

Учредитель: Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Пермский государственный университет»

### **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

*Сухих В.А.*, д.экон.н., председатель Правительства Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

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

*Гарсия Ольмо М.А.*, проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

*Запольский С.В.*, д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права Российской академии правосудия, Москва

*Красильников Д.Г.*, д. полит.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

*Ли Ян*, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

*Силин Я.П.*, д.экон.н., начальник департамента внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, Екатеринбург

*Шляхта Б.*, проф. Ягеллонского университета, Польша, Краков

*Щерский К.*, проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

### **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

*Сухих В.А.*, д.экон.н. (гл. редактор)

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

*Блусь П.И.*, к.геогр.н., доц.

*Борисов А.А.*, к.ист.н., доц.

*Будалин Е.П.*, к.юрид.н.

*Булахтин М.А.*, д.ист.н., доц.

*Василенко Ю.В.*, к.филос.н., доц.

*Прудский В.Г.*, д.экон.н., проф.

*Сулов М.Г.*, д.ист.н., проф.





УДК 316.3

**Ю.В. ИРХИН**, д. филос. н., профессор кафедры политологии и политического управления, академик Академии гуманитарных наук ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, проспект Вернадского, 84  
Электронный адрес: irkhine@mail.ru

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: УПРАВЛЯЕМОЕ, НАПРАВЛЯЕМОЕ ИЛИ ВОЗДЕЙСТВУЮЩЕЕ?

Повышенный интерес к проблеме гражданского общества не случаен. Он обусловлен началом перехода человечества на новый этап своей эволюции, связанной не только с развитием научно-технической революции, но и с возрастанием роли демократии и гуманизма. В постиндустриальных странах более отчетливо проявляется тенденция повышения влияния гражданского общества на различные сферы общественной жизни и воздействия на государственную политику.

### **Гражданское общество: концептуальные подходы**

Гражданское общество является продуктом длительного исторического развития и начинает формироваться с разделением общества на государственную и негосударственную сферы человеческой деятельности. Под гражданским обществом понимается совокупность негосударственных социальных, духовных, религиозных, нравственных, семейных, национальных и других отношений; сфера самопроявления свободных индивидов и добровольно созданных организаций и ассоциаций граждан, охраняемая законом от прямого вмешательства органов государственной власти и произвольной регламентации их деятельности этими органами. В Европе глубокие и

Анализируются теоретико-методологические основы изучения гражданского общества; рассматриваются его сущность, потенциал, критерии, западная и восточная формы, особенности взаимоотношений с государством. Исследуется процесс формирования и этапов развития гражданского общества в современной России. Приводится сводная таблица характеристик современной российской гражданской организации. Выделяются и обобщаются основные тенденции, направления и особенности взаимодействия российской гражданской организации с государством, формулируются рекомендации для их оптимизации

*Ключевые слова:* гражданское общество, некоммерческие общественные организации, структуры общественного контроля, государственные и муниципальные органы власти.

\* Статья подготовлена в рамках проекта Минобразования Российской Федерации и Национального фонда подготовки кадров «Политологическое образование в XXI веке».

интенсивные процессы создания сильного гражданского общества относятся к XVI – XVII вв., т. е. ко времени становления капитализма и возрастания роли массовых общественных движений, разнообразных ассоциаций и организаций граждан.

Сущность и границы гражданского общества исследуются в трудах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, В. фон Гумбольдта, Г.В.Ф. Гегеля, И. Канта и других учёных и просветителей в связи с разработкой теорий возникновения и взаимодействия государства с обществом в новое время: «общественного договора», «народного суверенитета», местного самоуправления, нормативно-этических принципов поведения граждан. Так, в работе «Опыт установления границ деятельности государства» Гумбольдт выделяет три основные линии различия государства и гражданского общества. Во-первых, это система национальных, общественных учреждений, формируемых «снизу», самими индивидами, и система государственных институтов; во-вторых, это «естественное и общее право» и позитивное право, издаваемое государством; в-третьих, – это «человек» и «гражданин». В этой связи он полагал, что государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека [1, с. 46].

