное восприятие данной территории. Поскольку имидж можно искусственно конструировать и целенаправленно формировать, очевидно, что важным ресурсом стратегического управления развитием территории может стать проектирование и продвижение благоприятного имиджа.

В последние годы, в связи с необходимостью реализации требований Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» по разработке стратегий социально-экономического развития на муниципальном уровне, появились публикации, отражающие практику позиционирования имиджа муниципальных районов Республики Татарстан (Галеева, 2009), Республики Мордовия (Неретина и Чареева, 2012; Кудрина и др., 2015), Кемеровской (Караваяева и Гутова, 2012), Белгородской (Турьянский, 2014) областей и др. Кроме того, можно выделить работы, в которых формирование положительного имиджа рассматривается как фактор развития отдельных муниципальных сфер: туризма (Щербакова, 2013), культуры (Старцева, 2015), инвестиционной привлекательности (Фирсов, 2013).

Однако роль имиджа недооценивается при разработке муниципальных стратегий, что значительно снижает качество результатов процесса стратегического планирования. Это относится в первую очередь к этапу диагностического и конкурентного анализа, в рамках которого необходимо выявить факторы и потенциалы перспективного развития территории. Обычно именно аналитический этап снабжен наиболее подробными рекомендациями. Приходится констатировать, что в России отсутствуют официальные общепринятые методики по разработке стратегий, адресованные всем муниципалитетам. Каждый регион (субъект РФ) по-своему решает вопросы методической поддержки стратегического планирования развития муниципальных образований, находящихся на его территории. По нашей оценке, имидж не упоминается ни в одном из региональных официальных методических документов в составе местных факторов перспективного развития, подлежащих анализу. Этот же вывод справедлив и в отношении имеющихся работ исследовательского характера, посвященных лучшим практикам разработки стратегий малых городских и сельских поселений (Жихаревич, 2017).

Таким образом, вопросы территориального имиджа изучаются фрагментарно. Отсутствуют исследования, содержащие методический инструментарий идентификации факторов имиджа для территорий локального уровня. Не имея методологии и соответствующего инструментария, имидж не может быть использован на последующих этапах стратегирования. Это ограничивает возможности и снижает качество обоснования стратегических решений для большинства российских муниципальных образований. Поэтому именно

в рамках этапов целеполагания и реализации стратегии формирование имиджа должно стать необходимым инструментом стратегического управления.

В связи с этим целью исследования является развитие методологической базы изучения имиджа территориальных систем муниципального (локального) уровня, в том числе разработка методического инструментария идентификации ключевых имиджеобразующих факторов стратегического развития сельских муниципальных районов.

В рамках исследования были поставлены две основные задачи:

- 1) разработка и апробация инструментария выявления ключевых имиджеобразующих факторов перспективного развития сельских территорий;
- 2) обоснование рекомендаций по использованию выявленных факторов в стратегическом управлении развитием сельских муниципальных районов.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Существует большое разнообразие количественных и качественных методов исследования территориального имиджа; применение конкретного метода зависит от объекта исследования, цели и имеющейся информации.

В данном исследовании целесообразно использование методов социологического исследования (анкетирование, интервьюирование, опрос и проч.) по следующим причинам:

- имидж муниципального образования как совокупность представлений (стереотипов) о данной территории имеет ограниченное число компонентов, максимально точная идентификация которых возможна при достаточном уровне репрезентативности выборки социологического исследования;
- феномен имиджа не имеет конкретного эталона и единиц измерения, что ограничивает использование количественно-качественных методики исследования.

Социологический опрос проводился в двух сельских муниципальных районах Самарской области (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Основные характеристики муниципальных районов / Key features of municipal areas

№ п/п	Характеристика	Алексеевский район	Безенчукский район
1	Население, чел. (на 01.01.2018)	11 728	40 152
2	Площадь, км ²	1890,87	1988,80
3	Количество муниципальных образований в составе района	5	12
4	Доля сельскохозяйственного производства в валовом муниципальном продукте, %	46,5	28,7

Источник: составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики².

² Федеральная служба государственной статистики. Самарская область [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst36/DBInet.cgi> (дата обращения: 14.04.2018).

Таблица 2 / Table 2

Структура анкеты по определению имиджеобразующих характеристик сельской территории /
Questionnaire design defining image-generating features of a rural area

№	Блок вопросов	Количество вопросов	Тип вопросов
1	Социально-демографические характеристики респондентов	4	Закрытые с единственным вариантом ответа
2	Социально-экономическая ситуация в муниципальном образовании	1	Закрытый с единственным вариантом ответа
	Приоритетные направления	1	Шкалирование
	Приоритетные направления	2	Закрытые с множественным вариантом ответа
	Отношение респондентов к муниципальному образованию	2	Закрытые с единственным и множественным вариантом ответа
3	Образ будущего муниципально-го образования	1	Открытый
	Достоинства и недостатки муниципального образования	2	Открытые
	Достопримечательности муниципального образования	1	Открытый
	Ассоциации	2	Открытые
	Имидж муниципального образования	1	Открытый
	Количественная оценка качественных характеристик муниципального образования по методу семантических дифференциалов	1	Шкалирование
	Развитие бизнеса в муниципальном образовании	2	Открытые
ИТОГО ВОПРОСОВ		20	

Источник: составлено авторами.

В качестве основного метода социологического исследования была применена случайная бесповторная выборка, что обеспечило высокий уровень репрезентативности.

Социологическое исследование в Алексеевском районе проводилось в мае 2016 года методом выборочного анкетирования 270 респондентов, в Безенчукском районе данный этап процесса стратегического планирования осуществлялся в феврале 2018 года, респондентами выступили 493 человека.

Для анкетирования была разработана анкета, вопросы которой подразделены на три блока (табл. 2).

Вопросы первого блока позволили получить характеристику респондента: пол, возраст, социальное положение и длительность проживания в муниципальном районе. Вопросы второго блока носили исследовательский характер и были направлены на оценку социально-экономической ситуации в муниципальном районе, основные характеристики которой, безусловно, находят отражение в муниципальном имидже. Данный блок был представлен следующими вопросами: 4 вопроса, ответы на которые дают представление об оценке респондентом социально-экономического положения района и перспектив его развития; 2 вопроса, направленные на выяснение отношения респондента к своей «малой родине». Третий блок анкеты был сформирован из вопросов преимущественно открытого типа, позволяющих выявить основные ресурсы, которые необходимо использовать для формирования положительного имиджа сельских муниципальных районов.

Кроме того, в рамках одного из вопросов третьего блока был использован метод семантического дифференциала, использующий количественные и качественные измерения одновременно. Использование данного метода дало возможность выявить глубинные, неосознаваемые характеристики района, с последующим использованием количественных мер их оценки. Респондентам предлагалось оценить набор характеристик своего района по семи градациям. Это позволило сделать выводы о психологическом восприятии объекта и об отношении к нему респондента.

Примененный для обработки результатов метод – простых и сложных группировок. Он позволил осуществить обстоятельный анализ основных имиджеобразующих характеристик сельских муниципальных районов, способных стать ресурсом развития сельской территории.

Обработка результатов анкетирования проводилась с помощью пакета SPSS IBM – программного продукта для статистической обработки данных социальных исследований.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Социально-демографические характеристики респондентов в обоих районах свидетельствуют о сбалансированности выборки. В Алексеевском районе респондентами выступили 50 мужчин и 220 женщин (18,5 и 81,5 % соответственно); в Безенчукском районе – 159 мужчин и 309 женщин (32,3 и 62,7 % соответственно), при этом 25 человек (5,1 %) предпочли не указывать в анкете свой пол. Распределение респондентов по возрасту приводится на рис. 1 и 2.

По своему социальному положению группа респондентов Алексеевского района состояла из 198 работающих граждан, 40 пенсионеров, 20 индивидуальных предпринимателей, 12 муниципальных служащих; в Безенчукском районе в анкетировании приняли участие 23 учащихся, студентов; 390 работающих (в т.ч. работающих пенсионеров), 49 пенсионеров, 8 безработных, 6 индивидуальных предпринимателей, 6 респондентов указали в качестве своего социального положения «служащий», «домохозяйка» и др.

В обоих муниципалитетах подавляющее большинство респондентов являются старожилками соответствующего района: более 25 лет в Алексеевском районе прожили 81,5 % респондентов, в Безенчукском районе – 71,8 % респондентов.

Отдельный блок анкеты был представлен вопросами, предполагающими оценку респондентами ситуации в районе и основных сторон его социально-

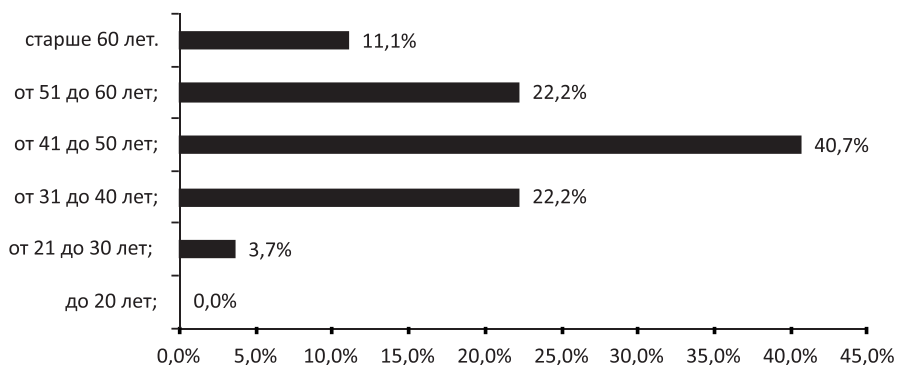


Рис. 1. Возрастной состав респондентов в Алексеевском районе /
Fig. 1. Respondents' age composition in the Alexeyevsky municipal area

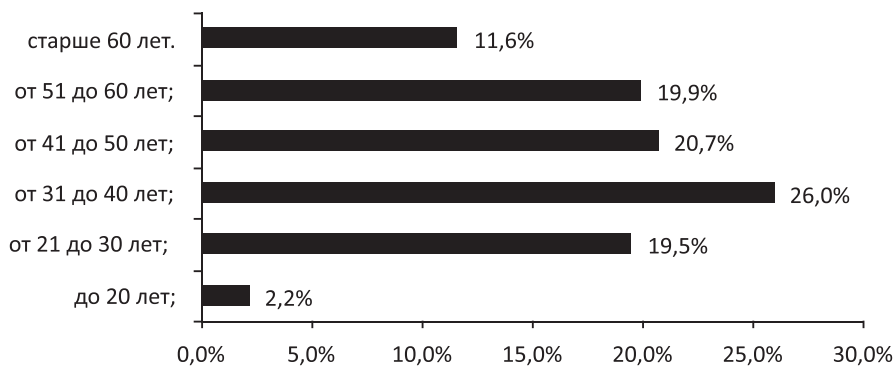


Рис. 2. Возрастной состав респондентов в Безенчукском районе /
Fig. 2. Respondents' age composition in the Bezentchuksky municipal area

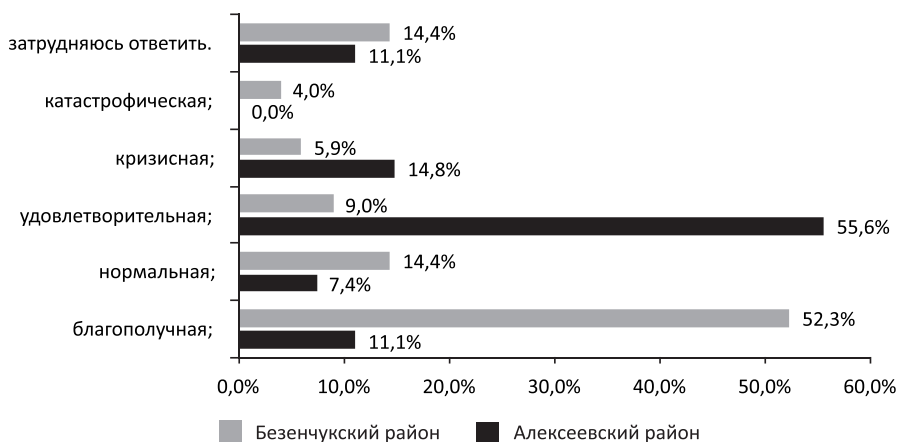


Рис. 3. Результаты оценки социально-экономической ситуации в муниципальных районах /
Fig. 3. Results of social and economic estimates in municipal areas

экономическом развитии. Оказалось, что положение Алексеевского района в целом положительно (оценки «благополучная», «нормальная», «удовлетворительная») оценивают 88,9 % респондентов, в Безенчукском районе – 75,7 % респондентов (рис. 3).

Чтобы уточнить состояние отдельных основных сторон жизни района, мы просили респондентов оценить их по пятибалльной шкале (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

Оценка основных сторон жизни в муниципальных районах / Estimates of basic local aspects

№	Основные стороны жизни в районе	Средняя оценка	
		Алексеевский район	Безенчукский район
1	Энергообеспечение, тепло- и водоснабжение	3,07	3,60
2	Условия для занятия физкультурой и спортом	4,11	3,53
3	Развитие культурной жизни, досуга	3,96	3,46
4	Освещение улиц	3,78	3,35
5	Условия для развития предпринимательства	4,15	3,34
6	Безопасность	3,37	3,18
7	Благоустройство улиц, дворов	3,22	3,05
8	Экологическая обстановка	3,26	2,98
9	Обеспеченность жильем	3,22	2,94
10	Медицинское обслуживание	2,96	2,78
11	Состояние дорог	3,19	2,77
12	Алкоголизация населения	3,04	2,62
13	Наркомания	2,85	2,56
14	Безработица	2,33	2,46
15	Доступность детских дошкольных учреждений	3,07	2,42
16	Качество образования	4,11	2,41
17	Транспортная доступность сельских населенных пунктов	3,96	2,28
	Средний балл	3,39	2,93

Источник: составлено авторами.

По мнению опрошенных, чтобы решить основные проблемы района, органам власти в Алексеевском и Безенчукском районах необходимо направить свои усилия на развитие социальной (улучшение системы здравоохранения), коммунальной (ремонт дорог и тротуаров, благоустройство и озеленение, улучшение состояния коммунальной и инженерной инфраструктуры, санитарную очистку района), транспортной (улучшение работы транспорта) сфер (рис. 4).

Один из блоков анкеты, состоящий из двух вопросов, был направлен на выявление патриотических настроений местных жителей и готовности содействовать процветанию района. Мы просили респондентов ответить на вопрос о том, считают ли они себя патриотами своего района и чем готовы



Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Что нужно сделать для решения основных проблем районов?» / Fig. 4. Distribution of respondents answering the question "What are possible measures solving main problems of the municipal areas?"

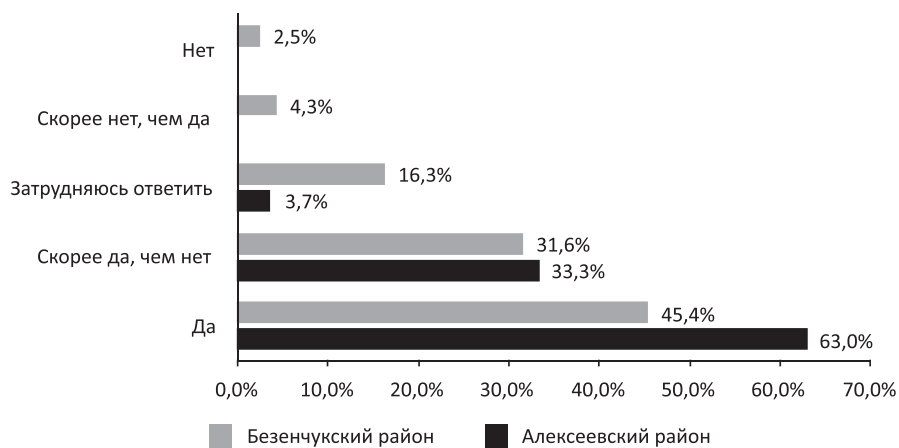


Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Считаете ли Вы себя патриотом района?» / Fig. 5. Distribution of respondents answering the question "Are you a patriot of your municipal area?"

помочь развитию района. Ответы распределились следующим образом (см. рис. 5). В сумме «градус патриотизма» (ответы «да», «скорее да, чем нет») достиг 96,3 % в Алексеевском районе, 77,0 % – в Безенчукском районе.

Далее мы просили респондентов выразить свою готовность помочь развитию района, ответив на вопрос о конкретных вариантах такой помощи (рис. 6).

Так, видно, что в Алексеевском районе: 77,8 % респондентов готовы участвовать в субботниках, внося тем самым свой вклад в благоустройство территории района; 63 % опрошенных выразили желание проявлять инициативу и принимать участие в районных мероприятиях на безвозмездной основе; менее 20 % жителей готовы оказывать району посильную финансовую помощь. В Безенчукском районе ситуация аналогичная: 73,6 % респондентов готовы участвовать в субботниках; 34,3 % – проявлять инициативу и принимать участие в районных мероприятиях на безвозмездной основе; менее 3 % жителей – оказывать району посильную финансовую помощь. В категории «другое» самым популярным ответом стал вариант «не мусорить».



Рис 6. Варианты участия в решении приоритетных задач района /
Fig. 6. Participation options in addressing priority tasks of a municipal area

В рамках анкетного опроса мы просили респондентов сконструировать желаемый образ района в будущем, ответив на вопрос «Каким бы Вы хотели видеть район через 10–15 лет?» Ответ на этот вопрос предполагал описание желаемого образа будущего в нескольких словах. Адекватные ответы на этот вопрос были даны в 82,1 % анкет в Алексеевском районе и 72,2 % анкет в Безенчукском районе. Приведенные в соответствие и сгруппированные валидные ответы (т.е. рассчитанные в процентах от числа заполненных анкет) на этот вопрос приведены на рис. 7 и 8.