Гегель подразумевал под гражданским обществом относительно независимую от государства совокупность отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимосвязь которых регулируется гражданским правом. Он показал, что гражданское общество сформировалось в результате исторической трансформации всей общественной жизни, длительного диалектического движения от семьи к государству. Социум, образовавшийся в результате этого генезиса, включает частнособственнические отношения, рыночную экономику, социальные группы, институты, обеспечивающие жизнеспособность общества и реализацию гражданских прав. Гегель признавал первенство государства в руководстве гражданским обществом: ассоциациями, корпорациями, общинным представительством, семьёй. Государство, по его мнению, как более высокоорганизованная органическая целостность выступает гарантом действительной свободы гражданского общества и представляет общество в его единстве [2, с. 262].

Интересен подход к этой проблеме итальянского социолога А. Грамши. Под гражданским обществом он понимал сеть «частных» организаций социальных классов и слоев, прямо не включенных в аппарат государственной власти: профессиональных, культурных, просветительных, религиозных, благотворительных, а также общественно-политических групп и объединений. Грамши располагал гражданское общество между экономическим и политическим обществами, одновременно связывая его как с существующими экономическими структурами, так и с государством, ареной открытой классово-борьбы, которая получает свое разрешение и принимает политические и правовые (институциональные) формы господства. Исследуя указанный феномен, он показал, что «на Востоке государство было всем, гражданское общество находилось в первичном, аморфном состоянии. На Западе между государством и обществом были упорядоченные отношения, и, если государство начинало шататься, тотчас же выступала наружу прочная структура гражданского общества» [3, с. 43].

Авторы фундаментального исследования по данной проблематике, профессора Колумбийского университета Дж. Л. Козн и Э. Арато отмечают, что «только реконструкция понятия гражданского общества в рамках трёхчастной модели (отделяющей гражданское общество, как от государства, так и от экономических структур) позволяет этому понятию не только играть оппозиционную роль в условиях авторитарных режимов, но и возрождать свой критический потенциал в условиях либеральной демократии» [4, с. 7].

Можно выделить два специфических значения категории «гражданское общество»: теоретико-аналитическое и нормативное.

В первом случае гражданское общество выступает как обобщённое понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, социальных институтов и социальных ценностей, главными субъектами которых являются граждане с его гражданскими правами (свобода слова, равенство перед законом), политическими правами (право на участие в голосовании и политических организациях), социально-экономическими правами (право на экономическое благополучие, социальную защищённость); гражданские (негосударственные) организации, ассоциации, объединения. В этом смысле понятие «гражданское общество» выступает основой теоретического анализа и объяснения явлений социальной реальности.

Во втором случае понятие «гражданское общество» используется в качестве нормативной концепции, которая позволяет мотивировать и мобилизовать граждан и других социальных агентов на развитие различного содержания и форм гражданской активности.

Гражданское общество существует в диалектическом единстве с государством. При демократических режимах оно достаточно независимо, при авторитарных и тоталитарных – находится под их воздействием или управлением. Человек входит как в гражданское, так и в политическое общество, в силу чего формируется «политичность гражданского общества и гражданственность политического».

Гражданское общество имеет сложную внутреннюю структуру.

Первый уровень гражданского общества составляют экономические отношения, основанные на многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Следующий уровень – это социокультурные отношения, включающие семейно-родственные, этнические, религиозные и прочие устойчивые связи. Важнейшими предпосылками формирования гражданского общества являются солидарность, доверие, толерантность, ощущение личной безопасности и ответственность граждан. Гражданское общество отражает динамическое разнообразие интересов множества социальных групп и слоёв. Верхний слой гражданского общества формируют отношения, связанные с индивидуальным выбором, политическими и культурными предпочтениями, ценностными ориентациями. Это различные группы по интересам, политические партии, движения, клубы, группы давления и т.п. Именно этот слой гражданского общества включает в себя наиболее социально активные институты, взаимодействующие с государственно-политической системой.

Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов как в прошлом, так и в настоящем показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение. Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппонирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии.

Роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан может способствовать его идеализации – восприятию как главного условия решения чуть ли не всех насущных проблем. Такой подход ошибочен. В любом гражданском обществе существуют организации и группы, выражающие частные и эгоистические интересы, в том числе сектантских, экстремистских, преступных группировок. Их лидеры навязывают рядовым членам неправовые

нормы поведения, ущемляющие индивидуальные права и свободы. В подобных случаях возникает потребность защиты как индивида, так и общества от неправовой гражданской ассоциации.

В кризисных ситуациях часто отмечается стихийное, разрушительное, «революционное» давление гражданского общества, которое может ослабить способность государства решать свойственные ему задачи. Власть, оказавшись в руках гражданского общества, обычно становится выразителем частных, групповых интересов.

Гражданское общество проходит в своем развитии ряд этапов, имеет особенности в каждой стране. В Западной цивилизации для процесса формирования гражданского общества были характерны воздействие протестантской этики труда, индивидуализации общественной сферы, определенная независимость от государственных структур (в большей степени в англо-саксонских, чем в континентально-европейских странах). Опыт становления гражданского общества в странах Дальнего Востока показал, что оно происходит на базе издавна существовавшей модели культуры и религии (например, на базе конфуцианства) при сохранении традиционных политико-психологических феноменов поведения и восприятию лишь некоторых либеральных принципов и форм организации.

В современных концепциях политического управления («новый государственный менеджмент») развитое гражданское общество предстает как его неотъемлемый элемент, осуществляющий ряд контрольных функций по отношению к органам власти и выступающий перед государством в качестве заказчика и клиента. В индустриальных странах, вступивших на путь глубоких реформ, обычно формируется переходный, развивающийся тип гражданского общества: особенности его взаимодействия с государством зависят от характера властных структур, режима, процессов демократизации, политической культуры общества и др.

Исследователи в разных аспектах анализируют гражданское общество. Одни уделяют внимание некоммерческим, неполитическим организациям и их взаимодействию с государством, другие – социальной среде, специфическому набору этических норм и правил социального поведения, социальному капиталу и т.д. [5] На наш взгляд, в данном случае оптимален интегративный подход, позволяющий учитывать состояние различных сторон гражданского общества: структурно-организационной, содержательной, культурологической, ценностно-этической, политико-правовой и иных. В соответствии с ним при описании гражданского общества целесообразно учитывать ряд его базовых параметров и характер их развития. Среди них

- 1) степень развития среды, в которой существует и развивается гражданское общество;
- 2) характер ценностей, лежащих в основе гражданской активности;
- 3) уровень развитости структуры гражданских организаций и тип связи между ними;
- 4) степень воздействия гражданской активности на социально-политическую среду, власть.

### **Особенности современного российского гражданского общества**

Большинство исследователей обращают внимание на сложный и длительный процесс становления современного гражданского общества в России. Особенность его связана с переходом от авторитарной организации политической жизнедеятельности и соответствующего менталитета граждан к демократическому обществу. Этот процесс протекает параллельно с созданием правового государства, становлением демократической культуры. Выступая на открытии Первого Гражданского

форума в Кремлёвском Дворце, В.В. Путин отметил, что о государстве «судят не только по политическим успехам и развитию экономики, но, прежде всего, по людям, по уровню их личной свободы. По тому, насколько влиятельно там гражданское общество». По его мнению в «России гражданское общество нельзя пока считать окончательно сформированным. Но ... вряд ли найдутся страны вообще, где можно сказать, что общество окончательно сформировано. В условиях демократии этот процесс является неперенным и постоянным. А для России, надо признать, этот процесс только начинается». Кроме того, он считает «абсолютно непродуктивным, практически невозможным и даже опасным пытаться создавать гражданское общество «сверху». Его вообще невозможно создать «по указке»... Оно вырастает самостоятельно, имеет свою собственную корневую базу и питается духом свободы. И только тогда оно становится действительно гражданским» [6].