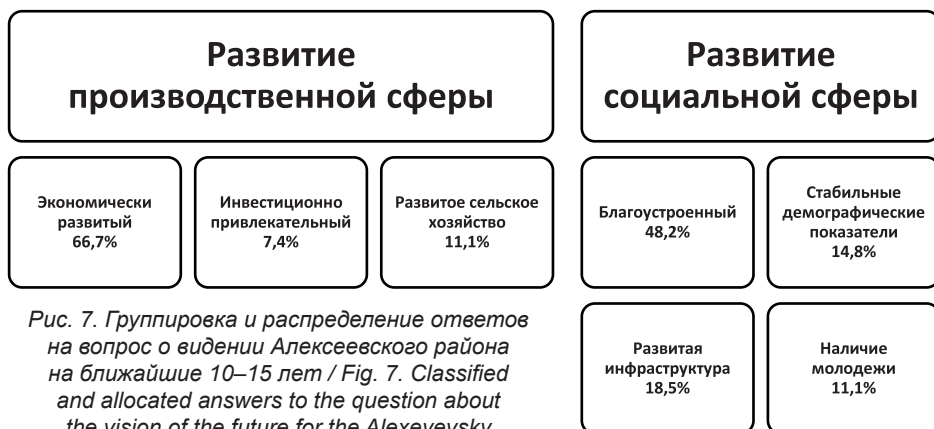


Рис. 7. Группировка и распределение ответов на вопрос о видении Алексеевского района на ближайшие 10–15 лет / Fig. 7. Classified and allocated answers to the question about the vision of the future for the Alexeyevsky municipal area

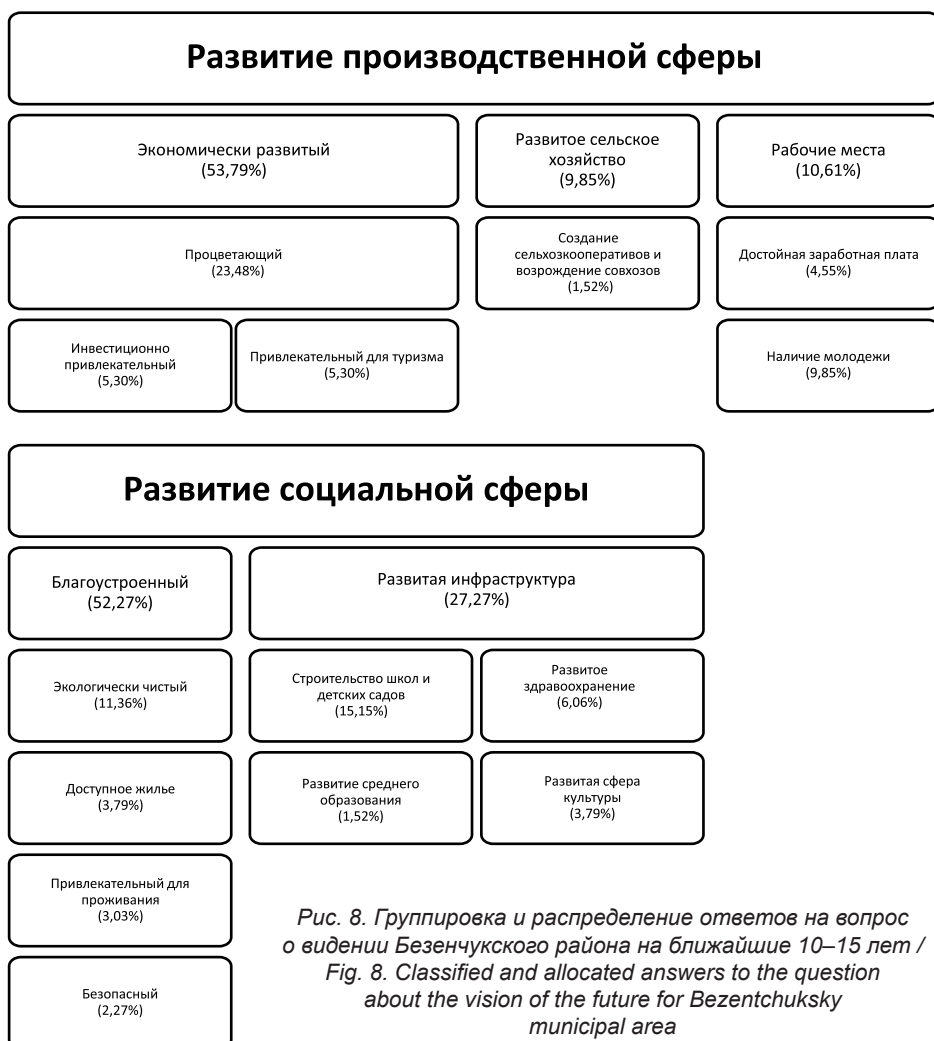


Рис. 8. Группировка и распределение ответов на вопрос о видении Безенчукского района на ближайшие 10–15 лет / Fig. 8. Classified and allocated answers to the question about the vision of the future for Bezentchuksky municipal area

Кроме того, в Алексеевском районе встречались такие единичные варианты, как «счастливые люди», «наличие досуга», «своевременное решение проблем», «без нефтяных вышек», в Безенчукском районе – «лучший в области», «с добрыми людьми», «как в Советском Союзе».

К основным достоинствам Алексеевского района респонденты отнесли: богатство земельных ресурсов – 22,2 %; человеческие ресурсы («люди») – 14,8 %; экологическую чистоту района – 14,8 %; ресурсы для развития сельского хозяйства – 11,1 %; наличие необходимой инфраструктуры жизнедеятельности (газо-, водо- и теплоснабжения) – 7,4 %; культурное и историческое наследие (храм и Л. Н. Толстой) – по 7,4 %. Также в качестве несомненных достоинств были выделены такие положительные качества, характеризующие местных жителей, как трудолюбие и патриотизм, готовность сделать свою жизнь лучше – по 7,4 %. Кроме того, двое опрошенных отмечают в качестве достоинств и компетентность районной администрации, и готовность сделать жизнь в районе лучше. Единичные ответы – «река Съезжая», «безопасность», «оптимизм и вера в лучшее», «удаленность от мегаполиса».

«Визитной карточкой» Безенчукского района респонденты считают Рыбзавод «Возрождение» в с. Екатериновке – 12,2 % и Церковь Троицы Живоначальной, расположенную там же – 6,4 %, кинотеатр «Юбилейный» – 18,2 %, парк-отель «Васильевский» – 16,3 %, известная далеко за пределами области школа бокса «Ринг» – 7,1 %.

Ассоциативный ряд слов и словосочетаний, ассоциирующихся с районом, включает в общей сложности 19 наименований в Алексеевском районе и 15 наименований в Безенчукском районе. В Алексеевском районе большое количество респондентов (37 %) ассоциируют район со степью. Два других популярных варианта – Л. Н. Толстой (14,8 %) и прилагательное «родной» (11,1 %). Другие варианты: «солнечный», «раздольный», «гостеприимный» назвали 7,4 % опрошенных каждый. Кроме того, встречались такие ассоциации, как «скачки», «землянки», «школа», «нефть», «зона рискованного земледелия», «покой», «отдаленность».

У значительного числа респондентов Безенчукский район ассоциируется с такими словами, как «родной», «любимый» – 18,5 %. Многие жители отметили Волгу как главную природную достопримечательность – 9,2 %; сельское хозяйство – 9,2 %; среди ассоциаций есть и негативные образы, такие как «плохие дороги в с. Екатериновке» – 2,5 %; «нестабильность» – 4,8 %, безработица – 3,5 %. Другие варианты: восстановление старинных зданий, белохвостый орлан, нефтедобыча, район-труженик (труд). Среди имен, ассоциирующихся с Алексеевским районом, респонденты называют В. И. Глотова, главврача Алексеевской ЦРБ (48,1 %); А. Г. Глотова – главу муниципального района Алексеевский (37 %); предпринимателя С. Е. Ольхова (14,8 %); краеведа И. П. Афанасьева (11,1 %); Героя Советского Союза И. П. Ваничкина (11,1 %) и др. В Безенчукском районе «лицами» района и своеобразными «гениями места» респонденты считают директора ООО «Скорпион» В. Денисова – 8,3 %; бывшего главу администрации Е. В. Сараева – 8,3 %; директора спортивной школы «Ринг» А. А. Маменкова – 7,5 %; первого руководителя Безенчукского района Ф. В. Емельянова – 7,5 %; Почетного жителя района Г. В. Калашникова – 6,2 % и др.

На основании анализа данных, полученных методом семантических дифференциалов, были построены профили Алексеевского и Безенчукского районов Самарской области, позволяющие говорить о нейтральном отношении

жителей к своим районам, что может свидетельствовать о достаточно слабой территориальной идентификации местного социума (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

**Имиджевые профили Алексеевского и Безенчукского муниципальных районов
/ Image profiles of the Alexeyevsky and Bezentchuksky municipal areas**

	1	2	3	4	5	6	7	
отсталый				● *				развитый
заурядный				● *				уникальный
враждебный					● *			дружелюбный
бесперспективный					● *			перспективный
грязный				● *				чистый
чужой					*	●		родной
темный					● *			светлый
скучный					● *			интересный
опасный					● *			безопасный
некомфортный				●	*			комфортный
дорогой			●		●			дешевый (доступный)
● Алексеевский район * Безенчукский район								

Полученные данные свидетельствуют о том, что имидж как «объединяющее начало» крайне слабо используется местными органами власти.

Из предприятий бизнеса, формирующих положительный имидж Алексеевского района, называли ОАО «Алексеевский маслозавод» (44,4 %) и предприятия ИП Ольхова С. Е. (44,4 %). В Безенчукском районе респонденты выделили ООО «Скорпион» (56,2 %, при этом валидный процент, т.е. соотношение данного ответа к числу заполненных респондентами ответов, составил 82,4 %). Другими словами, данное предприятие выделили четыре пятых общей суммы респондентов, давших какие бы то ни было ответы на данный вопрос. Другой популярный ответ – сельхозпредприятия района в целом (44,7%), самым популярным среди них стало ОАО «Русское подворье».

В ответе на вопрос о недостающих в районе предприятиях и производствах респонденты выделяли строительные организации (14,8 %), предприятия бытового и медицинского обслуживания (по 7,4 %), по переработке сельхозпродукции и производству строительных материалов (по 7,4 %) – в Алексеевском районе; предприятия по переработке сельхозпродукции (43,8 %), бытового и медицинского обслуживания (29,4 %) и организации культурного досуга и туризма (по 7,8 %) – в Безенчукском районе.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенное исследование позволило получить основные выводы о концептуальном содержании элементов положительного имиджа и их использо-

вании в обосновании стратегий социально-экономического развития Алексеевского и Безенчукского муниципальных районов Самарской области. Результаты анкетирования позволили сформулировать обобщенное видение районов их местными жителями – совокупность эмоционально окрашенных рациональных представлений, убеждений и ощущений людей, которые складываются в основном на основе собственного опыта проживания на данной территории и соответствующих впечатлений. Массив ответов на вопросы анкеты позволил составить символически выраженное представление о своеобразии, специфике, возможно, уникальности территории, ее репутации.

Такой внутренний имидж муниципальных районов детерминирует формирование, сохранение и успешность осуществления социальной идентификации населения и территории. В нашем случае территориальная идентичность проявлялась как самоотнесение индивида к определенному территориально ограниченному сообществу (муниципальному району), который характеризуется территориальной, историко-культурной, политико-правовой и языковой целостностью, является связующим звеном между отдельным человеком, местом его проживания, регионом, страной.

Полученный в результате анкетирования набор имиджеобразующих характеристик можно считать валидным – состав выборки респондентов в сознательном возрасте, проживающих на территории района достаточно длительное время, позволяет говорить о том, что все они хорошо осведомлены о насущных проблемах жизни в нем, как никто другой осознают его слабые и сильные стороны, способны высказывать обдуманное суждение о возможных перспективах его развития.

Примечательно, что основные составляющие социально-экономической ситуации в Алексеевском и Безенчукском районах получили примерно одинаковые оценки (см. табл. 3). Как показывают данные табл. 4, жители обоих районов достаточно высоко оценивают состояние энергообеспечения, условий для занятий физкультурой и спортом (средние оценки более 4 баллов). Вполне удовлетворительным респонденты признают состояние развития местных СМИ, инфраструктуры и благоустройства (тепло- и водоснабжения, освещения, благоустройства территории), физической и экологической безопасности, делового климата (условий для развития предпринимательства), социальной сферы (медицинского обслуживания), культурно-досуговой деятельности. Низкую оценку получило состояние дорог. Обеспокоенность жителей состоянием местной транспортной инфраструктуры нашла отражение и в дальнейших ответах на вопросы анкеты о преимуществах и недостатках жизни в районах. Тем не менее, жители Алексеевского района более высоко по сравнению с Безенчукским оценивают социально-экономическую ситуацию в районе – средняя оценка в первом составила 3,39 против 2,93 во втором.

Резюмируя содержание ответов на вопрос о перспективных направлениях жизни в районах, в обеих выборках было выявлено, что более половины респондентов осознают необходимость активизации деятельности по созданию благоприятного имиджа района с целью продвижения его туристического продукта. Кроме того, треть опрошенных в Алексеевском районе и чуть более 40 % респондентов в Безенчукском районе считают, что муниципалитету следует направлять усилия и на активизацию и поддержку местных

инициатив с целью повышения «градуса патриотизма» среди жителей и их экологическое воспитание.

Далее мы выяснили, что в Алексеевском районе проживают 63 % «патриотов своей малой родины» по сравнению с 45,4 % в Безенчукском районе (см. рис. 5). Тем не менее жители обоих районов готовы улучшить жизнь в районе своими конкретными действиями (см. рис. 6): участвовать в субботниках и других районных мероприятиях на безвозмездной основе, а в Безенчукском районе даже инвестировать в решение конкретных задач (18,5 %). В этом отношении можно согласиться с мнением В. Блашенковой, автора практического руководства по брендированию территорий в российских условиях, считающей, что такая группа людей, проживающих на территории и готовых выделить определенные ресурсы (временные или финансовые) для ее развития, – это тоже своего рода инвесторы, которых следует учитывать в процессе имиджевого позиционирования территории (Блашенкова, 2011).

Совокупность ответов на вопрос о видении муниципальных районов в ближайшие 10–15 лет (рис. 7 и 8) подтверждает тезис о том, что благополучная и привлекательная территория обладает, как правило, набором однородных характеристик, среди которых:

- достойный уровень жизни и благополучие граждан;
- хорошая экология и чистота улиц;
- высокий уровень развития социальной инфраструктуры, образования и здравоохранения;
- хорошие условия для работы и безопасности бизнеса;
- содержательная культурная жизнь;
- благоустроенная и озелененная территория;
- условия для развития туризма.

Учитывая специфику сельской местности, исходными точками и концептами формирования привлекательного имиджа сельской территории могут стать:

- особенности природно-ресурсного потенциала, уникальные природные объекты, расположенные на данной территории;
- культурно-историческое наследие;
- традиционные отрасли, тип производства и освоения ресурсов, уникальные возможности для ведения деятельности;
- принципы размещения населения;
- бытовые особенности местной жизни (в том числе укрепление за территорией оригинальных характеристик, житейских мифов или стереотипов);
- выдающиеся личности, персоналии, проживавшие или имеющие прямое отношение к данной территории, известные имена.

Все перечисленные характеристики обладают потенциалом для продвижения и позиционирования сельских муниципальных образований (районов, поселений).

Следует отметить, что выявленные в ходе социологического исследования имиджеобразующие характеристики Алексеевского района (степной характер земледелия, просторы территории, гостеприимство местных жителей) во многом нашли отражение в формулировке миссии муниципального

образования, закрепленной в утвержденной Стратегии социально-экономического развития муниципального района Алексеевский Самарской области на период до 2025 года: «Алексеевский район – приумножающее лучшие российские традиции муниципальное образование, обладающее потенциалом сельского пространства средневолжской степи, гостеприимной социокультурной среды и созидательной инициативы, обеспечивающее благоприятные условия для жизнедеятельности населения и эффективного ведения бизнеса»³.

В Безенчукском районе работа по научному обоснованию и разработке Стратегии социально-экономического развития еще не завершена, однако идентифицированные имиджеобразующие характеристики, безусловно, войдут в качестве смысловых компонентов в формулу миссии сельского муниципального района, которая призвана учитывать место территории в региональном, национальном и мировом пространстве.

Рассматривая имидж территории в управленческом аспекте, необходимо выделить ряд его значимых характеристик:

1. Имидж территории – это не только результат или следствие политических, экономических, социально-культурных и иных факторов локального развития, но и активный инструмент преобразований, повышения статуса и престижа той или иной территории.

2. Как коммуникативная технология, имидж территории формируется осознанно через комплекс социально-политических, правовых, научно-технических и других действий и акций, направленных на комплексное социально-экономическое развитие территории, выполнение общих задач развития.

3. Имидж территории призван обеспечивать ее идентификацию как внутри Российской Федерации, так и за ее пределами, что предполагает узнаваемость в выгодном для территории свете и доверие ее целевых групп. В этом заключается «идеологическая консолидирующая функция имиджа» (Дроздова, 2014).

4. В силу своей управленческой природы имидж является динамической характеристикой территории, что предполагает изменение типа или сущности территориального имиджа в процессе его формирования, продвижения или репозиционирования территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в исследовании обоснована значимость учета факторов имиджа в стратегическом управлении муниципальным развитием; выявлено, что отправной точкой создания привлекательного имиджа сельской территории должна стать объективная оценка основных характеристик конкурентного преимущества территории и выбор приоритетов при дальнейшем формировании имиджа.

³ Стратегия социально-экономического развития муниципального района Алексеевский Самарской области [Электронный ресурс]: утв. решением Собр. представителей муницип. района Алексеевский Самарской области от 31.01.2018 № 222. URL: <http://ak.samgd.ru/territory/lkjhg/> (дата обращения: 16.04.2018).

Предложенный методологический инструментарий выявления и идентификации ключевых имиджеобразующих факторов сельских муниципальных районов, а также опыт использования имиджа как фактора стратегического развития муниципального образования будет и в дальнейшем использован при проведении исследований в рамках данной тематики.

Принимая во внимание малый объем информации по практике использования имиджа как условия стратегического управления муниципальным развитием, данный материал может представлять интерес для участников процесса муниципального стратегического планирования в России, а также в других странах, активно занимающихся разработкой стратегий на локальном уровне территориального управления.

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторы статьи выражают благодарность Администрации муниципального района Алексеевский Самарской области и Администрации муниципального района Безенчукский Самарской области за содействие в организации и проведении исследований.

Библиографический список

Алимова Г. С., Чернышев Б. Н. Имидж региона в системе оценки его конкурентоспособности // Альманах. Научные записки. 2010. № 2. С. 5–10.

Блашенко В. Бренд территории: создание и продвижение. Как это делается в России: практ. руководство. М.: Можайский полиграф. комбинат, 2011. 320 с.

Важенина И. С., Важенин С. Г. Имидж и репутация как стратегические составляющие нематериальных активов территории // Экономика региона. 2010. № 3. С. 95–103.

Визгалов Д. В. Брендинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011. 160 с.

Визгалов Д. В. Маркетинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 144 с.

Гавра Д. П., Таранова Ю. В. Имидж территориальных субъектов в современном информационном пространстве. СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т, 2013. 155 с.

Галеева Е. И. Оценка имиджа Нижнекамского муниципального района с помощью синергетической модели // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 2. С. 46–51.

Галумов Э. А. Международный имидж России: стратегия формирования. М.: Известия, 2003. 450 с.

Джанджугазова Е. А. Маркетинг туристских территорий. М.: Академия, 2006. 224 с.

Дроздова Ю. А. Имидж региона: коммуникативные аспекты определения, структурирования и продвижения // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4. С. 165–172.

- Караваяева И. В., Гутова С. В.* Оценка восприятия имиджа территории // Социогуманитарный вестник. 2012. № 2. С. 28–33.
- Королева Е. Н.* Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты. М.: ВГНА Минфина России, 2006. 288 с.
- Кошлякова М. О.* Управление имиджем в социально-коммуникативном пространстве // Управление. 2015. № 4. С. 68–74.
- Кудрина Е. Л., Юдина А. И., Мухамедиева С. А.* Социально-культурные технологии туристской деятельности: проектный подход // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2015. № 31. С. 207–215.
- Неретина Е. А., Чараева А. А.* Маркетинговое исследование имиджа муниципального района // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 45. С. 50–57.
- Романова Н. А.* Имидж города как стратегическое направление современного маркетинга // Поволжский торгово-экономический журнал. 2012. № 1. С. 76–84.
- Старцева А. С.* Культурный брендинг имиджа российских регионов: традиции и новации: дис. ... канд. культурологии. М.: Моск. гос. ун-т культуры и искусств, 2015. 185 с.
- Стратегии малых городов: территория творчества* / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Междунар. центр соц.-экон. исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.
- Тафинцева М. С.* Проблемы инновационного развития сельских территорий // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 10: Инновационная деятельность. 2013. № 1. С. 17–21.
- Турьянский А. А.* Брендинг как фактор повышения имиджа муниципального образования [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 1. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=12019> (дата обращения: 14.04.2018).
- Ульяновский А. В.* Корпоративный имидж: технологии формирования для максимального роста бизнеса. 2-е изд., дораб. М.: ЭКСМО, 2008. 400 с.
- Фирсов Ю. И.* Формирование имиджа территории для обеспечения ее инвестиционной привлекательности: дис. ... канд. экон. наук. М.: Финансовый ун-т при Правительстве Рос. Федерации, 2013. 189 с.
- Фролов Д. П.* Маркетинговая парадигма регионального развития. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. 157 с.
- Цапиева О. К., Сагидов Ю. Н.* Устойчивое развитие сельских территорий региона (на материалах Республики Дагестан) // Труды Карельского научного центра РАН. 2012. № 6. С. 101–105.
- Щербакова С. А.* Формирование имиджа Смоленской области на туристском рынке России // Региональные исследования. 2013. № 4. С. 109–113.
- Эрдынеев Б. Ю.* Стратегия формирования имиджа города: основные принципы и этапы // Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы: материалы Всерос. науч.-практ. очно-заоч. конф. / отв. ред. А. М. Бритвин. Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2012. С. 251–254.
- Яшина Е. З.* Имиджевый подход как ресурс стратегического управления муниципальным образованием // Региональное развитие: электронный

научно-практический журнал. 2015. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/imidzhevyu-podhod-kak-resurs-strategicheskogo-upravleniya-munitsipalnym-obrazovaniem> (дата обращения: 14.04.2018).

Almeyda-Ibáñez M., George B. P. The Evolution of Destination Branding: A Review of Branding Literature in Tourism // *Journal of Tourism, Heritage & Services Marketing*. 2017. Vol. 3, № 1, P. 9–17.

Anholt S. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions. L.: Palgrave Macmillan, 2007. 147 p.

Anholt S. Places: Identity, Image and Reputation. L.: Palgrave Macmillan, 2010. 168 p.

Antirroiko A. V. Cybercity. Encyclopedia of the City. L.: Routledge, 2005. 278 p.

Blain C., Levy S. E., Ritchie J. R. B. Destination Branding: Insights and Practices from Destination Management Organizations // *Journal of Travel Research*. 2005. Vol. 43. P. 328–338. DOI: 10.1177/0047287505274646.

Dinnie K. Nation Branding – Concepts, Issues, Practice. 2nd ed. L.: Routledge, 2015. 306 p.

Gartner W. C. Brand Equity in a Tourism Destination // *Place Branding and Public Diplomacy*. 2014. Vol. 10, № 2. P. 108–116. DOI: 10.1057/pb.2014.6.

George B. P., Henthorne T. L., Williams A. J. Attraction Diversity Index: The Concept, Measure, and Its Relation with Tourism Destination Competitiveness // *Revista Turismo: estudos e práticas*. 2017. Vol. 5, № 2. P. 27–38.

Hankinson G. Managing Destination Brands: Establishing a Theoretical Foundation // *Journal of Marketing Management*. 2009. Vol. 25, № 1–2. P. 97–115. DOI: <https://doi.org/10.1362/026725709X410052>.

Kavaratzis M. Branding the City through Culture and Entertainment [Электронный ресурс]. The AESOP 2005 Conference, July 13–18, 2005, Vienna, Austria. 7 p. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.583.4167&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 14.04.2018).

Kotler Ph., Asplund Ch., Rein I., Haider D. Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe. L.: Financial Times Prentice Hall, 1999. 378 p.

Prilenska V. City Branding as a Tool for Urban Regeneration: Towards a Theoretical Framework // *Architecture and Urban Planning*. 2012. Vol. 6. P. 12–16.

Zenker S. How to Catch a City? The Concept and Measurement of Place Brands // *Journal of Place Management and Development*. 2011. Vol. 4, № 1. P. 40–52. DOI: <https://doi.org/10.1108/17538331111117151>.

Zenker S., Braun E. The Place Brand Centre – A Conceptual Approach for the Brand Management of Places [Электронный ресурс]. The 39th EMAC Annual Conference 2010, Frederiksberg, Denmark. 8 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/228462416_The_Place_Brand_Centre-A_Conceptual_Approach_for_the_Brand_Management_of_Places (дата обращения: 16.04.2018).

Zenker S., Braun E., Petersen S. Branding the Destination versus the Place: The Effects of Brand Complexity and Identification for Residents and Visitors // *Tourism Management*. 2017. Vol. 58. P. 15–27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.10.008>.

Информация об авторах

Королева Елена Николаевна – д-р экон. наук, профессор, профессор кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0001- 8006-2751

ResearcherID: N-7377- 2017

Электронный адрес: korol388@mail.ru

Курникова Марина Викторовна – канд. экон. наук, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0002- 9568-2774

ResearcherID: J-4359- 2018

Электронный адрес: mvkurnikova@gmail.com

Статья получена 14 мая 2018 года

UDC 352.072.338.24

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-294-318

PLACE IMAGE FACTORS IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF RURAL MUNICIPAL AREAS DEVELOPMENT

Elena N. Koroleva

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

ORCID: 0000-0001- 8006-2751

ResearcherID: N-7377- 2017

E-mail: korol388@mail.ru

Marina V. Kurnikova

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

ORCID: 0000-0002- 9568-2774

ResearcherID: J-4359- 2018

E-mail: mvkurnikova@gmail.com

For citation:

Koroleva, E. N. and Kurnikova, M. V. (2018), "Place Image Factors in the Strategic Management of Rural Municipal Areas Development", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 294–318, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-294-318.

Introduction. The system of strategic management of local social and economic development is being introduced in Russia. In this regard, the methodology and the relevant range of tools for grounding strategic decisions which will take into consideration key factors of local development, seem to be urgent.

Russian municipal strategies usually rely on material (natural recourses, production facilities, and infrastructure) and non-material factors (labour resources and intelligent potential, cultural and historic heritage, financial capacity). However, new (creative) factors such as image, brand and place reputation are often disregarded while managing municipal development. This is particularly true for less urbanized Russian territories specializing in agriculture.

Aims. The paper is to develop the methodological framework of image studies concerning municipal (local) territorial systems including the development of the relevant range of tools to identify key image-forming factors for strategic development of rural municipal areas.

Methods. The study is based upon empirical data collected by the authors in 2016–2018 while holding opinion polls of residents in some municipal areas.

Results. The paper presents an original definition of a place image. The authors worked out and successfully tested the range of tools which allow identifying the key image-forming factors of perspective development for rural areas as well as formulated recommendations for their use in strategic management.

Conclusion. The results of the study are aimed at local self-government authorities, all key players involved into strategic planning in Russian municipal areas.

Keywords: place image; strategic management; municipal strategy; rural municipal area; municipal settlement; local development; image factors

Acknowledgements

The authors of the article express their gratitude to the Administration of the municipal area Alexeyevsky of the Samara region and the Administration of the municipal area Bezentchuksky of the Samara region for their assistance in organizing and conducting research.

References

- Alimova, G. S. and Chernyshev, B. N. (2010), "Image of the Region in the Assessment of Its Competitiveness", *Al'manah. Nauchnye Zapiski*. no. 2, pp. 5–10.
- Blashenkova, V. (2011), *Brend territorii: sozдание i prodvizhenie. Kak ehto delaetsya v Rossii. Prakticheskoe rukovodstvo*, [Place Brand: Creation and Promotion. A Case of Russia. A Practical Guide], Mozhaitskii poligraficheskii kombinat, Moscow, Russia.
- Vazhenina, I. S. and Vazhenin, S. G. (2010), "Image and Reputation as Strategic Components of Non-Material Actives of Territory", *Economica Regiona*, no. 3, pp. 95–103.
- Vizgalov, D. V. (2011), *Brending goroda* [City Branding], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.

- Vizgalov, D. V. (2008), *Marketing goroda* [City Marketing], The Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Gavra, D. P. and Taranova, Yu. V. (2013), *Imidzh territorial'nyh sub"ektov v sovremennom informacionnom prostranstve*, [Image of territorial subjects in current information environment], SPbU Publishing House, Saint-Petersburg, Russia.
- Galeeva, E. I. (2009), "Estimation of the Nizhnekamsk Municipal District Image with the Help of Synergetic Model", *Actual Problems of Economics and Law*, no. 2, pp. 46–51.
- Galumov, E. A. (2003), *Mezhdunarodnyj imidzh Rossii: strategiya formirovaniya* [International image of Russia: the strategy of formation], Izvestia, Moscow, Russia.
- Dzhandzhugazova, E. A. (2006), *Marketing turistskih territorij* [Marketing of Tourism Destinations], Akademiya, Moscow, Russia.
- Drozdova, Yu. A. (2014), "Region Image: Communicative Aspects of the Definition, Structuring and Promotion", *Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute*, no. 4, pp. 165–172.
- Karavaeva, I. V. and Gutova, S. V. (2012), "The Estimate of Place Image Perception", *Sociogumanitarnyj vestnik*, no. 2, pp. 28–33.
- Koroleva, E. N. (2006), *Strategicheskoe upravlenie razvitiem municipal'nyh social'no-ehkonomicheskikh sistem v usloviyah globalizacii: teoretiko-metodologicheskie aspekty* [Strategic Management of Municipal Social and Economic Systems Development under Globalisation: Theoretical and Methodological Aspects], Publishing House of Russian State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia.
- Koshlyakova, M. O. (2015), "Image Management in a Socio-Communicative Space", *Upravleniye*, no. 4, pp. 68–74.
- Kudrina, E. L., Yudina, A. I. and Mukhamedieva, S. A. (2015), "Socio-Cultural Technologies of Tourist Activity: a Project Approach", *Bulletin of Kemerovo State University of Culture and Arts*, no. 31, pp. 207–215.
- Neretina, E. A. and Tcharaeva, A. A. (2012), "Marketing Study of Municipal Image", *Regional Economy: Theory and Practice*, no. 45, pp. 50–57.
- Romanova, N. A. (2012), "City Image as a Strategic Direction of Current Marketing", *Povolzhskij trgovno-ehkonomicheskij zhurnal*, no. 1, pp. 76–84.
- Startseva, A. S. (2015), "Cultural Branding of Russian Regions Image: Traditions and Innovations", Ph.D. Thesis, Theory and History of Culture, Moscow State University of Culture and Arts, Moscow, Russia.
- Zhiharevich, B. S. (ed.) (2017), *Strategii malyh gorodov: territoriya tvorchestva* [Small Cities Strategies: a Creative Territory], International Centre for Social and Economic Research "Leontief Centre", Saint-Petersburg, Russia.
- Tafintseva, M. S. (2013), "Problems of Innovative Development of Rural Territories", *Science Journal of Volgograd State University. Technology and innovations*, no. 1, pp. 17–21.
- Turyanskiy, A. A. (2014), "Branding as a Factor to Improve Municipal Image", *Modern Problems of Science and Education*, no. 1 [Online], available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=12019> (Accessed April 14, 2018).
- Ulyanovskiy, A. V. (2008), *Korporativnyj imidzh: tekhnologii formirovaniya dlya maksimal'nogo rosta biznesa*, [Corporate Image: Formation Technologies for Highest Business Growth], 2nd ed., EKSMO, Moscow, Russia.

Firsov, Yu. I. (2013), "Place Image Formation for its Investment Attractivity", Ph.D. Thesis, Economics and Management of National Economy, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Frolov, D. P. (2013), *Marketingovaya paradigma regional'nogo razvitiya* [Marketing Paradigm of Regional Development], VolSU Publishing House, Volgograd, Russia.

Tsapieva, O. K. and Sagidov, Yu. N. (2012), "Sustainable development of rural areas in a region (example of the Republic of Dagestan)", *Transactions of Karelian Research Centre of the Russian Academy of Sciences*, no. 6, pp. 101–105.

Shcherbakova, S. A. (2013), "The Image of the Smolensk Region in the Russian Tourist Market", *Regional'nye issledovaniya*, no. 4, pp. 109–113.

Erdynееv, B. Yu. (2012), "Image Forming Strategy of a City: key principles and stages", in *Branding mal'kh i srednih gorodov Rossii: opyt, problemy, perspektivy* [Russian Small and Middle Towns Branding: Experience, Problems, Perspectives], UrFU Publishing House, Ekaterinburg, Russia.

Yashina, E. Z. (2015), "Image Approach as a Resource of Strategic Management of Municipal Unit", *Regional'noe Razvitie: Elektronnyi Nauchno-Prakticheskii Zhurnal*, no. 7 [Online], available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/imidzhevyy-podhod-kak-resurs-strategicheskogo-upravleniya-munitsipalnym-obrazovaniem> (Accessed April 14, 2018).

Almeyda-Ibáñez, M. and George, B. P. (2017), "The Evolution of Destination Branding: A Review of Branding Literature in Tourism", *Journal of Tourism, Heritage & Services Marketing*, vol. 3, no. 1, pp. 9–17.

Anholt, S. (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, L., UK.

Anholt, S. (2010), *Places: Identity, Image and Reputation*, Palgrave Macmillan, L., UK.

Antirroiko, A. V. (2005), *Cybercity. Encyclopedia of the City*, Routledge, L., UK.

Blain, C., Levy, S. E. and Ritchie, J. R. B. (2005), "Destination Branding: Insights and Practices from Destination Management Organizations", *Journal of Travel Research*, vol. 43, pp. 328–338, doi: 10.1177/0047287505274646.

Dinnie, K. (2015), *Nation Branding – Concepts, Issues, Practice*, 2nd ed., Routledge, L., UK.

Gartner, W. C. (2014), "Brand Equity in a Tourism Destination", *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 10, no. 2, pp. 108–116, doi: 10.1057/pb.2014.6.

George, B. P., Henthorne, T. L. and Williams, A. J. (2017), "Attraction Diversity Index: The Concept, Measure, and Its Relation with Tourism Destination Competitiveness", *Revista Turismo: estudos e práticas*, vol. 5, no. 2, pp. 27–38.

Hankinson, G. (2009), "Managing Destination Brands: Establishing a Theoretical Foundation", *Journal of Marketing Management*, vol. 25, no. 1–2, pp. 97–115, doi: <https://doi.org/10.1362/026725709X410052>.

Kavaratzis, M. (2005), "Branding the City through Culture and Entertainment" [Online], The AESOP 2005 Conference, July 13–18, 2005, Vienna, Austria, 7 p. available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.583.4167&rep=rep1&type=pdf> (Accessed April 14, 2018).

Kotler, Ph., Asplund, Ch., Rein, I. and Haider, D. (1999), *Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, Financial Times Prentice Hall, L., UK.

Prilenska, V. (2012), "City Branding as a Tool for Urban Regeneration: Towards a Theoretical Framework", *Architecture and Urban Planning*, vol. 6, pp. 12–16.

Zenker, S. (2011), "How to Catch a City? The Concept and Measurement of Place Brands", *Journal of Place Management and Development*, vol. 4, no. 1, pp. 40–52, doi: <https://doi.org/10.1108/17538331111117151>.

Zenker, S. and Braun, E. (2010), "The Place Brand Centre – A Conceptual Approach for the Brand Management of Places" [Online], The 39th EMAC Annual Conference 2010, Frederiksberg, Denmark, 8 p, available at: https://www.researchgate.net/publication/228462416_The_Place_Brand_Centre-A_Conceptual_Approach_for_the_Brand_Management_of_Places (Accessed April 16, 2018).

Zenker, S., Braun, E. and Petersen, S. (2017), "Branding the Destination versus the Place: The Effects of Brand Complexity and Identification for Residents and Visitors", *Tourism Management*, vol. 58, pp. 15–27, doi: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.10.008>.

Received May 14, 2018

УДК 352.075(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-319-334

ДИНАМИКА МЕЖЭЛИТНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ АГРАРНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Г. Г. КРАСИЛЬЩИКОВ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Электронный адрес: krasilshchikov@gmail.com

Е. А. ТРОИЦКАЯ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

Для цитирования:

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края) // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2018. Том 10, № 2. С. 319–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-319-334.

Введение: местное самоуправление является связующим звеном между гражданами и органами государственной власти, что обуславливает научный интерес к изучению распределения власти и процессу принятия решений на локальном уровне.

Цель: определить особенности и динамику межэлитных взаимоотношений на примере одного из типичных аграрных муниципальных районов Пермского края.

Методы: структурный подход, метод неформализованных (глубинных) интервью, позиционный, решенческий и репутационный методы.

Результаты: в ходе социометрического анализа выявлены различные типы межэлитных взаимоотношений (взаимовыгодного сотрудничества, патрон-клиентские, конфликтные), а также их характерные особенности и ключевые тренды.