Формирование структур гражданского общества в современной России имеет определённую тенденцию развития, особенно по сравнению с прошлым, когда гражданская жизнь протекала в основном в формальных и контролируемых организациях (или в нелегальной оппозиции). Конституцией Российской Федерации, хотя в ней и отсутствует термин «гражданское общество», закреплены основные права и свободы человека и гражданина, отменена цензура. За годы реформ создан ряд союзов и ассоциаций различного уровня, которые позволяют не только учитывать интересы населения, формулировать их претензии и доводить до органов власти различного уровня. В составе примерно трехсот тысяч действующих неправительственных организаций насчитывается до 8 млн. добровольцев, выполняющих социально значимую работу.

Оформляются гражданские протестные движения: против монетизации льгот (январь 2005 г., 240 тыс. человек), увеличения цен на бензин (февраль 2005 г., 50 тыс.), реформы ЖКХ (март 2005 г., 100 тыс. человек), роста безработицы (акция в г. Пикалево с вмешательством В.В. Путина) и др. На некоторые протесты власть реагирует конструктивно, иные – не замечает. Создана Общественная палата. Развитие Интернета в России – в определённой степени заслуга и негосударственных, некоммерческих структур. Его становление дало жизнь принципиально новой системе общественной экспертизы качества, достоверности информации, в том числе, касающейся работы органов власти. Новая тенденция 2007 – 2008 гг. – самоорганизация так называемых инициативников, взаимопомощь в решении жизненно важных проблем и обмен информацией через сайты, а также акции солидарности – участие в протестах групп, борющихся с уплотнительной застройкой и за сохранение зеленых насаждений на разных территориях.

В становлении российского гражданского общества выделяются следующие этапы:

- период «перестройки» (конец 80-х гг. XX в.) – бурный рост неформальных организаций;
- 90-е гг. XX в. – появление элементов партнерских взаимоотношений государства и гражданского общества;
- 1993 – 1999 гг. – официальная поддержка процесса становления гражданского общества, диалог власти и некоммерческих организаций на местном уровне, активизация международных фондов;
- 2000 – 2009 гг. – развитие моделей партнерских, преимущественно патерналистских, отношений между государством и гражданским обществом, проведение гражданских форумов, создание Общественной палаты.

Формирующееся в современной России гражданское общество имеет следующие признаки:

1) пока не сложилась целостная система гражданских структур, существует большое количество фрагментированных образований, правовая защита граждан и ассоциаций остается слабой;

2) социум расколот на бедных и богатых, элиту и народ, чиновников и всех остальных, центр и периферию и др.;

3) неадекватна и слаба социальная основа гражданского общества – относительно небольшой по численности средний класс (от 16 до 20% граждан);

4) недостаточно выражены и укоренены интегративные, объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.);

5) неопределенно выраженные структурированные интересы, отсутствие четко выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий и т.д.;

6) граждане проявляют пассивность и низкую активность (как количественно, так и качественно) по отношению к общественно-политической жизни (не более 10% населения), за исключением судьбоносных или принципиально важных событий для страны, региона, города, селения;

7) воздействие организаций гражданского общества на структуры власти незначительно и неэффективно;

8) в стадии формирования находится правовая база российского гражданского общества;

9) на облик формирующегося гражданского общества в России оказываются воздействие как исторические факторы: длительный авторитарный период в развитии России, распространенный недемократический менталитет, так и современные особенности развития общества. В рамках гражданского общества существуют неправовые группы и организации;

10) процесс формирования гражданского общества в России далёк от завершения. Влияние общественных структур на принятие экономических, социальных и политических решений незначительно. В силу этого невелика и стабилизирующая роль институтов гражданского общества.