Выводы: выбранный муниципальный район является традиционной аграрной территорией и характеризуется низким уровнем социально-экономического развития, разобщенностью элит и отсутствием крупных групп влияния. Действия акторов политического процесса в течение трех лет приводят к эскалации умеренных конфликтов между частью локальной элиты и ставят территорию на грань локального политического кризиса.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные образования; локальные элиты; политические элиты; межэлитные взаимодействия

ВВЕДЕНИЕ

Изучение политического процесса на местном уровне представляется актуальной темой для научных исследований в современной России, в первую очередь, в силу того, что местный (или локальный) уровень управления является наиболее близким к населению и особенности процесса принятия решений на местах непосредственно отражаются на жизни граждан. Повышение значимости местного уровня управления в нашей стране связано с фор-

мированием в 1990-е годы системы местного самоуправления и появлением локальных политических лидеров. Развитие организационной и финансовой основ местного самоуправления привело к формированию в территориях групп влияния, которые непосредственно участвуют в принятии политических и управленческих решений, – локальных политических элит. Их близость к населению, с одной стороны, и тесная взаимосвязь с политическим процессом на региональном уровне – с другой, делают необходимым изучение особенностей, тенденций и динамики межэлитных взаимоотношений.

Это подтверждает и постоянно растущий интерес отечественных авторов к данной теме. Изучению российских, региональных и локальных элит посвящены исследования отечественных ученых: В. Гельмана, С. Рыженкова, Е. Белокуровой, Н. Борисовой (Гельман и др., 2002; 2008), Н. Ю. Лапиной и А. Е. Чириковой (Лапина и Чирикова, 1999; 2000; 2002), О. В. Гаман-Голутвиной (Гаман-Голутвина и Клемешев, 2012; Гаман-Голутвина, 2016), И. А. Хабарова (Хабаров, 2015), А. Дуки (Дука, 2008), В. Г. Ледяева (Ледяев и Ледяева, 2002; Чирикова и Ледяев, 2014), В. П. Мохова (Мохов и Бурылова, 2010; Мохов, 2012), Т. Б. Витковской (Витковская, 2008; 2011), М. А. Старковой, О. Б. Подвинцева (Старкова и Подвинцев, 2007), М. В. Назукиной (Назукина, 2017). Локальная политика и локальные элиты находятся в фокусе и зарубежных исследователей (Matsutato, 1999; Ross, 2006; Coco, 2015; Edling et al., 2015; Goldman, 2017; Wilfahrt, 2018). Авторы уделяют большое внимание не только методологическим вопросам, но и реальным практикам. В работах рассматриваются такие проблемы локальной политики, как автономия субъектов власти на муниципальном уровне, влияние на нее федеральных и региональных трендов, реализация властных отношений в локальных сообществах, особенности распределения власти в территориях между местными элитами, использование новых форм взаимодействия.

В данном исследовании авторы делают попытку определить особенности и динамику межэлитных взаимоотношений на примере одного из типичных аграрных муниципальных районов Пермского края.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретико-методологическая основа исследования базируется на структурном подходе к изучению политических элит. Главным критерием структурного подхода является «присутствие во власти». Таким образом, к локальной элите могут быть отнесены те, кто занимает руководящие посты в наиболее значимых политических и общественных институтах – глава муниципалитета, его заместители, депутаты представительных органов, партийные лидеры (Гаман-Голутвина, 1998). Под локальной элитой в статье понимается меньшинство, которое, в силу социальной дифференциации общества, сосредоточило в своих руках политическую власть и может оказывать влияние на процесс принятия решений на территории конкретного муниципального образования, что, кстати, позволяет отнести к локальным элитам и политизированный бизнес. Также стоит отметить, что при изучении локаль-

ных элит акцент необходимо делать не на нормативном видении проблемы, а на изучении реальной ситуации и практик социальных отношений.

Основным методом исследования является метод неформализованного (свободного) интервью. Авторами проведено и проанализировано шестнадцать интервью с представителями локальной политической элиты района, в которых затрагивались вопросы распределения власти на территории района и взаимодействия акторов политического процесса друг с другом. Для выявления динамики межэлитных отношений исследование проходило в два этапа (октябрь 2012 года и октябрь 2015 года), разница между которыми составила три года. Следующий этап исследования намечен на осень 2018 года.

Кроме того, для изучения вопроса распределения власти в муниципальном районе использовались позиционный, решенческий, репутационный и социометрический методы.

Позиционный метод рассматривает в качестве субъектов власти людей, занимающих определенные статусные позиции в формальной социальной иерархии. С точки зрения решенческого метода субъектами политической власти считаются те, кто оказывает наибольшее влияние на процесс принятия решений (Ледяев и Ледяева, 2002). Репутационный метод, предложенный американским социологом Ф. Хантером (Hunter, 1953), а затем использовавшийся в трудах У. Гэмсона (Gamson, 1966), К. Доудинга (Dowding et al., 1995; Dowding, 1996) и ряда других авторов, предполагает определение субъектов власти по субъективным оценкам экспертов. Социометрический метод позволяет выявить основные типы отношений между субъектами власти: взаимовыгодное сотрудничество, конфликтные и патрон-клиентские отношения.

Использование в изучении элит сочетания различных методов давно является достаточно распространенным подходом, о чем свидетельствуют работы Р. Престоса (Presthus, 1964), Р. Эггера, Д. Голдриха и Б. Свенссона (Agger et al., 1964), У. Холи и Ф. Вирта (Hawley and Wirt, 1974), М. Айкена и Р. Молта (Aiken and Molt, 1970), А. Орума (Orum, 1978). Сочетание нескольких исследовательских методов повышают надежность как полученных данных, так и методов (Ледяев и Ледяева, 2002).

Муниципальный район, выбранный в качестве исследовательского кейса, является одной из депрессивных аграрных территорий Пермского края. Транспортно-географическое положение района невыгодное, он удален от основных экономически развитых центров Прикамья, через его территорию не проходят значимые транспортные коммуникации. По уровню социально-экономического развития район находится на одном из последних мест в крае. Экономика муниципального образования базируется на занятости в бюджетном секторе и мелком бизнесе. Промышленное производство отсутствует, добыча полезных ископаемых развита в минимальной степени, а сельскохозяйственный комплекс находится в плачевном состоянии. Экспертные оценки, как на первом, так и на втором этапе исследования, демонстрируют абсолютно типичную картину проблем, характерных для депрессивных сельских территорий: регрессия экономики района и плохое состояние инфраструктурных объектов, нехватка специалистов в социальной сфере, миграция населения, отсутствие квалифицированных управленческих кадров.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На первом этапе исследования были проведены восемь экспертных интервью с представителями местной элиты: с первым заместителем главы администрации муниципального района, председателем Земского собрания, главой администрации сельского поселения, депутатом Земского собрания, двумя предпринимателями, руководителем местного исполкома политической партии «Единая Россия», главным редактором местного средства массовой информации.

В районе отмечают отсутствие крупных групп влияния, разобщенность элит, многочисленность мелких центров влияния. Традиционный для сельской местности патернализм среди населения, отсутствие крупных акторов политического процесса и низкий уровень консолидированности элит определяют наиболее весомую роль представителей районной администрации и главы района в социально-политической сфере.

Группа влияния главы района является единственным центром влияния, выявленным в ходе социометрического анализа. Фигура главы устраивает значительную часть элит. Представители бюджетной сферы, часть предпринимателей, главы поселений и часть депутатского корпуса проявляют лояльность по отношению к нему: *«Сейчас главе нет оппозиции, все понимают, что он работает последний срок до пенсии. До этого у нас была конфронтация. То есть этот глава нас временно устраивает. Это не лучший вариант, но и не худший»*¹. Эксперты отмечают, что группа влияния главы района сложилась на основе консенсуса с первым заместителем главы администрации района: *«Собственно, нынешний глава занял свое место во многом благодаря тому, что они смогли договориться. Что она будет первым заместителем. Большая часть населения, особенно сфера культуры, поддержала первого зама. Если бы она баллотировалась сейчас, то, думаю, что многие проголосовали бы за нее, потому что видно, что человек работает и отдача есть. Это человек новой формации, уже с бизнес мышлением, чего нам очень не хватает»*².

По мнению экспертов, глава является достаточно влиятельной и авторитетной фигурой, однако это объясняется скорее традиционным почитанием в сельской местности власти, чем какими-либо личными или профессиональными качествами.

Несмотря на то, что межэлитные взаимодействия носят в основном компромиссный характер, у него существует ряд умеренных конфликтов – с главой администрации сельского поселения, которое является административным центром района, и с частью депутатов Земского собрания. Эксперт из группы влияния главы района так отзывался о главе поселения: *«Проблема заключается во взаимодействии администрации сельского поселения с администрацией района. Многие вопросы мы прямо не можем решить. Даже были такие соображения, чтобы каким-то образом лишить полномочий местную власть. Если честно, создается впечатление, что человек грамотный, но как будто не на своем месте находится»*³. Причины конфликта заключаются

¹ Интервью № 4. 09.10.2012 // Из арх. авт.

² Интервью № 8. 16.10.2012 // Из арх. авт.

³ Интервью № 1. 08.10.2012 // Из арх. авт.

в личной неприязни и распределении полномочий между уровнями муниципальной власти и, соответственно, распределении бюджетных субсидий. Данный конфликт находится в латентной форме, экспертами не отмечено увеличение напряжения между конфликтующими сторонами в последнее время.

В Земском собрании зафиксирован крайне низкий уровень консолидации – отсутствует даже фракционность, депутаты блокируются в зависимости от индивидуальных позиций по каждому вопросу: *«Там все вообще весело! Оно собирается раз в три месяца. Там такое происходит! Настоящий цирк с угрозой для жизни участников. У каждого на все есть свое мнение. Каждый это мнение отстаивает. У всех амбиции выше крыши»*⁴. По информации экспертов, между депутатами Земского собрания существует конфликт, вызванный борьбой за должность председателя. Конфликт имеет под собой материальное основание – зарплата председателя Земского собрания составляет пятьдесят тысяч рублей, что является, по меркам муниципального района, очень весомой суммой⁵. Действующий председатель Земского собрания даже был отстранен от должности решением депутатов, однако затем по решению суда был восстановлен.

Кроме того, существует конфликт между частью беспартийных депутатов Земского собрания и администрацией района. Эксперт, отвечая на вопрос, поддерживают ли беспартийные депутаты главу, ответил: *«Они против. И против главы, и против курса»*⁶. Лояльность по отношению к главе муниципального района сохраняют только четыре депутата-единоросса.

Учитывая высокий уровень разобщенности и конфликтности между депутатами, можно утверждать, что Земское собрание является одним из факторов дестабилизации политического процесса в муниципальном районе.

Других крупных центров влияния в результате социометрического анализа в муниципальном районе выявлено не было.

Так, руководители сельскохозяйственных предприятий пользуются незначительным влиянием, что вызвано деградацией отрасли в районе. Их участие в процессе принятия решений ограничивается представительством директоров двух наиболее крупных предприятий в Земском собрании. Заметное влияние этих руководителей отмечено только на территориях сельских поселений, где ведется их хозяйственная деятельность⁷.

Уровень развития бизнеса в муниципальном образовании, по оценкам экспертов, также невысок. По отношению к администрации и главе района большая часть бизнес-сообщества проявляет лояльность и нейтралитет: *«Администрация какие-то шаги по развитию бизнеса предпринимает. Не мешает. И эти предприниматели помогли этому кандидату на выборах. Нормально взаимодействуют»*⁸.

Главы сельских поселений также подконтрольны районной администрации: *«В районе руководители предприятий, руководители органов местного*

⁴ Интервью № 8...

⁵ Интервью № 4...

⁶ Интервью № 7. 16.10.2012 // Из арх. авт.

⁷ Интервью № 3. 09.10.2012 // Из арх. авт.

⁸ Интервью № 6. 15.10.2012 // Из лич. арх. авт.

самоуправления воспитаны в том ключе, что они соглашаются со всем»⁹. Результаты социометрического и репутационного анализа не выявили глав поселений, обладающих сколько-нибудь заметным влиянием на социально-политические процессы в районе.

Взаимоотношения представителей бюджетной сферы с районной администрацией типичны для сельских территорий – бюджетники проявляют лояльность к главе и администрации района.

Что касается влияния на социально-политические процессы в районе внешних акторов, то, по оценкам экспертов, оно невелико. Активное участие в политической жизни района принимают только представители местных элит.

В целом, межэлитные взаимоотношения в районе характеризуются невысокой динамикой. В результате первого этапа исследования были выявлены следующие особенности межэлитных отношений в муниципалитете:

- конфликтные взаимоотношения между главой района и главой администрации сельского поселения;
- низкий уровень консолидации и отсутствие фракционности в Земском собрании муниципального района;
- конфликтные взаимоотношения между администрацией района и частью депутатского корпуса Земского собрания;
- традиционные для аграрных территорий патрон-клиентские, основанные на административно-иерархическом принципе отношения между представителями бюджетной сферы, районной и сельских администраций и главой муниципального района.

На втором этапе исследования были проведены также восемь экспертных интервью: с главой муниципального района, первым заместителем главы администрации муниципального района, председателем Земского собрания, двумя депутатами Земского собрания, предпринимателем, координатором местного отделения партии ЛДПР, главным редактором местного средства массовой информации. Из них 5 ранее принимали участие в опросе.

В ходе социометрического анализа на втором этапе исследования были выявлены уже две группы влияния – главы района и нового главы сельского поселения, которое является административным центром района.

Формирование группы влияния вокруг главы сельского поселения происходит на фоне затянувшегося конфликта в Земском собрании, который был зафиксирован еще в ходе первого этапа исследования. Суть конфликта заключается в противостоянии части депутатов Земского собрания и его председателя: *«Три раза пытались сместить председателя Земского с поста. Мы ему прямо через год сказали: «ты нас не устраиваешь как руководитель, не оправдал наши надежды, просто не работаешь». У человека нет таланта. Мы его год потерпели. Основная масса депутатов без сговора, без агитаций поняла, что мы заходим в тупик с таким председателем»*¹⁰. По оценкам экспертов, причины конфликта носят как материальный характер, так и

⁹ Интервью № 2. 08.10.2012 // Из арх. авт.

¹⁰ Интервью № 12. 20.10.2015 // Из арх. авт.

личностный. На протяжении 3 лет конфликт так и не был разрешен. Предпринимались попытки снять председателя Земского собрания с должности, но оба раза он восстанавливался через суд. Стоит отметить, что число депутатов, выступающих за его снятие с должности председателя Земского собрания, за прошедший период увеличилось, по данным экспертов, с восьми до двенадцати человек¹¹.

На момент проведения второго этапа исследования эксперты отмечают эскалацию конфликта в Земском собрании: *«Этот состав Земского Собрания, в отличие от предыдущих, сформировался в основном за счет бюджетников. Если в предыдущий состав Земского Собрания пытались войти предприниматели, бизнесмены, то этот состав – вы можете посмотреть список – сформирован за счет представителей медицины, СПК, предпринимателей индивидуальных с личным магазинным бизнесом. Поэтому не знаю. Все попытки разрешить этот конфликт, к сожалению, не заканчиваются положительным результатом»*¹². Председатель Земского собрания по договоренности с главой сельского поселения поддерживает инициативу по реформированию порядка избрания районных депутатов. Глава сельского поселения активно предлагает формировать представительный орган района из числа глав и депутатов советов сельских поселений (согласно п. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2013 года № 131-ФЗ) вместо проведения прямых выборов: *«Идея о новом формате избрания Земского собрания принадлежит главе сельского поселения. Это его возможность избираться без выборов и стать главой района. Выбор через сельские советы. Наша позиция, мы с главой ее обсуждали. Если мы работаем на территории, мы ведем одну политику. Вы почему не пришли, не сказали. Мы бы согласовали это решение»*¹³.

Инициатива активно поддерживается в том числе и большинством депутатов сельских поселений района, которые могут получить доступ к бюджетным ресурсам, процессу принятия решений на районном уровне и возможность избрания в Земское собрание. Большинство районных депутатов (двенадцать из 15 человек) выступают категорически против данной инициативы, отмечая недостаточную информированность населения о сути реформы: *«Сейчас, насколько я понимаю, от главы поселения идет предложение, чтобы упразднить власть. Выборы сделать из представителей поселений, и выбирать главу администрации из представителей Земского собрания. Я считаю, что это тоже неправильно, с какой стати людей лишают права голоса?»*¹⁴. Однако, по мнению одного из экспертов, единственной причиной консолидации депутатов является негативное отношение к председателю Земского собрания¹⁵.

Глава района придерживается позиции невмешательства в ситуацию вокруг порядка формирования Земского собрания, хотя большинство экспертов отмечают конфликт между ним и главой сельского поселения:

¹¹ Интервью № 10. 12.10.2015 // Из арх. авт.

¹² Интервью № 9. 12.10.2015 // Из арх. авт.

¹³ Интервью № 13. 20.10.2015 // Из арх. авт.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Интервью № 15. 22.10.2015 // Из арх. авт.

«Там же психология какая-то. Глава района чувствует рядом с собой молодого конкурента, который пытается где-то свою точку зрения выстоять и отстоять. Возникает определенное неприятие, тем более у людей старой закалки, которые могут воспринимать это «а не копает ли?». Здесь такое отношение к главе сельского поселения, что ему лучше не политикой заниматься, а своими непосредственными обязанностями главы»¹⁶.

Что касается группы влияния, сформированной вокруг главы района, то она по-прежнему основывается на консенсусе с первым заместителем главы администрации района. Эксперты указывают последнего как одну из ключевых фигур в системе органов местного самоуправления, грамотного управленца и профессионала. Первый заместитель главы пользуется уважением как среди местных элит, так и среди населения: *«Из власти никого выделить не могу, хотя можно выделить первого заместителя главы района, она очень нам помогает».* Многие эксперты видят его в качестве потенциального кандидата на пост главы района. Однако пассивность нынешнего главы района и его дистанцирование от решения основных конфликтов, отсутствие четкой и озвученной публично позиции по инициативе изменения порядка формирования Земского собрания могут негативно сказаться на политическом будущем первого заместителя главы администрации. Эксперты также обращают внимание, что, хоть первый заместитель и остается «лицом» группы влияния главы района и ключевой персоной, последний не всегда допускает его до процесса принятия ключевых политических решений: *«Да. В это время она очень уважаемый человек в районе. Но, к сожалению, глава района не всегда первого зама пускает. А за ней будущее. Но, скорее всего, будущее ей перечеркнет все нынешний глава своей политикой невмешательства. Она ведь его представляет»¹⁷.*

Группа влияния имеет полный контроль над местным отделением политической партии «Единая Россия», секретарем политсовета которого является сам глава района. Руководители бюджетных учреждений и муниципальных предприятий также ему подконтрольны и проявляют лояльность. Взаимоотношения с большинством депутатов Земского собрания можно охарактеризовать как рабочие. Конфликтны отмечены с председателем Земского собрания и поддерживающими его депутатами.

Несмотря на то, что значительная часть локальных элит проявляет лояльность к группе влияния главы района, ее роль в социально-политической жизни муниципалитета начинает уменьшаться. Сам глава постепенно утрачивает влияние в пользу главы сельского поселения вследствие своей низкой политической активности, стремления сохранить нейтралитет и удаленность от основных конфликтов, почти не участвуя в их решении.

Так, по оценкам экспертов, после муниципальных выборов, в результате которых сменилось большинство руководителей поселений, отношения районной администрации с главами поселений ухудшились: *«У главы района с поселениями тоже перестает ладиться. Депутаты и главы поселений*

¹⁶ Интервью № 14. 21.10.2015 // Из арх. авт.

¹⁷ Интервью № 16. 22.10.2015 // Из арх. авт.

очень активно поддерживали политику по изменению формирования Земского собрания. Проблема в другом. Выбирать там просто не из кого, там никто не живет. Одни пенсионеры там живут, молодежь уезжает сразу после окончания школы»¹⁸. Это вызвано как особенностями распределения полномочий по российскому законодательству, так и повышением влияния главы сельского поселения, являющегося административным центром района, который пытается консолидировать часть элит района на основе потенциального доступа к бюджетным ресурсам.

Избранные главы сельских поселений не выказывают полной лояльности главе района¹⁹, что дает основания сделать вывод о частичной утере патрон-клиентальных связей и постепенной переориентации руководителей сельских поселений на новую группу влияния.

Данный тезис подтверждают и оценки экспертов того обстоятельства, что более 2/3 депутатов сельских поселений поддерживают инициативу по новому порядку формирования Земского собрания²⁰. По мнению экспертов, глава сельского поселения, являющегося административным центром района, и председатель Земского собрания активно спекулируют среди депутатского корпуса поселений возможностью быть в составе представительного органа района и равным представительством поселений в нем: *«Кто поддерживает инициативу по изменению Земского? Для того чтобы люди поддерживали или не поддерживали, нужно им на пальцах объяснить, что такое 35-ая статья. О чем она гласит. Понимаете? А глава сельского поселения – он хороший. Он ездил по всем поселениям и сказал: вот, мы ваших трех представителей направим в Земское собрание. Бюджет будет чуть ли не в равной доле»²¹.*

Лидер новой группы влияния является новым и достаточно молодым лицом на политической сцене района и пытается консолидировать часть местных элит (главы поселений, небольшая часть депутатов Земского собрания) на основе потенциального доступа к контрольно-бюджетному процессу. Основной задачей этой группы можно считать попытку занять доминирующую политическую позицию в муниципалитете в преддверии выборов главы района, в том числе путем изменения порядка формирования Земского собрания.

Как уже отмечалось выше, группа влияния пользуется достаточно широкой поддержкой в сельских поселениях. Тем не менее стоит обратить внимание, что она все еще находится в стадии формирования и пока довольно слабо консолидирована, а большинство местной элиты отрицательно относится к инициативе по изменению порядка формирования Земского собрания.

На момент проведения второго этапа исследования можно отметить, что группа влияния главы сельского поселения, являющегося административным центром района, находится в конфликтных взаимоотношениях с большинством депутатов Земского собрания и главой района.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Интервью № 10...

²⁰ Интервью № 11. 12.10.2015 // Из арх. авт.; интервью № 12...; интервью № 13...

²¹ Интервью № 13...

Что касается других потенциальных центров влияния, то они, как и в момент проведения первого этапа исследования, не оказывают существенного влияния на политический процесс в муниципальном районе.

Так, у представителей малого и среднего бизнеса отсутствует консолидированная позиция по отношению к основным политическим проблемам района. Большинство предпринимателей проявляют нейтралитет к обеим группам влияния. Ограниченное участие в политической жизни принимают только три предпринимателя, которые являются депутатами Земского собрания и входят в группу двенадцати депутатов, пытающихся сместить председателя Земского собрания, а также один руководитель сельскохозяйственного предприятия, который, наоборот, поддерживает председателя: *«Бизнес и политика у нас сами по себе. Есть только три коммерсанта, которые в Земском, но говорить, что они как-то сообща выступают, тоже не скажешь... Единственное, что против инициативы главы поселения выступают по Земскому»*²². В целом, изучаемый муниципальный район характеризуется низкой степенью участия бизнеса в политике.

Эксперты отмечают практически полное отсутствие влияния на конфликт в Земском собрании и региональных органов государственной власти, и депутатов Законодательного собрания Пермского края.

Подводя итог стоит отметить, что политический процесс в муниципальном районе характеризуется крайне низкой динамикой, тем не менее в ходе исследования были выявлены несколько особенностей межэлитных взаимоотношений в муниципальном районе.

Во-первых, позиция невмешательства главы муниципального района привела к эскалации продолжительного конфликта между большей частью депутатов Земского собрания и его председателем.

Во-вторых, наблюдается уменьшение влияния группы главы района, вызванное политикой «дистанцирования» от решения политического конфликта в Земском собрании.

В-третьих, на фоне «политической пассивности» группы влияния главы района, глава сельского поселения и поддерживающие его группы элит (главы и депутаты сельских поселений, председатель и часть депутатов Земского собрания) предпринимают попытку увеличить свое политическое влияние и добиться контроля над бюджетными ресурсами. Одним из способов увеличения влияния является инициатива о смене порядка формирования состава Земского собрания.

Наконец, политическая активность главы сельского поселения провоцирует возникновение напряженных отношений с группой влияния главы района.

В целом, учитывая экспертные оценки, на момент проведения второго этапа исследования можно говорить о том, что муниципальный район переживает локальный политический кризис, который вызван борьбой за ограниченные на данной территории ресурсы и пассивностью главы района.

²² Интервью № 15...

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стоит отметить, что межэлитные отношения в исследуемой территории являются типичными для дотационных аграрных территорий. Вокруг фигуры главы района сложилась достаточно крупная группа влияния, которая состоит в основном из представителей бюджетной сферы и сформирована на основе административной зависимости. Межэлитные конфликты в муниципалитете также являются типичными – в ходе исследования установлено, что группа влияния главы района имеет конфликтные отношения с главой сельского поселения, являющегося административным центром района, а также Земским собранием. Особенностью данных конфликтов можно назвать попытку использовать законодательный механизм изменения порядка формирования представительного органа для получения и перераспределения властного ресурса.

На сегодняшний день в территории наблюдается деэскалация политического кризиса – глава района покинул свой пост по истечению срока полномочий, а его место занял конкурировавший с ним глава сельского поселения. Тем не менее в территории сохраняется почва для развития новых противоречий между местными элитами, что, станет предметом дальнейших исследований.

Библиографический список

Витковская Т. Б. Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформация // Политическая наука. 2008. № 3. С. 61–74.

Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит // Социум и власть. 2011. № 1. С. 41–46.

Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке // Политическая наука. 2016. № 2. С. 38–73.

Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 1998. 416 с.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России. 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2002. 384 с.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

Дука А. В. Элиты и власть в российском социальном пространстве. СПб.: Интерсоцис, 2008. 268 с.

Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М.: Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН, 1999. 192 с.

Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей). М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2002. 326 с.

Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН, 2000. 200 с.

Ледяев В., Ледяева О. Позиционный метод в эмпирических исследованиях власти в городских общностях // Элитизм в России: за и против / под общ. ред. В. П. Мохова. Пермь: Перм. гос. техн. ун-т, 2002. С. 134–140.

Мохов В. П., Бурылова Л. А. Городская администрация и группы интересов: проблема институционализации отношений // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. 2010. Т. 85, № 5. С. 23–28.

Мохов В. П. Местная политическая элита в России: понятие, структура, численность // PolitBook. 2012. № 4. С. 19–33.

Назукина М. В. Образы и оценки муниципальных депутатов в представлениях локальных элит Пермского края // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 643–659. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Политические элиты в старых и новых демократиях / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной, А. П. Клемешева. Калининград: Изд-во Балтийс. федер. ун-та им. И. Канта, 2012. 495 с.

Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / под ред. М. А. Старковой, О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 18–23.

Хабаров И. А. Власть, формирующиеся элиты и политическая самоорганизация граждан на локальном уровне // PRO NUNC. Современные политические процессы. 2015. № 1. С. 38–45.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Локальные элиты в малых российских городах: формальные и неформальные ресурсы власти // PRO NUNC. Современные политические процессы. 2014. № 1. С. 129–162.

Agger R. E., Goldrich D., Swanson B. E. The Rulers and the Ruled. N. Y.: John Wiley and Sons, Inc., 1964. 789 p.

Aiken M., Molt R. E. Introduction // The Structure of Community Power / ed. by M. T. Aiken, P. E. Mott. N. Y.: Random House, 1970. P. 19–45.

Coco A. Neopatrimonialism and Local Elite Attitudes. Similarities and Differences Across Italian Regions // Territory Politics Governance. 2015. Vol. 3, № 2. P. 167–186. DOI: 10.1080/21622671.2014.929532.

Dowding K. Power. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press series, 1996. 112 p.

Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. Rational Choice and Community Power Structures // Political Studies. 1995. Vol. 43, № 1. P. 265–277.

Edling C. R., Farkas G. M., Rydgren J. Integration of the Swedish Local Elite: The Role of Professional and Private Networks // Scandinavian Political Studies. 2015. Vol. 38, № 1. P. 49–74. DOI: 10.1111/1467-9477.12023.

Gamson W. A. Reputation and Resources in Community Politics // American Journal of Sociology. 1966. Vol. 72, № 2. P. 121–131.

Goodman D. S. G. The Changing Face of China's Local Elite: Elite Advantage and Path Dependence in Business Communities // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 3, № 2 (SI). P. 115–128.

Hawley W. D., Wirt F. M. Methodological Problems in Specifying Patterns of Community Power // The Search for Community Power / ed. by W. D. Hawley, F. M. Wirt. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974. P. 129–138.

Hunter F. Community Power Structure. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953. 314 p.

Matsutato K. Local Elites under Transition: County and City Politics in Russia, 1985–1996 // *Europe-Asia Studies*. 1999. Vol. 51, № 8. P. 1367–1400.

Orum A. Introduction to Political Sociology: The Social Anatomy of the Body Politics. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978. 390 p.

Presthus R. V. Men at the Top. A Study in Community Power. N. Y.: Oxford University Press, 1964. 496 p.

Ross C. The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation // *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>.

Wilfahrt M. The Politics of Local Government Performance: Elite Cohesion and Cross-Village Constraints in Decentralized Senegal // *World Development*. 2018. Vol. 103. P. 149–161. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.09.010.

Информация об авторах

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

ORCID: 0000-0002-7342-589X

ResearcherID: M-6092-2018

Электронный адрес: krasilshchikov@gmail.com

Троицкая Елизавета Александровна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-3710-4447

ResearcherID: M-5790-2018

Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

Статья получена 30 марта 2018 года

УДК 352.075(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-319-334

DYNAMICS OF INTER-ELITE RELATIONSHIPS AT THE LOCAL LEVEL (BASED ON THE STUDY OF THE AGRARIAN MUNICIPAL DISTRICT IN THE PERM REGION)

Gleb G. Krasilshchikov

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

ORCID: 0000-0002-7342-589X

ResearcherID: M-6092-2018
E-mail: krasilshchikov@gmail.com

Elizaveta A. Troitskaya

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-3710-4447
ResearcherID: M-5790-2018
E-mail: troitzkaya@inbox.ru

For citation:

Krasilshchikov, G. G. and Troitskaya, E. A. (2018), "Dynamics of Inter-Elite Relationships at the Local Level (Based on the Study of the Agrarian Municipal District in the Perm Region)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 319–334, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-319-334.

Introduction. Local self-government, as the link between citizens and state authorities, has been in the focus of the research exploring the distribution of power and the decision-making process at the local level.

Aims. To identify the features and dynamics of inter-elite relationships based on the study of one of the typical agrarian municipal districts in the Perm Region.

The following **methods** were used: structural approach, method of non-formalized (in-depth) interviews, positional, decisional and reputational methods.

Results. During the sociometric analysis, various types of inter-elite relationships (mutually beneficial cooperation, patron-client, conflict) were identified, as well as their specific features and key trends.

Conclusion. The selected municipal district is a traditional agrarian territory and is characterized by a low level of socio-economic development, the disunity of the elites and the absence of large groups of influence. The political process actors actions in the last three years led to an escalation of moderate conflicts within the local elite, placing the territory on the verge of a local political crisis.

Keywords: local government; municipalities; local elites; political elites; inter-elite relationships

References

Vitkovskaya, T. B. (2008), "Local political elite of modern Russia: characteristic features and transformation", *Politicheskaya Nauka*, no. 3, pp. 61–74.

Vitkovskaya, T. B. (2011), "Methodological problems of the local political elite analysis", *Sociality and Power*, no. 1, pp. 41–46.

Gaman-Golutvina, O. V. (2016), "Political elites as an object of research in national political science", *Politicheskaya Nauka*, no. 2, pp. 38–73.

Gaman-Golutvina, O. V. (1998), *Politicheskie elity Rossii: vekhi istoricheskoi evolyutsii* [Political elites of Russia: milestones of historical evolution], Rosspen, Moscow, Russia.

Gelman, V., Ryzhenkov, S., Belokurova, E. and Borisova, N. (2002), *Avtonomiya ili kontrol'? Reforma mestnoi vlasti v gorodakh Rossii. 1991–2001* [Autonomy or control? Reform of local authorities in Russian cities, 1991–2001], EUSP Publishing House, Saint-Petersburg, Russia.

Gelman, V., Ryzhenkov, S., Belokurova, E. and Borisova, N. (2008), *Reforma mestnoi vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2006* [Local authorities reform in Russian cities, 1991–2006], Norma, Saint-Petersburg, Russia.

Duka, A. V. (2008), *Elity i vlast' v rossiiskom sotsial'nom prostranstve* [Elites and power in the Russian social space], Intersotsis, Saint-Petersburg, Russia.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (1999), *Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii* [Regional elites in the Russian Federation: behavioral models and political orientations], Publishing House of Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (2002), *Regiony-lidery: ekonomika i politicheskaya dinamika (na primere Yaroslavskoi i Samarskoi oblasti)* [Leading regions: Economics and political dynamics (exemplified by the Yaroslavl and Samara Regions)], Publishing House of Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (2000), *Strategii regional'nykh elit: ekonomika, modeli vlasti, politicheskii vybor* [Strategies of regional elites: economy, models of power, political choice], Publishing House of Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Ledyayev, V. and Ledyayeva, O. (2002), “The positional method in empirical studies of power in urban communities”, in Mokhov, V. P. (ed.), *Elitizm v Rossii: za i protiv* [Elitism in Russia: pro and contra and against], PSU Publishing House, Perm, Russia, pp. 134–140.

Mokhov, V. P. and Burylova, L. A. (2010), “City administration and groups of interests: a problem of institutionalization of relations”, *Tambov University Review. Series Humanities*, vol. 85, no. 5, pp. 23–28.

Mokhov, V. P. (2012), “Local political elite in Russia: definition, structure, quantity”, *PolitBook*, no. 4, pp. 19–33.

Nazukina, M. V. (2017), “The Municipal Deputies Image and Assessment by Local Elites in the Perm Krai”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 643–659, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Gaman-Golutvina, O. V. and Klemeshev, A. P. (2012), *Politicheskie elity v starykh i novykh demokratiyakh* [Political elites in old and new democracies], IKBFU Publishing House, Kaliningrad, Russia.

Starkova, M. A. and Podvintsev, O. B. (ed.) (2007), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie protsessy i mestnye soobshchestva v malyykh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], Merchant Tarasov Printing House, Perm, Russia.

Khabarov, I. A. (2015), “Power, emerging elites and political self-organisation of individuals at local level”, *PRO NUNC. Sovremennye politicheskie protsessy*, no. 1, pp. 38–45.

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2014), "Local elite in Russian towns: formal and informal resources of authorities", *PRO NUNC. Sovremennye politicheskie protsessy*, no. 1, pp. 129–162.

Agger, R. E., Goldrich, D. and Swanson, B. E. (1964), *The Rulers and the Ruled*, John Wiley and Sons, Inc., N. Y., USA.

Aiken, M. and Molt, R. E. (1970), "Introduction", in Aiken, M. T. and Mott, P. E. (ed.), *The Structure of Community Power*, Random House, N. Y., USA, pp. 19–45.

Coco, A. (2015), "Neopatrimonialism and Local Elite Attitudes. Similarities and Differences Across Italian Regions", *Territory Politics Governance*, vol. 3, no. 2, pp. 167–186, doi: 10.1080/21622671.2014.929532.

Dowding, K. (1996), *Power*, University of Minnesota Press series, Minneapolis, MN, USA.

Dowding, K., Dunleavy, P., King, D. and Margetts, H. (1995), "Rational Choice and Community Power Structures", *Political Studies*, vol. 43, no. 1, pp. 265–277.

Edling, C. R., Farkas, G. M. and Rydgren, J. (2015), "Integration of the Swedish Local Elite: The Role of Professional and Private Networks", *Scandinavian Political Studies*, vol. 38, no. 1, pp. 49–74, doi: 10.1111/1467-9477.12023.

Gamson, W. A. (1966), "Reputation and Resources in Community Politics", *American Journal of Sociology*, vol. 72, no. 2, pp. 121–131.

Goodman, D. S. G. (2017), "The Changing Face of China's Local Elite: Elite Advantage and Path Dependence in Business Communities", *Chinese Political Science Review*, vol. 3, no. 2 (SI), pp. 115–128.

Hawley, W. D. and Wirt F. M. (1974), "Methodological Problems in Specifying Patterns of Community Power", in Hawley, W. D. (ed.), *The Search for Community Power*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, USA, pp. 129–138.

Hunter, F. (1953), *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, USA.

Matsutato, K. (1999), "Local Elites under Transition: County and City Politics in Russia, 1985–1996", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 8, pp. 1367–1400.

Orum, A. (1978), *Introduction to Political Sociology: The Social Anatomy of the Body Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, USA.

Presthus, R. V. (1964), *Men at the Top. A Study in Community Power*. Oxford University Press, N. Y., USA.

Ross, C. (2006), "The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation", *Local Government Studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>.