Гражданское общество в России развивается неравномерно. По данным проведенного в 2008 г. исследования уровня вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив и информированности о них российские регионы были разделены на четыре группы. Невысокая активность гражданского общества характерна для центральной России, активность выше среднего для Северо-Западного округа, Республики Татарстан, Новосибирской и Пермской областей, высокая – для Москвы, Санкт-Петербурга и др. [7, с. 15]

Формирование развитого гражданского общества в России – сложный и длительный процесс. Значительная часть населения отчуждена от общественной жизни и собственности, имеет слабое представление о гражданском обществе и его роли. Понятие гражданского общества ещё не получило достаточно широкого распространения на массовом уровне, в политическом сознании россиян. Его чаще используют политики, активисты общественных организаций, учёные. В ряде учебников нет разделов о гражданском обществе, его состоянии и задачах в Российской Федерации.

Одна из ключевых проблем России связана с разделением публичной политики и частной жизни. На вопрос «Как Вы считаете, участие в выборах – обязанность гражданина?» до двух третей опрошиваемых обычно отвечают положительно. А вот вера в то, что участие в выборах даст возможность повлиять на власть, не превышает в последние годы 20% респондентов. Причем две трети опрошенных не только не верят в возможность повлиять на деятельность властей, но и не хотели бы участвовать в управлении общественными делами в своем поселке, городском районе и т.д., потому что «не видят в этом никакого смысла».

Большинство респондентов (63%) полагают, что сегодня в России трудно быть общественно активным человеком. Лишь 16% придерживаются противоположного мнения. Практически поровну разделились мнения респондентов о том, как относятся сегодня в нашей стране к общественно активным людям – одобрительно или неодобрительно (соответственно 36% и 40%). Большинство жителей больших городов считают это отношение одобрительным (56%). В то же время жители села чаще характеризуют отношение к общественно активным людям как неодобрительное (43%). Лишь 27% россиян относят себя в той или иной мере к общественно активным людям. Чаще других к этой группе относят себя респонденты с высшим образованием, жители больших городов и дающие наиболее высокие оценки своему уровню жизни [8].

Можно говорить о заниженном уровне социальных претензий российских граждан, связанных с постоянным участием в политике. Так из семи обозначенных статусных позиций в обществе седьмое место занимает «участие в политике». Остальные позиции распределились так: 1) «место в обществе по образованию»; 2) «по квалификации»; 3) «по выполняемой работе»; 4) «по профессии»; 5) «по качеству жизни»; 6) «по размеру зарплаты».

Важными предпосылками формирования гражданского общества являются солидарность, доверие, толерантность, ощущение личной безопасности и ответственность граждан. К категории людей, готовых объединяться с другими членами общества для каких-либо совместных действий, если идеи и интересы совпадают, относят себя 55% россиян.

Препятствием для вовлечения граждан в практики гражданского общества (добровольчество, благотворительность, участие в деятельности НКО) является недостаточное удовлетворение потребности россиян в безопасности. Каждый второй россиянин не чувствует себя в безопасности. В развитии гражданского общества имеются трудности, связанные с недостаточным уровнем соблюдения прав человека, крайне низкими доходами (бедность) у трети россиян.

Президент России Д.А. Медведев, выступая на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека отметил, что в современных условиях необходимо в первую очередь изменить то, что не требует материальных затрат, но является важнейшим фактором преодоления кризиса и последующего развития. Прежде всего это «психозоциональное состояние общества, характер общественных и межличностных отношений, формирование гуманной, доброжелательной среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения внутри российского социума, изменение нравственного климата» [9].

Важными структурами гражданского общества являются неправительственные некоммерческие организации (НКО), обслуживающие свыше 20 млн. граждан. Самый высокий уровень известности у профсоюзов (51%), садовых и дачных товариществ (52%), ветеранских объединений (48%), организаций инвалидов (46%) и объединений

по защите прав потребителей (48%). При невысоких показателях участия россиян в деятельности НКО и гражданских инициативах, социальная база российского «третьего сектора» достаточно внушительна. Половина россиян готова принимать участие в мероприятиях и собраниях НКО, гражданских инициативах, каждый третий готов быть добровольцем или работать в НКО за плату, каждый четвертый декларирует готовность стать инициатором создания, организатором НКО и гражданских инициатив \*\*.