Wilfahrt, M. (2018), "The Politics of Local Government Performance: Elite Cohesion and Cross-Village Constraints in Decentralized Senegal", *World Development*, vol. 103, pp. 149–161, doi: 10.1016/j.worlddev.2017.09.010.

Received March 30, 2018



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 336.227(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-335-359

НАЛОГОВЫЕ РИСКИ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНИЗАЦИЙ-НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ: РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОЛОЖЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А. С. ПРОКУРАТ

Полесский государственный университет, г. Пинск, Республика Беларусь

Для цитирования:

Прокурат А. С. Налоговые риски государства и организаций-налогоплательщиков: развитие теоретических положений в Республике Беларусь // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 2. С. 335–359. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-335-359.

Введение: в статье очерчен круг вопросов об уровне изученности проблемы налоговых рисков в Республике Беларусь, возникающих в процессе функционирования государства и организаций-налогоплательщиков.

Цель: разработка ряда теоретических положений, описывающих сущность, содержание и специфические признаки налоговых рисков и касающихся вопросов организации управления налоговыми рисками государства и организаций-налогоплательщиков в Республике Беларусь.

Методы: анализ зарубежной практики в направлении поиска аналогий, применение которых соответствовало бы сложившимся реалиям финансового и налогового управления в Республике Беларусь.

Результаты: разработаны предложения, дающие неискаженное и четкое представление о налоговых рисках, что позволит всем субъектам налоговых правоотношений осуществлять более результативный анализ и эффективное управление указанными рисками.

Выводы: изучение теоретической базы по управлению и регулированию налоговыми рисками, а также формулирование ряда теоретических положений будут способствовать определению методов и алгоритмов управления налоговыми рисками в Республике Беларусь как на государственном уровне, в рамках существующего налогового законодательства, так и на уровне организаций-налогоплательщиков, с учетом сокращения для обеих сторон финансовых, временных и трудовых издержек.

Ключевые слова: налоговый риск; субъекты налоговых правоотношений; государство; организации-налогоплательщики

ВВЕДЕНИЕ

Одной из наиболее острых проблем современного общества становится своевременность реагирования на финансовые риски, связанные с институтом налогообложения. В настоящее время налоговые органы и организации-налогоплательщики в Республике Беларусь не в силах полностью обезопасить себя от налоговых рисков ввиду определенных недостатков нормативно-правовой и информационно-технологической базы, необходимой для управления этими рисками.

К тому же изучению теоретических, правовых и практико-экономических вопросов, характеризующих налоговые риски в белорусской практике, до настоящего времени уделялось недостаточное внимание. Об этом свидетельствует отсутствие в действующем законодательстве необходимых положений, описывающих налоговые риски, методы их учета, оценки и анализа; редкое упоминание о них в белорусской литературе, недооценка важности налоговых рисков при осуществлении своей деятельности субъектами налоговых правоотношений.

Цель настоящей статьи – формулирование ряда теоретических положений, развивающих научное представление о категории налоговых рисков, совокупности специфических признаков, характеризующих как сами налоговые риски, так и их субъектно-объектные отношения, а также определение сфер и форм их влияния в экономико-правовой среде Республики Беларусь.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Нынешние реалии финансово-хозяйственной среды современного общества невозможно объяснить, не принимая в расчет влияние на них опасностей и неопределенностей, возникающих в процессе жизнедеятельности субъектов хозяйственных отношений. Широкое распространение данного явления потребовало глубокого научно-теоретического осмысления проблематики существования «риска» в целом и его видовых форм.

Первые упоминания о рисках, связанных с осуществлением коммерческой деятельности, встречаются в Италии еще в начале XVII века, после чего, в 1661 году, понятие риска распространилось и стало упоминаться в письменных источниках Франции и Англии.

В процессе развития и становления экономической науки были сформулированы две основные теории риска: классическая и неоклассическая, не существующие сегодня в чистом виде в силу существенной их трансформации под воздействием новых научных исследований, а также усложнения взаимосвязей и взаимоотношений в экономической среде.

Что касается классической теории рисков, то наиболее яркими ее представителями стали Дж. С. Милль, А. Смит, Ф. Х. Найт, Н. У. Сениор, выделявшие в структуре предпринимательской прибыли проценты на вложенный капитал, заработную плату и плату за возмещение риска, связанного с предпринимательской деятельностью (Милль, 1980, с. 165).

Следует отметить, что классическая теория рассматривала риск как ожидание потерь от деятельности, реализации решений в условиях неопределен-

ности. Поэтому субъекту финансово-хозяйственных отношений, действующему в определенной экономической среде, необходимо было включать в структуру дохода некую компенсацию за риск, своего рода страховой резерв.

Т. Р. Мальтус, Дж. Р. Мак-Куллох, Ж. Б. Сэй, Ф. Клейнвахтер, трактуя экономический риск в качестве возможности несения ущерба от хозяйственных действий, представляли его как математическое ожидание потерь, которые могут произойти в результате выбранного решения, не уделяя должного внимания самому содержанию риска (Найт, 2003, с. 41–53).

Современными приверженцами классического подхода теории рисков называют таких авторов, как В. А. Абчук, А. П. Альгин, Л. А. Растрин, Б. А. Райзберг (Башкатов и др., 2014, с. 5), Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева (Райзберг и др., 2011).

Определение понятия «риск» в классической экономической теории в должной мере не раскрывало всех особенностей рисков хозяйствующих субъектов. Переходной точкой в понимании сущности экономического риска стало суждение ученого Й. А. Шумпетера в его книге «Теория экономического развития» о том, что вследствие множества причин, развитие экономики государства подвержено встречным движениям и спадам, от которых нельзя абстрагироваться. Поэтому развитие экономического организма непосредственно связано с факторами, которые становятся не только постоянным источником потерь, но также и источником предпринимательской прибыли (Шумпетер, 2007, с. 389–390).

Констатация того факта, что риск может быть источником не только потерь, но и прибыли, способствовала становлению в 1920–1930-е годы неоклассической теории коммерческих рисков. Ее основоположниками по праву принято считать английских экономистов А. Маршалла и А. С. Пигу, а также представителя скандинавской школы А. Магнуссона.

Всеобщее распространение неоклассическая теория риска получила после внесения в нее ряда дополнений, сделанных известным экономистом Дж. М. Кейнсом, который ввел в теорию так называемый фактор удовольствия, указывая, что ради большей прибыли предприниматель, как правило, идет на больший риск. Нужно отметить, что эти аспекты активно изучаются зарубежными исследователями и в настоящее время (Nail et al., 2017).

Начиная с 40-х годов XX столетия, теория риска получила дальнейший толчок развития благодаря исследованиям, затрагивающим различные аспекты существования рисков в экономической среде, которые базировались на возникновении и становлении системного анализа, теории управления, принятия управленческих решений, исследования операций, теории игр и др. (Д. Джонсон, Т. В. Шульц, Э. О. Хэди). Глубокие исследования вопросов теории выбора и принятия решений в условиях риска нашли свое отражение в работах Г. М. Марковитца, Дж. Тобина, Дж. Линтнера, К. Шмидта и др.

Коммерческие риски в России были исследованы Э. Й. Вилкасом, Ю. Б. Гермейером, О. Ланге, Н. Н. Моисеевым, Д. Б. Юдиной, Р. М. Качаловым, А. Е. Шаститко, Д. П. Фроловым, В. В. Глущенко, К. М. Аргинбаевым и др. (Княгинина, 2011, с. 6–7).

Необходимо отметить, что, претерпев значительные изменения, неоклассическая теория рисков, имеющих экономическую природу, существует и по сей день, а ее сторонниками сегодня являются Ю. И. Матвеев (Матвеев, 2012, с. 172), В. И. Авдийский (Авдийский, 2013, с. 4–5), И. А. Гунина и А. А. Мотева (Гунина и Мотева, 2014, с. 24), В. А. Жуков (Жуков, 2016, с. 177), В. М. Безнадежных, Е. Г. Катаева (Авдийский и др., 2017, с. 8–11), М. И. Мигунова и Т. А. Циркунова (Мигунова и Циркунова, 2005, с. 14) и др.

В Республике Беларусь риски, имеющие хозяйственную и финансовую природу, были изучены М. В. Минько, В. А. Дерябиным, А. А. Коганом, Е. Ф. Киреевой, А. С. Головачевым, М. И. Плотницким, Р. С. Седеговым, А. О. Тихоновой, Ю. М. Ясинским, И. Г. Разумовской, С. А. Егоровым, Л. Ф. Догиль, А. А. Быковым, О. В. Авдеевым и др.

Многостороннее изучение экономических рисков, в том числе на примере зарубежных стран и фирм, приводит к мысли о том, что для организаций наибольшую опасность представляют потери и убытки, связанные с невыполнением запланированных доходов и прибыли, а для государства – с неисполнением запланированных поступлений в бюджет, уменьшением источников бюджетного финансирования (Djankov et al., 2010; Ljungqvist et al., 2017). Следовательно, основные риски, которые несут субъекты хозяйственных отношений в условиях конкуренции и рынка, это те, которые связаны с вероятностью потерь финансовых ресурсов.

Значительно сократить финансовые расходы налогоплательщиков и сохранить их деловую репутацию как в глазах партнеров и конкурентов, так и государства позволит управление налоговыми рисками, контроль и мониторинг возможных опасностей, которые они за собой несут (Eichfelder and Schorn, 2012; Fauziati and Kassim, 2018). При этом выстроенная система налогового риск-менеджмента сделает возможным системное видение вопросов минимизации и прогнозирования расходов от налоговых поступлений в государственный бюджет, что будет способствовать обеспечению стабильности в социальной, правовой и финансово-экономической среде (Schoemaker De et al., 2012; Лавренчук и Мингалева, 2010).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ситуация в Республике Беларусь характеризуется недооценкой важности создания эффективной системы налогового риск-менеджмента для субъектов налоговых правоотношений. Исследовательский интерес представлен отдельными работами Т. П. Винокуровой (Винокурова, 2012; 2015), А. А. Пилипенко (Пилипенко, 2011), Ю. В. Майстренока (Майстренок, 2015) и др. Напротив, в зарубежной литературе термин «налоговый риск» уже давно широко вошел в научный лексикон ученых и специалистов по налогообложению (Langenmayr and Lester, 2018). Многосторонность подходов, применяемых к трактовке налоговых рисков, существующих в первую очередь в зарубежной литературе, нуждается в их всестороннем изучении.

Более детально различные трактовки понятия «налоговый риск» отражены в табл. 1.

Современные подходы к определению понятия «налоговый риск» / Modern approaches to the definition of the “tax risk” concept

Страна	Автор	Трактовка понятия «налоговый риск»
1	2	3
Республика Беларусь	Государственный законодатель	– в законодательстве определение понятия «налоговый риск» отсутствует; – сущность налоговых рисков раскрывается косвенно и направлена исключительно на контроль деятельности налогоплательщиков
	Ю. В. Майстренок	– опасность возникновения ситуаций непоступления налоговых платежей в бюджет вследствие умышленных либо неосторожных действий (бездействий) должностных лиц субъектов предпринимательства, связанных с различными, в т. ч. противозаконными, методами оптимизации налоговых обязательств (Майстренок, 2016, с. 58)
	А. А. Пилипенко	– форма оптимизации налоговой неопределенности в контексте потенциальной возможности достижения положительного результата (определенности), основанной на необходимости модификации нормативных правил в налоговой сфере (Пилипенко, 2013, с. 76); – представляет собой экономико-правовую модель предполагаемых отрицательных последствий деятельности как государства, так и налогоплательщиков для разрешения существующих между ними принципиальных противоречий в конкретных обстоятельствах (Пилипенко, 2011, с. 75)
	Т. П. Винокурова	– финансовые потери, т. е. потери, выраженные в стоимостном выражении, связанные с доначислением налогов или сборов по результатам налоговой проверки, начислением пеней, штрафов за нарушения налогового законодательства и возрастанием налоговой нагрузки организации (Винокурова, 2012, с. 103); – вероятность финансовых и иных потерь, связанная с неблагоприятными событиями для субъекта хозяйствования и неверно принятыми управленческими решениями по результатам анализа и оценки налогов, налоговой нагрузки, направленных на оптимизацию и минимизацию указанных параметров (Винокурова, 2015, с. 16)

1	2	3
Российская Федерация	Д. Н. Тихонов, Л. Г. Липник	– возможность для налогоплательщика понести финансовые потери, связанные с процессом уплаты и оптимизации налогов, выраженная в денежном эквиваленте (Тихонов и Липник, 2004, с. 105)
	Д. М. Щекин	– возможное наступление неблагоприятных правовых последствий для налогоплательщика в результате действий (бездействия) органов государства и органов местного самоуправления (Щекин, 2007, с. 8)
	А. В. Брызгалин	– возможность негативных последствий, вызванная определенными налоговыми факторами (Брызгалин, 2009, с. 13)
	А. Е. Шевелев, Е. В. Шевелева	- вид хозяйственного риска, возникающий при взаимодействии двух субъектов (государства и налогоплательщика) при формировании государственного бюджета (Шевелев и Шевелева, 2009, с. 246)
	Н. А. Павленко	- финансовая (денежная) оценка негативных последствий нерациональных действий или бездействия конкретного лица или группы лиц в организации в области управления налоговыми обязательствами налогоплательщика (Павленко, 2008, с. 18)
	Э Л. Калашникова	– риски в виде вероятности наступления для налогоплательщика в процессе налогообложения неблагоприятных экономических последствий, включая изъятие имущества в пользу бюджета в виде дополнительных сумм налогов, налоговых санкций и пени вследствие асимметрии информации, человеческого фактора и негативных изменений в финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика (Калашникова, 2007, с. 10–11)
	М. И. Мигунова, Т. А. Цыркунова	– опасность для субъекта налоговых правоотношений понести финансовые и иные потери, связанные с процессом налогообложения, вследствие негативных отклонений для субъекта от предполагаемых им, основанных на действующих нормах права, состояний будущего, из расчета которых им принимаются решения в настоящем, или возможность получения дополнительной выгоды (дохода) в результате позитивных отклонений (Мигунова и Цыркунова, 2005, с. 14)

1	2	3
	Н. А. Пименов	– вероятность финансовых и иных потерь по налоговым основаниям для участников налоговых правоотношений в ходе реализации ими своих прав и обязанностей (Пименов, 2013, с. 85)
	В. Г. Пансков	– вероятность возникновения в процессе налогообложения для субъектов налоговых правоотношений финансовых и др. потерь, вызванных изменением, несоблюдением налогового законодательства, а также его недостаточной правовой проработкой и экономической обоснованностью (Пансков, 2013, с. 75)
	Л. И. Гончаренко, Ю. В. Малкова	– возможность возникновения нежелательных отклонений от плановых (ожидаемых) показателей, характеризующих деятельность участников налоговых правоотношений в сфере налогообложения, в силу различных факторов воздействия (Гончаренко и Малкова, 2013, с. 88)
	М. Р. Пинская	– риск государства в лице его уполномоченных органов как вероятность недополучения налогов в бюджет из-за методов минимизации налогообложения, применяемых налогоплательщиками, возможных в силу тех или иных недостатков в налоговом законодательстве; – для налогоплательщика – вероятность доначисления ему налогов, сборов, пеней и штрафов в ходе налоговой проверки из-за разногласий между налогоплательщиками и налоговыми органами в трактовке налогового законодательства, которая может обернуться для хозяйствующего субъекта действительным возрастанием налогового бремени (Пинская, 2009, с. 44)
Республика Казахстан	Государственный законодатель	– вероятность неисполнения и (или) неполного исполнения налогового обязательства налогоплательщиком (налоговым агентом), которые могли и (или) могут нанести ущерб государству
Австралия	Государственный законодатель	– риск того, что компании могут платить или вести учет неправильной суммы налога или что налоговые позиции, которые компания принимает, не соответствуют требованиям налогового риска, которые директора санкционировали или считают разумным

1	2	3
Великобритания	Государственный законодатель	– это риск, который приводит к неправильной уплате налога или возврату из Казначейства
Германия	Государственный законодатель	– несправедливая налоговая конкуренция, уклонение от уплаты налогов; – недопущение использования определенных налоговых решений
Канада	Государственный законодатель	– агрессивное налоговое планирование, проводимое налогоплательщиками; – потенциальное уклонение от уплаты налогов и злоупотребления в налоговой системе
США	Налоговая служба США	– необоснованные налоговые решения, принятые соответствующими налогоплательщиками, которые способствуют уклонению от уплаты налогов

Источник: составлено автором.

Ряд российских авторов рассматривают налоговые риски лишь относительно налогоплательщиков, характеризуя их как определенные финансовые потери, связанные тем или иным образом с процессами исполнения налоговых обязательств перед бюджетом. Такого мнения придерживаются Д. Н. Тихонов и Л. Г. Липник (Тихонов и Липник, 2004), Э. Л. Калашникова (Калашникова, 2007), Н. А. Павленко (Павленко, 2008).

Взаимосвязь налоговых рисков с налогоплательщиками определяет и Д. М. Щекин, однако увязывает ее не с финансовыми последствиями для налогоплательщиков, а с неблагоприятными правовыми последствиями, причиной которых являются действия или бездействия органов государства и местного самоуправления (Щекин, 2007, с. 15). Не уточняя причинно-субъектные связи, определяет налоговые риски А. В. Брызгалин, говоря о них как о возможности негативных последствий, вызванных определенными налоговыми факторами (Брызгалин, 2009).

Многие российские авторы (А. Е. Шевелев, Е. В. Шевелева, Л. И. Гончаренко, Ю. В. Малкова, В. Г. Пансков, М. Р. Пинская, Н. А. Пименов, М. И. Мигунова и Т. А. Циркунова), говоря о налоговых рисках, определяют это понятие все же как с точки зрения налогоплательщиков, так и с позиции государства.

При этом интересного мнения придерживаются А. Е. Шевелев и Е. В. Шевелева, указывая на то, что налоговый риск – это разновидность хозяйственного риска, возникающего при формировании государственного бюджета (Шевелев и Шевелева, 2009, с. 246). Остальные авторы в более или менее широком смысле трактуют данное понятие как возможность, опасность или угрозу для субъектов налоговых правоотношений понести финансовые и иные потери либо последствия, связанные с процессами налогообложения и (или) их действиями либо бездействиями.

Еще одна позиция в установлении сущности налоговых рисков была предложена в работе «Оценка налоговых рисков» М. И. Мигуновой и Т. А. Цирку-

новой, которые видели в них возможность получения дополнительных выгод, позитивных ожиданий от принятых субъектами налоговых правоотношений действий: «...налоговые риски следует рассматривать не только как возможные финансовые и иные потери, связанные с процессами налогообложения вследствие негативных отклонений для данного субъекта от предполагаемых им, основанных на действующих нормах права, состояний будущего, из расчета которых им принимаются решения в настоящем, но и возможность получения дополнительной выгоды, дохода в результате позитивных отклонений» (Мигунова и Цыркунова, 2005, с. 14).

Анализируя определения налоговых рисков, существующие в других зарубежных странах, следует отметить, что дефиниция понятия «налоговый риск» имеет законодательно утвержденную трактовку в Республике Казахстан, Австралии и Великобритании. Чаще всего налоговые риски трактуются как необоснованные решения, налоговые последствия или поведение налогоплательщиков, способствующее тем или иным образом уклонению от уплаты налогов, что, в свою очередь, оказывает негативное воздействие при формировании доходов бюджета. В законодательстве других рассмотренных стран – Германии, Канады, США понятие налогового риска видоизменено и звучит как «возможные налоговые несоответствия».

В изучении налоговых рисков в Республике Беларусь в настоящее время имеются значительные пробелы. Это проявляется, прежде всего, в наличии малозначимых исследований и дискуссий по данной тематике; «сухости» имеющихся определений налоговых рисков, не раскрывающих всей их сущности; отсутствии дефиниции понятия и общей системы знаний о налоговых рисках в республиканском законодательстве.

К примеру, определяя налоговые риски, Ю. В. Майстренок сводит их понимание только к умышленным либо неосторожным действиям (бездействиям) налогоплательщиков, приводящим к уменьшению налоговых поступлений в бюджет (Майстренок, 2016, с. 58).

Положения указа Президента Республики Беларусь 2009 года «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»¹ и постановления Совета Министров Республики Беларусь 2018 года «О методике формирования системы оценки степени риска»² также предполагают определение налоговых рисков с акцентом на правомерности осуществления своей деятельности налогоплательщиками, поскольку описывают порядок отбора проверяемых субъектов для проведения выборочных проверок на предмет нарушения ими налогового законодательства и наличия высокого риска реализации негативных последствий.

В литературе белорусскими авторами предлагаются совершенно разные подходы к обозначению сущности налоговых рисков. Так, Т. П. Винокурова

¹ О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30900510> (дата обращения: 18.04.2018).

² О методике формирования системы оценки степени риска [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.01.2018 № 43. URL: <http://www.government.by/ru/solutions/3103> (дата обращения: 18.04.2018).

Недостатки дефиниции и общей системы знаний о налоговых рисках в Республике Беларусь / Deficiencies in the definition and general system of knowledge about tax risks in the Republic of Belarus

Недостатки дефиниции налоговых рисков и общей системы знаний о них	
Представитель	Сущность проблемной ситуации
Ю. В. Майстренок	– рассматривает налоговые риски только в части недобросовестности налогоплательщиков и неисполнения ими налоговых обязательств
Т. П. Винокурова	– изучает налоговые риски лишь с позиции налогоплательщика
А. А. Пилипенко	– при раскрытии сущности налоговых рисков делает основной упор на их правовую оценку
Общая проблематика	– нет четкого представления о содержании и сущности налоговых рисков, а также общей системе знаний о них

Источник: составлено автором.

подходит к дефиниции налоговых рисков лишь с позиции налогоплательщика, акцентируя внимание на их финансовой составляющей (Винокурова, 2012; 2015). Кардинально другого подхода при определении налоговых рисков придерживается А. А. Пилипенко, формулируя их в большей мере с правовой позиции, оговаривая, однако, сферу влияния налоговых рисков относительно налогоплательщиков и государства (Пилипенко, 2013).

В целом, проведенный анализ законодательной и деловой литературы показал, что налоговые риски в первую очередь связываются с какими-либо финансовыми последствиями, поскольку даже административная ответственность, применяемая к недобросовестным налогоплательщикам, либо изъятие части их собственности в определенной мере связаны с финансовой стороной. Несмотря на это, ограничиваться только лишь финансовой стороной в обозначении сущности налоговых рисков не совсем корректно, поскольку существует риск снижения эффективности функционирования организации-налогоплательщика, потери деловой репутации, включения налогоплательщика в план выездных налоговых проверок и др.

Поэтому некоторые авторы делают попытки раскрыть понятие налогового риска также и с правовой позиции. Здесь стоит частично согласиться с мнением Д. М. Щекина, который считает, что «налоговые риски обуславливаются наступлением неблагоприятных правовых последствий для налогоплательщика в результате действий или бездействий органов государства и местного самоуправления» (Щекин, 2007, с. 12).

Более глубокие предпосылки определения правовых и экономических особенностей налоговых рисков, как писалось ранее, приводит А. А. Пилипенко, указывая на факт воздействия налоговых рисков на экономико-правовую деятельность как государства, так и налогоплательщиков по существующим между ними принципиальным противоречиям в конкретных обстоятельствах.

Исследования представлений о налоговых рисках, имеющих в белорусской литературе и определенным образом отражающих их содержание и сущность, позволяют очертить круг вопросов, которые требуют теоретического осмысления (табл. 2).

Данные табл. 2 доказывают, что в Республике Беларусь отсутствует общая система знаний о налоговых рисках, которая должна раскрывать совокупность теоретических положений, описывающих их субъектно-объектные отношения, совокупность специфических признаков, присущих налоговым рискам, а значит, существует необходимость всестороннего изучения налоговых рисков и решения следующих задач:

- 1) уточнения дефиниции налоговых рисков, введения в научный оборот и закрепления в законодательстве Республики Беларусь основных понятий и определений, присущих налоговым рискам (табл. 3);
- 2) выявления совокупности специфических признаков, которые характеризуют налоговые риски и их субъектно-объектные отношения;
- 3) определения сфер и форм влияния налоговых рисков в экономико-правовой среде.

Таблица 3 / Table 3

**Фундаментальные положения сущности и содержания налоговых рисков субъектов
налоговых правоотношений Республики Беларусь / Fundamental provisions
of the essence of tax risks subjects in the Republic of Belarus**

Фундаментальные положения сущности и содержания налоговых рисков	
Понятие	Определение понятия
<i>1</i>	<i>2</i>
Налоговый риск	– с одной стороны, вид хозяйственного риска, возникающий при взаимодействии субъектов налоговых правоотношений, несущий финансово-правовую оценку результатов их действий (бездействий) при осуществлении и использовании одними – законных (незаконных) методов оптимизации (минимизации) налогов, принятии необоснованных налоговых решений, приводящих к уклонению от уплаты налогов; другими – недостаточного налогового контроля за исполнением налогового законодательства налогоплательщиками; – с другой стороны, неидентифицированная и не оцененная опасность (угроза) для субъекта налоговых правоотношений, которая не может быть спрогнозирована вследствие влияния неопределенностей законодательно-правового и экономического характера либо человеческого фактора
Субъект налоговых правоотношений	– участник экономико-правовых отношений, причастный к взаимодействию в налоговой среде (государство, налогоплательщик, налоговый агент)

1	2
Объект налоговых рисков	– финансово-правовые отношения между государством и налогоплательщиками, налоговыми агентами в сфере исполнения налогового законодательства и налоговых обязательств
Субъект налоговых рисков	– участник налоговых правоотношений, оказывающий прямое воздействие на объект налоговых рисков (государство, налогоплательщик, налоговый агент)
Вид налогового риска	– форма проявления налогового риска, обозначенная определенными признаками

Источник: составлено автором.

Разработанная в табл. 3 терминология отражает фундаментальные положения, необходимые для полноценного понимания сущности налоговых рисков, проявляющихся в процессах функционирования субъектов налоговых правоотношений Республики Беларусь.

Однако для всестороннего раскрытия характеристик, присущих налоговым рискам, только одних определений недостаточно. Необходимо также выявить совокупность специфических признаков, описывающих налоговые риски и их субъектно-объектные отношения (рис. 1).



Рис. 1. Совокупность специфических признаков, характеризующих налоговые риски в Республике Беларусь / Fig. 1. Set of specific features characterizing tax risks in the Republic of Belarus

Источник: составлено автором.

Предложенное представление общей совокупности налоговых рисков (рис. 1) позволяет говорить о ведущих факторах, выделение которых дает возможность их группировки в отдельные подвиды.

Признаки субъективного характера указывают на наличие воздействия субъекта налоговых рисков на принимаемые решения, касающиеся исполнения требований налогового законодательства и налоговых обязательств, тем самым имеют тесную взаимосвязь с объектом налоговых рисков.

Признаки недостаточного контроля отражают варианты развития событий реализации налоговых рисков при осуществлении не до конца эффективного налогового контроля государством за деятельностью налогоплательщиков, в результате чего могут возникать отрицательные либо положительные последствия для всех участников налоговых правоотношений.

Признаки оценочного характера свидетельствуют о наличии оценочного фактора, присущего налоговым рискам, которые при этом могут иметь не только финансово-правовую оценку результатов действий (бездействий) субъектов налоговых правоотношений, но и неоцененную угрозу, не поддающуюся прогнозированию.

Признаки вариативного характера свидетельствуют о наличии нескольких возможных вариантов развития событий, альтернативного решения при реализации или прогнозировании налоговых рисков.

Совокупность специфических признаков, присущих налоговым рискам, свидетельствует также о необходимости их разграничения по сравнению с другими видами хозяйственных рисков в целом и финансовых в частности.

Помимо специфических признаков, выделяющих налоговые риски в общей системе хозяйственных рисков, их отличает сфера возникновения в экономико-правовой среде. При этом сферы возникновения налоговых рисков налогоплательщиков можно рассматривать в зависимости от того, находится ли организация-налогоплательщик в государственной либо частной собственности. Перечень сфер возникновения налоговых рисков организаций, находящихся в государственной собственности, будет более широкий, поскольку деятельность указанных организаций, как правило, осуществляется по общей системе налогообложения, а само их функционирование зачастую предполагает осуществление нескольких видов экономической деятельности, в связи с чем при организации и осуществлении налогового учета повышается вероятность реализации специфических налоговых рисков, присущих определенной организации или виду экономической деятельности.

В свою очередь, сферы возникновения налоговых рисков государства можно представить исходя из разделения уровня возлагаемых налоговых полномочий: республиканских и местных государственных органов управления. Следует отметить, что перечень сфер возникновения таких рисков на уровне местных органов государственного управления, наделенных соответствующими налоговыми полномочиями, будет локализован в большей части на этапах исполнения налогового законодательства, непосредственно относящегося к компетенции таких органов, в отличие от республиканских, чьи налоговые полномочия имеют более широкий спектр (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

Сферы возникновения налоговых рисков, характерные для субъектов налоговых правоотношений в Республике Беларусь / Spheres of occurrence of tax risks typical for subjects of tax legal relations of the Republic of Belarus

Сферы возникновения налоговых рисков в Республике Беларусь				
Сфера возникновения	Вероятность возникновения налогового риска на уровне:			
	организаций-налогоплательщиков по форме собственности:		государства в лице соответствующих органов управления:	
	государственной	частной	республиканских	местных
1	2	3	4	5
При изменении налогового и правового законодательства	+	+	+	+
При ратификации и заключении международных соглашений в сфере регулирования и координации вопросов налогообложения, в т. ч. в области избежания двойного налогообложения	+	+	+	+
При распределении обязанностей и прав участников налоговых правоотношений	+	+	+	+
В ходе выполнения контрольных функций государственными контролирующими органами	+	+	+	+
В ходе выполнения контрольных функций руководителями и ответственными лицами организаций-налогоплательщиков	+	+	+	+
В ходе осуществления споров и судебных тяжб между субъектами налоговых правоотношений	+	+	+	+
При использовании налогоплательщиками методов жесткого налогового планирования, направленных на минимизацию налоговой нагрузки	+	+	+	+
При отсутствии механизмов совместного сотрудничества государственных контролирующих органов	+	+	+	+
В процессе ведения и организации налогового учета у организаций-налогоплательщиков	+	+	+	+

1	2	3	4	5
При отсутствии взаимодействия между структурными подразделениями организаций-налогоплательщиков	+	+	+	+
При недостаточной компетенции лиц, осуществляющих деятельность по исполнению налогового законодательства	+	+	+	+
При определении границ компетенции государственных органов управления, имеющих налоговые полномочия (разработка / утверждение проектов законов и указов; проведение жесткой / мягкой налоговой политики путем изменения состава налогоплательщиков, налоговых баз, налоговых ставок; назначение выборочных проверок и др.)	+	+	+	+

Источник: составлено автором.

Анализ табл. 4 свидетельствует о том, что недооценивать вероятность возникновения налоговых рисков в той или иной среде функционирования субъектов налоговых правоотношений не стоит ни одному из ее участников вне зависимости от формы собственности организаций-налогоплательщиков и локализации налоговых полномочий государственных органов управления.

Возникновение налогового риска у налогоплательщика, независимо от формы собственности, непременно приведет к возникновению налогового риска у государства. Приведенный тезис можно пояснить следующим образом: отрицательный эффект, полученный от реализации налогового риска налогоплательщика, повлечет у государства возникновение положительного эффекта от реализации данного риска, и наоборот, положительный результат реализации налогового риска налогоплательщика скажется для государства отрицательными последствиями. Однако в некоторых ситуациях эффект от реализации налогового риска может быть идентичным для обоих участников налоговых правоотношений.

К примеру, доначисление налогов и пеней у налогоплательщика будет рассматриваться как реализация отрицательного (негативного) налогового риска, в то время как дополнительные поступления в государственный бюджет следует расценивать как реализованный налоговый риск налогоплательщика с положительным эффектом для государства. В то же время налоговый риск изменения состава налоговых баз и налоговых ставок может привести к формированию как разного, так и идентичного эффекта (положительного либо отрицательного).

Следует отметить, что возникновение налоговых рисков у государства при определении границ компетенции государственных органов управления, наделенных налоговыми полномочиями, также может спровоцировать возникновение налоговых рисков у налогоплательщиков.

Республиканские органы управления имеют более широкий спектр налоговых полномочий по сравнению с местными органами государственного управления и способны в большей степени влиять на процессы, приводящие к возникновению налоговых рисков, что обуславливает необходимость разграничения последствий от их реализации, проявляющихся в различных формах (рис. 2).



Рис. 2. Формы влияния налоговых рисков на эффективность функционирования субъектов налоговых правоотношений в Республике Беларусь / Fig. 2. Forms of influence of tax risks on the effectiveness of subjects of tax legal relations functioning in the Republic of Belarus

Источник: составлено автором.

Как видим, формы проявления налоговых рисков, влияющие на эффективность функционирования субъектов налоговых правоотношений, различны, а их разграничение специфично и напрямую зависит от воздействия субъективных отношений. При этом единственной формой проявления налоговых рисков, воздействующей на деятельность всех субъектов, выступает ситуация, при которой возможно возникновение расходов (доходов), связанных с исполнением (неисполнением) налогового законодательства, не поддающихся прогнозированию.

Следует отметить, что во многом разграничение форм проявления налоговых рисков также связано с полномочиями тех или иных государственных органов власти. В то время как республиканские органы государственного управления, с возложенными на них полномочиями, имеют возможность воздействовать на одни сферы организации и функционирования элементов налоговой системы и налоговых правоотношений, местные органы государственного управления оказывают влияние на другие сферы в пределах своей компетенции и наделенных полномочий (табл. 5).

Основные государственные органы управления Республики Беларусь, имеющие налоговые полномочия / The main state administrative bodies of the Republic of Belarus, having tax authority

Государственные органы управления	Налоговые полномочия (компетенция)
Республиканские	
Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь	рассмотрение проектов законов об: – утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении; – установлении республиканских налогов; – ратификации и денонсации международных договоров и сборов
Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь	– осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства; исчислением, полной и своевременной уплатой налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды; – учет исчисленных и уплаченных (взысканных) налогов в бюджет; – разработка предложений по совершенствованию налогового законодательства и организации работы налоговых органов; – предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере налогового законодательства; – подготовка налоговых соглашений с другими государствами, осуществление связей с их налоговыми службами; – принятие нормативных правовых актов о порядке исчисления и уплаты (взыскания) налогов в бюджет; – организация деятельности инспекций Министерства по налогам и сборам; – проведение проверок деятельности инспекций Министерства по налогам и сборам; – приостановление операций налогоплательщиков по их счетам и вкладам в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях и др.
Министерство финансов Республики Беларусь	– регулирование налоговой нагрузки на экономику; – осуществление комплексной корректировки Налогового кодекса в целях создания благоприятных условий для ведения бизнеса и сохранения уровня доходов бюджета; – создание системы мониторинга фискальных рисков государственных предприятий; – формирование и исполнение республиканского бюджета; – обеспечение стабильности налогового режима для местных бюджетов; – расширение (сужение) налоговых баз; – расширение применения информационных технологий в налоговом администрировании; – индексация ставок налогов, установленных в белорусских рублях, и др.

Государственный таможенный комитет Республики Беларусь	– взимание таможенных платежей в соответствии с таможенным, налоговым и иным законодательством; – привлечение к ответственности лиц за нарушение налогового законодательства в связи с ввозом (вывозом) товаров на территорию (с территории) Республики Беларусь; – осуществление налогового контроля в пределах своей компетенции и др.
Местные	
Инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь	– осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства; исчислением, полной и своевременной уплатой налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды; – учет исчисленных и уплаченных (взысканных) налогов в бюджет; – предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере налогового законодательства; – проведение налоговых проверок налогоплательщиков, осуществление налогового контроля; – приостановление операций налогоплательщиков по их счетам и вкладам в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях и др.
Исполнительные комитеты	– установление местных налогов и сборов; – установление повышающих (понижающих) коэффициентов по отдельным налогам (сборам); – утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; – определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью и др.

Источник: составлено автором по официальной информации органов государственного управления Республики Беларусь³.

Анализируя данные табл. 5, необходимо отметить, что в Республике Беларусь созданы специализированные институты по регулированию и координации вопросов функционирования налоговой системы в целом и отдельных ее элементов. Широкий перечень приведенных налоговых полномочий отдельных государственных органов управления позволяет говорить о слаженной работе системы налогового взаимодействия между указанными органами управления, наделенными полномочиями по налоговому управлению и регулированию.

Несмотря на это, принятие неэффективных управленческих решений, к примеру, необоснованное ужесточение проводимой налоговой политики, необоснованное установление повышающих либо понижающих коэффи-

³ *Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь* [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://nalog.gov.by> (дата обращения: 27.02.2018); *Министерство финансов Республики Беларусь* [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.minfin.gov.by> (дата обращения: 27.02.2018); *Государственный таможенный комитет Республики Беларусь* [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.customs.gov.by> (дата обращения: 27.02.2018).