Целесообразно структурировать виды неполитических некоммерческих организаций \*\*\*.

**Типология некоммерческих общественных организаций**

Тип НКО	Направленность НКО	Отличительные черты
Первый	Взаимопомощь	решение проблем членов своих организаций, объединенных по профессиональному, демографическому и другим признакам, по принципу «общей беды» (инвалиды, родители больных людей) и др.;
	«Клубная»	удовлетворение интересов групп самосовершенствования, товариществ собственников жилья и др.
Второй	Социальная	благотворительная деятельность по отношению к определенным категориям населения (пенсионеры, многодетные, престарелые и др.) или решение отдельных проблем (бездомность, наркомания) и др.;
	Экологическая	защита окружающей среды, охрана природы, памятников культуры и искусства и др.
Третий	Правозащитная	традиционная и нового типа деятельность, позволяющая контролировать исполнительную власть в том числе правоохранительные органы, а также соблюдение законодательства о правах, свободах, гарантиях гражданам; о выборах в органы государственной власти и местного самоуправления; проведение избирательных кампаний; состояние правопорядка и обеспечение безопасности граждан; состояние пенитенциарной системы и др.
Четвертый	Инфраструктурная	развитие гражданских инициатив; содействие деятельности других НКО; оказание помощи становлению системы социального партнерства; осуществление исследовательской, аналитической и образовательной деятельности; предоставление посреднических услуг.

Организации первого типа, имеющие, по существу, и в качестве основного финансового источника бюджетные средства органов государственной власти и местного самоуправления, чаще всего проявляют большую заинтересованность в взаимодействии

\*\* Примерно 75% опрошенных руководителей НКО считают свои организации частью российского гражданского общества. Однако лишь каждый третий опрошенный руководитель НКО полагает, что к настоящему времени гражданское общество в России сформировалось. Среди населения этой точки зрения придерживается лишь 15% россиян.

вии с властными структурами всех уровней и активно сотрудничают с региональными институтами власти и местного самоуправления.

Организации второго типа в основном также ориентируются на тип партнерских отношений во взаимодействии с органами власти. Исключения в отдельных случаях составляют экологические некоммерческие организации, которые, проявляя заинтересованность во взаимодействии с властями, нередко оказываются в оппозиции к ним в решении острых проблем защиты окружающей среды.

Сложно, подчас конфликтно строятся взаимоотношения НКО третьего типа и властных структур. Главной функцией правозащитных организаций является борьба с нарушениями прав человека, защита прав и свобод граждан, обеспечение их социальных гарантий, контроль за деятельностью органов государственной власти в соответствующих отраслях и сферах. В силу этого некоторые организации рассматриваемого типа нередко воспринимаются государственными и муниципальными служащими как их оппоненты или как помеха в работе.

Инфраструктурные организации в основном тесно взаимодействуют с органами власти, занимаясь решением задач правового обеспечения собственной деятельности, подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации работников НКО, государственных и муниципальных служащих.

Особо следует сказать о НКО, получающих гранты из зарубежных источников. Многие из них действуют по принципу «Кто платит – тот и заказывает музыку» (т.е. их исследования и формы деятельности, как правило, оппозиционны власти). Именно многочисленные «зарубежно-грантовские НКО» в ряде стран СНГ явились инициаторами «цветных и овощных революций». Федеральный Закон №18-ФЗ от 10 янв. 2006 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ввел не только разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, но и процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих организаций, так и для иностранных некоммерческих неправительственных организаций за нарушение положений данного закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами. Повышение в ФЗ роли государственных контролирующих органов, вызвало известную критику со стороны зарубежных и некоторых российских оппонентов. В июле 2009 г. были внесены некоторые поправки в этот закон, облегчающие регистрацию новых НКО, а проверять их хозяйственную деятельность предполагается не чаще раза в три года.

Целенаправленное политическое влияние на процессы, происходящие в государстве и обществе, оказывает профсоюзное движение. В России действуют свыше 300 зарегистрированных профсоюзных объединений. Наиболее крупными среди них являются Федерация независимых профсоюзов России, объединяющая в своих рядах около 30 млн. трудящихся, Конфедерация труда России, Конгресс российских профсоюзов. В России ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и правительства начиная с 1992 г. заключают ежегодно Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и законодательных актов в этой сфере. Целесообразно развитие правовых механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение эффективности трехстороннего взаимодействия, статуса трехсторонних комиссий, наделение их правом принятия обязательных для исполнения сторонами решений. Нежелательно массовое ослабление коллективной защиты прав работников в результате распространения процедуры аренды рабочей силы (аутсорсинга, аутстаффинга). Инте-

ресно, что чем выше оценивают граждане влияние профессиональных союзов, тем выше рейтинг конкурентноспособности экономики страны, не говоря уже об их социальной значимости.

### **Гражданское общество и власть**

В современных условиях недостаточно развиты механизмы общественного контроля, не хватает ряда правовых и политических документов, Относящихся к новой социальной обстановке в обществе. Сказываются переходный характер форм общественного контроля, отсутствие их целостности, системности, неполнота свойств и признаков, сохранение рудиментов старой системы контроля, параллельное сосуществование его новых и старых элементов.

К основным механизмам и структурам общественного контроля относятся следующие:

1) деятельность разнообразных общественных объединений, организаций и граждан, имеющих различный правовой статус, включая Общественную палату, по осуществлению общественного контроля;

2) участие общественных организаций и граждан в подготовке правовых актов, способствовавших оптимизации и совершенствованию правовой базы общественного контроля, должной социальной направленности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Взаимодействие общественных организаций и бизнес-сообщества по вопросам общественного контроля, социальное партнерство государства, НКО и бизнеса;

3) деятельность средств массовой информации по выражению общественного мнения в качестве механизма общественного контроля;

4) экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов по вопросам общественного контроля, эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций;

5) реформирование органов государственной власти и местного самоуправления как нового («отзывчивого») управления, ориентированного на потребителя услуг, действующего на основе принципов «обратной связи», транспарентности и с учетом конечного результата, оцениваемого по научным критериям, применяемых в системе властных структур. Подобное реформирование позволяет обеспечить новое качество в отношениях между государственными и общественными структурами, открывать новые возможности для совершенствования общественного контроля;

6) осуществление представителями органов власти и общественных организаций совместного или параллельных мониторингов учета и удовлетворения запросов и нужд общественности (населения), клиентов, потребителей и пользователей услуг органов власти, адекватности принимаемых решений интересам населения, согласования действий органов власти с общественными организациями и иными объединениями граждан, разъяснение населению разъяснительная работа среди населения того, что администраторы бюджетных средств обязаны работать на «конечный» результат;

7) развитие механизмов общественной экспертизы, общественного контроля и совместных консультативных мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций. Деятельность совместных наблюдательных комиссий из заинтересованных представителей органов местной власти, общественных и религиозных объединений, иных организаций

по актуальным вопросам общественного контроля. Выработка механизмов общественного контроля за деятельностью органов власти и муниципалитетов путем создания сети Общественно-консультативных советов, состоящих из представителей общественных организаций;

8) контроль за деятельностью органов власти, муниципалитетов, состоянием прав и свобод человека и гражданина со стороны политической оппозиции;

9) взаимодействие российских органов (организаций, субъектов) общественного контроля и соответствующих международных механизмов общественного контроля.