циентов по налогам местными исполнительными комитетами, может негативно сказаться на эффективности налоговых взаимоотношений по линии «государство – налогоплательщик». В результате могут реализоваться нежелательные налоговые последствия – налоговые риски, негативно сказывающиеся на эффективности функционирования государства, которые могут проявиться в форме снижения уровня налоговых поступлений в бюджет, роста нелегального предпринимательства и, как следствие, расширения «теневой экономики», ослабления налогового контроля со стороны государства.

Это свидетельствует о важности и необходимости развития в Республике Беларусь системы налогового риск-менеджмента, которая сможет усовершенствовать отдельные формы взаимодействия субъектов налоговых правоотношений и порядок осуществления налогового контроля, что, в свою очередь, будет способствовать повышению экономической стабильности и финансовой безопасности государства в целом и на уровне осуществления своей деятельности организациями-налогоплательщиками в частности.

На современном этапе развития экономических отношений как внутри страны, так и с учетом развития интеграционных процессов Республики Беларусь со странами ЕАЭС большое значение имеют направления, связанные с обеспечением законных и финансово безопасных отношений с международными партнерами. Развитие теории и практики налоговых рисков в указанном ключе будет способствовать решению следующих задач:

- обеспечивать осуществление (развитие) интеграционных процессов на более безопасном уровне в части отношений, связанных с исполнением налогового законодательства Республики Беларусь и налогового законодательства государств, вовлеченных в эти процессы;
- содействовать формированию в Республике Беларусь эффективной системы налогового риск-менеджмента на уровне как государства, так и организаций-налогоплательщиков;
- формировать нормативно-правовую, административно-техническую и научно-деловую базу по регулированию и управлению налоговыми рисками субъектов налоговых отношений Республики Беларусь;
- вносить важные изменения в функциональные права и обязанности государственных органов управления, наделенных соответствующими полномочиями по регулированию налоговых отношений и, как следствие, управлению налоговыми рисками;
- обеспечивать повышение компетенции лиц, каким-либо образом связанных с исполнением норм и требований налогового законодательства Республики Беларусь и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработанная система теоретических предложений, отражающих целостность и единство специфических свойств и признаков, присущих налоговым рискам, представляет интерес в различных областях теоретического знания и практического применения.

Предложенные наработки могут быть использованы при организации эффективной системы налогового менеджмента в целом и управлении финансово-хозяйственной деятельностью организаций-налогоплательщиков, стремящихся к увеличению своей финансовой стабильности и повышению деловой репутации и конкурентоспособности, в частности.

В свою очередь, расширенное применение предложенных теоретических положений в работе государственных контролирующих органов, а также иных государственных органов управления, имеющих налоговые полномочия, окажет содействие в обеспечении экономической стабильности и финансовой безопасности Республики Беларусь.

Совершенствование процессов управления и координации мер налогообложения республиканскими и местными органами государственного управления, наделенными соответствующими полномочиями по осуществлению налогового менеджмента, также будет способствовать повышению четкости и прозрачности деятельности по планированию налогоплательщиками своей налоговой нагрузки, предотвращению (минимизации) налоговых рисков, реализующихся как у государства, так и у организаций-налогоплательщиков.

Библиографический список

Авдийский В. И. Управление рисками в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 4. С. 4–12.

Авдийский В. И., Безденежных В. М., Катаева Е. Г. Управление рисками как ключевой элемент обеспечения реализации риск-ориентированного подхода в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 6. С. 6–15.

Башикатов В. В., Башикатова В. С., Барсегян А. А. Сущность предпринимательского риска и показатели, необходимые для его оценки [Электронный ресурс] // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 100. С. 1–20. URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/06/pdf/73.pdf> (дата обращения: 04.03.2018).

Брызгалин А. В. Налоговые риски: осведомлен – значит вооружен // Налоговые споры. 2009. № 4. С. 13–17.

Винокурова Т. П. Налоговый риск: экономическая сущность, методики анализа и оценки, направления их совершенствования // Экономика и управление. 2012. № 4. С. 103–110.

Винокурова Т. П. Теоретические аспекты риск-менеджмента и направления совершенствования методик анализа налоговых рисков организаций // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 4. С. 14–25.

Гончаренко Л. И., Малкова Ю. В. Налоговые риски в деятельности банков: определение, виды и основные подходы к управлению // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 5. С. 87–91.

Гунина И. А., Мотева А. А. Сущность и виды рисков предпринимательской деятельности // Экономика предприятия. 2014. № 22. С. 23–25.

Жуков В. А. Особенности принятия управленческих решений компаниями в условиях риска // Вестник университета. 2016. № 12. С. 177–181.

Калашиникова Э. Л. Налоговые риски: оценка и их финансовые последствия: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иркутск: Изд-во гос. ун-та экономики и права, 2007. 23 с.

Княгинина Г. В. Эволюция подходов к определению понятий «неопределенность» и «риск» // Новый университет. 2011. № 3. С. 5–9.

Лавренчук Е. Н., Мингалева Ж. А. Риск-менеджмент и экономическая безопасность предприятия // Российское предпринимательство. 2010. Т. 11, № 4. С. 45–48.

Майстренок Ю. В. О профилактике правонарушений в сфере налогового законодательства // Актуальные вопросы теории и практики исполнения законодательства о профилактике преступлений и иных правонарушений и надзора за деятельностью органов дознания: материалы регион. науч.-практ. конф. сотрудников правоохран. органов, преподавателей, г. Витебск, 1–2 декабря 2015 г., Витебск: ВГУ имени П. М. Машерова, 2016. С. 58–66.

Матвеев Ю. И. Современные подходы к изучению риска // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. № 1–1. С. 165–173.

Мигунова М. И., Цыркунова Т. А. Оценка налоговых рисков. Красноярск: Краснояр. гос. торг.-экон. ин-т, 2005. 72 с.

Милль Дж. С. Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии / пер. с англ. А. Г. Милейковского. Т. 2. М.: Прогресс, 1980. 480 с.

Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль / пер. с англ. М. Каждана и В. Гребенникова. М.: Дело, 2003. 360 с.

Павленко Н. А. Как классифицировать налоговые риски // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 12. С. 18–21.

Пансков В. Г. Налоговые риски: проявления и возможные пути минимизации // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 4. С. 74–80.

Пилипенко А. А. Налоговые риски в системе научных исследований и в потенциальных законодательных новациях // Промышленно-торговое право. 2011. № 9. С. 72–76.

Пилипенко А. А. Системная взаимосвязь неопределенности налогового законодательства и налоговых рисков // Промышленно-торговое право. 2013. № 2. С. 72–77.

Пименов Н. А. Налоговые риски: теоретический аспект // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 4. С. 81–86.

Пинская М. Р. Налоговый риск: сущность и проявление // Финансы. 2009. № 2. С. 43–46.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67315/ (дата обращения: 01.04.2018).

Тихонов Д. Н., Липник Л. Т. Налоговое планирование и оптимизация налоговых рисков. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. 253 с.

Шевелев А. Е., Шевелева Е. В. Риски в бухгалтерском учете. М.: Изд-во КноРус, 2009. 304 с.

Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм, демократия. М.: Эксмо, 2007. 864 с.

Щекин Д. М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права. М.: Статут. 2007. 240 с.

Schoenmaker De S., Van Cauwenberge P., Bauwhede H. V. Effects of Local Fiscal Policy on Firm Profitability // *Service Industries Journal*. 2014. Vol. 34, № 16. P. 1289–1306. DOI: 10.1080/02642069.2014.942654.

Djankov S., Ganser T., McLiesh C., Ramalho R., Shleifer A. The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship // *American Economic Journal: Macroeconomics*. 2010. Vol. 2, № 3. P. 31–64. DOI: 10.1257/mac.2.3.31.

Eichfelder S., Schorn M. Tax Compliance Costs: A Business-Administration Perspective // *FinanzArchiv*. 2012. Vol. 68, № 2. P. 191–230. DOI: 10.1628/001522112X639981.

Fauziati P., Kassim, A. A. M. The Effect of Business Characteristics on Tax Compliance Costs // *Management Science Letters*. 2018. Vol. 8, № 5. P. 353–358. DOI: 10.5267/j.msl.2018.4.013.

Hail L., Sikes S., Wang C. Cross-Country Evidence on the Relation between Capital Gains Taxes, Risk, and Expected Returns // *Journal of Public Economics*. 2017. Vol. 151. P. 56–73. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2015.12.001.

Langenmayr D., Lester R. Taxation and Corporate Risk-Taking // *Accounting Review*. 2018. Vol. 93, № 3. P. 237–266. DOI: 10.2308/accr-51872.

Ljungqvist A., Zhang L., Zuo L. Sharing Risk with the Government: How Taxes Affect Corporate Risk Taking // *Journal of Accounting Research*. 2017. Vol. 55, № 3. P. 669–707. DOI: 10.1111/1475-679X.12157.

Информация об авторе

Прокурат Анна Святославовна – магистр экон. наук, аспирант УО «Полесский государственный университет», 225710, Республика Беларусь, г. Пинск, ул. Кирова, 24

ORCID: 0000-0002-0296-9582

ResearcherID: H-7775-2018

Электронный адрес: aspirant2109@tut.by

Статья получена 18 апреля 2018 года

UDC 336.227(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-335-359

TAX RISKS OF THE STATE AND TAXPAYER ORGANIZATIONS: DEVELOPMENT OF THEORETICAL REGULATIONS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Hanna S. Prokurat

Poleski State University, 24 Kirov str., Pinsk, 225710, Republic of Belarus

ORCID: 0000-0002-0296-9582

ResearcherID: H-7775-2018

E-mail: aspirant2109@tut.by

For citation:

Prokurat H. S. (2018), "Tax Risks of the State and Taxpayer Organizations: Development of Theoretical Regulations in the Republic of Belarus", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 335–359, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-335-359.

Introduction. The article outlines the topical issues regarding the level of the study of tax risks in the Republic of Belarus, arising in the process of functioning of the state and taxpayers organizations.

Aims. The aim of this article is the development of a number of theoretical provisions describing the nature, content and specific features of tax risks necessary to conduct further theoretical and practical studies of the organization of the tax risk management processes of the state and taxpayer organizations in the Republic of Belarus.

Methods. The methodological toolkit was formed on the basis of existing foreign practices analysis and the search for analogies, the application of which would correspond to the current realities of the financial and tax administration in the Republic of Belarus.

Results. The introduction of developed proposals will give an undistorted and clear picture of tax risks, which will allow all subjects of tax legal relations to perform more efficient analysis and effective management of these risks.

Conclusion. The discussion in this article of the necessity and importance of development in the Republic of Belarus of a theoretical basis for management and regulating tax risks inherent in the functioning of the state and taxpayer organizations, as well as formulating a number of theoretical provisions to describe tax risks will facilitate the organization of methods and algorithms for managing tax risks in the Republic of Belarus both at the state level within the framework of the existing tax legislation, and at the level of taxpayers organizations, taking into account the reduction of financial, time and labor costs for both sides.

Keywords: tax risk; subjects of tax legal relations; state; taxpayers organizations

References

Avdiysky, V. I. (2013), "Risk management in business entity operations", *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 4, pp. 4–12.

Avdiysky, V. I., Beszdenezhnykh, V. M. and Kataeva, E. G. (2017), "Risk management as key element ensuring the implementation of the risk-oriented approach in the activities of economic entities", *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 6, pp. 6–15.

Bashkatov, V. V., Bashkatova, V. S. and Barsegyan, A. A. (2014), "Summary of a company risk indicators necessary for its evaluation Entity of entrepreneurial risk and indicators necessary for its evaluation", *Scientific Journal of KubSAU*, no. 100, pp. 1–20 [Online], available at: <http://ej.kubagro.ru/2014/06/pdf/73.pdf> (Accessed March 4, 2018).

Bryzgalin, A. V. (2009), "Tax risks: forewarned is forearmed", *Nalogovye Spory*, no. 4, pp. 13–17.

Vinokurova, T. P. (2012), "Tax risk: economic essence, methods of analysis and assessment, directions of their improvement", *Economics and Management*, no. 4, pp. 103–110.

Vinokurova, T. P. (2015), "Theoretical aspects of risk management and directions of perfection of methods of analysis of tax risks of the organization", *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 4, pp. 14–25.

Goncharenko, L. I. and Malkova, Yu. V. (2013), "Tax risks in the activity of banks: definition, types and basic approaches to management", *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 5, pp. 87–91.

Gunina, I. A. and Moteva, A. A. (2014), "Entity and types of entrepreneurial activity risks", *Ekonomika Predpriyatiya*, no. 22, pp. 23–25.

Zhukov, V. A. (2016), "Features making management decisions of the company under risk", *Vestnik Universiteta*, no. 12, pp. 177–181.

Kalashnikova, E. L. (2007), "Tax risks: an estimation and their financial consequences", Abstract of Ph.D. dissertation, Finances, Monetary Circulation and Credit, Baikal State University, Irkutsk, Russia.

Knyaginina, G. V. (2011), "Evolution of approaches to the definition of the "uncertainty" and "risk" concepts", *New University*, no. 3, pp. 5–9.

Lavrenchuk, E. N. and Mingaleva, Zh. A. (2010), "Risk management and economic security of an enterprise", *Russian Journal of Entrepreneurship*, no. 4–2, pp. 45–48.

Maystrenok, Yu. V. (2016), "On the Prevention of Offenses in the Sphere of Tax Legislation", *Aktualnye voprosy teorii i praktiki ispolneniya zakonodatel'stva o profilaktike prestuplenii i inykh pravonarushenii i nadzora za deyatelnost'yu organov doznaniya* [Actual problems of the theory and practice of legislation execution on the crime and other offenses prevention and the supervision of the inquiry bodies activity], Vitebsk State University, Vitebsk, Republic of Belarus, December 1–2, pp. 58–66.

Matveenko, Yu. I. (2012), "Modern approaches to the risk studies", *Izvestiya Tul'skogo Gosudarstvennogo Universiteta. Humanitarinye Nauki*, no. 1–1, pp. 165–173.

Migunova, M. I. and Tsyrukunova, T. A. (2005), *Otsenka Nalogovykh Riskov* [Evaluation of tax risks], SibFU Publishing House, Krasnoyarsk, Russia.

Mill, J. S. (1986), *Osnovy politicheskoi ekonomii i nekotorye aspekty ikh prilozheniya k sotsial'noi filosofii* [Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy], Vol. 2, Translated by Mileikovskii, A. G., Progress, Moscow, Russia.

Knight, F. X. (2003), *Risk, neopredelennost' i pribyl'* [Risk, uncertainty, and profit], Translated by Kazhdan, M. and Grebennikov, V., Delo, Moscow, Russia.

Pavlenko, N. A. (2013), "How to classify tax risks", *Vash Nalogovyi Advokat*, no. 12, pp. 18–21.

Panskov, V. G. (2013), "Tax risks: manifestations and possible ways of minimization", *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 4, pp. 74–80.

Pilipenko, A. A. (2011), "Tax risks in the system of scientific research and in potential legislative innovations", *Promyshlenno-Torgovoe Pravo*, no. 9,

pp. 72–76.

Pilipenko, A. A. (2013), “Systemic relationship of uncertainty in tax legislation and tax risks”, *Promyshlennno-Torgovoe Pravo*, no. 2, pp. 72–77.

Pimenov, N. A. (2013), “Tax risks: theoretical aspect”, *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, no. 4, pp. 81–86.

Pinskaya, M. R. (2009), “The tax risk: essence and manifestation”, *Finance*, no. 2, pp. 43–46.

Raizberg, B. A., Lozovskii, L. Sh. and Starodubtseva, E. B. (2011), *Sovremennyyi ekonomicheskii slovar'* [Modern economic dictionary], 6th ed., INFRA-M, Moscow, Russia [Online], available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67315/ (Accessed April 1, 2018).

Tikhonov, D. N. and Lipnik, L. T. (2004), *Nalogovoe planirovanie i optimizatsiya nalogovykh riskov* [Tax planning and optimization of tax risks], Alpina Business Books, Moscow, Russia.

Shevelev, A. E. and Sheveleva, E. V. (2009), *Riski v bukhgalterskom uchete* [Risks in Accounting], KnoRus Publishing House, Moscow, Russia.

Schumpeter, J. (2007), *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsializm, demokratiya* [Capitalism, Socialism, and Democracy], Eksmo, Moscow, Russia.

Shchekin, D. M. (2007), *Nalogovye riski i tendentsii razvitiya nalogovogo prava* [Tax risks and trends in the development of tax law], Statut, Moscow, Russia.

Schoenmaker De S., Van Cauwenberge P. and Bauwhede H. V. (2014), “Effects of Local Fiscal Policy on Firm Profitability”, *Service Industries Journal*, vol. 34, no. 16, pp. 1289–1306, doi: 10.1080/02642069.2014.942654.

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. and Shleifer, A. (2010), “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, no. 3, pp. 31–64, doi: 10.1257/mac.2.3.31.

Eichfelder, S. and Schorn, M. (2012), “Tax Compliance Costs: A Business-Administration Perspective”, *FinanzArchiv*, vol. 68, no. 2, pp. 191–230, doi: 10.1628/001522112X639981.

Fauziati, P. and Kassim, A. A. M. The Effect of Business Characteristics on Tax Compliance Costs”, *Management Science Letters*, vol. 8, no. 5, pp. 353–358, doi: 10.5267/j.msl.2018.4.013.

Hail, L., Sikes, S. and Wang, C. (2017), “Cross-Country Evidence on the Relation between Capital Gains Taxes, Risk, and Expected Returns”, *Journal of Public Economics*, vol. 151, pp. 56–73, doi: 10.1016/j.jpubeco.2015.12.001.

Langenmayr, D. and Lester, R. (2018), “Taxation and Corporate Risk-Taking”, *Accounting Review*, vol. 93, no. 3, pp. 237–266, doi: 10.2308/accr-51872.

Ljungqvist, A., Zhang, L. and Zuo, L. (2017), “Sharing Risk with the Government: How Taxes Affect Corporate Risk Taking”, *Journal of Accounting Research*, vol. 55, no. 3, pp. 669–707, doi: 10.1111/1475-679X.12157.

Received April 18, 2018

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2018. Т. 10, № 2 (181–359)

Редактор *Л. В. Хлебникова*

Корректоры *Е. А. Троицкая, И. Р. Саматов*

Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 29.06.2018. Формат 70х100 1/16

Усл. печ. л. 15,11. Тираж 500 экз. Заказ № 143 924

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