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо не предоставляется. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

В рамках административной реформы необходимо разработать соответствующую нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих его права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Целесообразна разработка и внедрение следующих механизмов:

раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

осуществления общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

создания и функционирования при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости; создания механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц;

обеспечения приведения ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями к размещению информации о деятельности органов исполнительной власти, муниципалитетов и общественных организаций в сети Интернет;

развития различных форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий политико-административной реформы; использования Интернета при анализе применения право-защитных процедур.

Государственные и муниципальные органы в ходе политико-административной реформы должны изменяться в сторону транспарентности и взаимодействия с обществом, быть более доступными принятым правовым процедурам демократического общественного контроля, функционировать в режиме постоянной «обратной связи».

Необходима реорганизация работы государственно-административных и муниципальных структур с учетом следующих требований и принципов по направлениям:

переориентация государственных служащих на взаимодействие с гражданами и объединениями граждан;

обучение соответствующим технологиям, организация службы «публик рилейшнз»;

содействие развитию институтов гражданского общества, неправительственных организаций, общественной экспертизы, независимого консультирования, независимых рабочих групп и т. п.;

осуществление деятельности на основе критериев понятности и правовой прозрачности, ответственности за принятие и реализацию решений;

стимулирование граждан к участию в работе властных структур, создание государственно-общественных структур управления; разъяснение смысла и задач современной административной реформы в широких кругах граждан.

Остродефицитной является справочная информация об организациях некоммерческого сектора. Это связано, в частности, с тем, что сведения о них быстро устаревают, а актуализация банков данных требует значительных расходов. В результате затрудняются межсекторное взаимодействие и контакты между НКО. Поэтому необходимы

а) совершенствование освещения деятельности гражданских союзов в печатных и электронных средствах массовой информации, создание специализированных изданий, агентств, центров, в средствах массовой информации постоянных рубрик, передач и т.д., освещающих деятельность гражданских союзов и их взаимодействие с государственными органами;

б) государственная поддержка печатных и электронных СМИ, освещающих социальную тематику, особенно некоммерческих «малых» СМИ;

в) создание в Интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций, развитие в Интернете сетей и порталов гражданских союзов, специализирующихся на освещении их деятельности и пропаганде лучшего опыта взаимодействия с государственными структурами, создание доступных для НКО Интернет-центров, совершенствование структуры данных, размещаемых на сайтах органов власти, с целью расширения возможностей получения информации об их деятельности, совершенствование технологии сбора и распространения информации, проведения исследований, обмена опытом и т.д. на базе новых интернет-технологий [11, с. 160-174].

Все это позволит повысить уровень управленческих решений, понизить уровень патерналистских ожиданий населения по отношению к государству, расширить возможности самореализации гражданского потенциала.

Комиссия Общественной палаты выделила следующие основные тенденции развития гражданского общества в России: повышение степени активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества; развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса; системное развитие благотворительности; развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа [12, с. 114]. Другие исследователи отмечают попытки выстраивания властью отношений с обществом по корпоративному принципу, создание «сверху» массовых

организаций; проявление стихийных гражданских протестных действий, не имеющих институциональных рамок (НКО, профсоюзы); мобилизацию посредством флэшмобов; увеличение числа молодежных политизированных движений и др. [13, с. 237]

Роль общественности в России остается в целом недостаточно значительной. Она мало участвует в осуществлении эффективного контроля за решениями власти, в подготовке и принятии принципиальных решений – тех, от которых зависит судьба значительного количества людей. И, хотя в отдельных правозащитных, благотворительных организациях, профессиональных союзах, творческих объединениях накоплен значительный опыт взаимодействия с органами государственного управления и сформулированы заслуживающие внимания рекомендации по ключевым вопросам улучшения деятельности институтов власти, этот багаж используется крайне мало, а зачастую, особенно в регионах, просто игнорируется. Общественность находится на значительной дистанции от центров принятия решений, что делает всю социальную систему конфликтной и не всегда устойчивой.

Президент Д.А. Медведев обратил внимание на то, что в условиях кризиса «необходимо подумать об укреплении взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом, потому что без такого доверия кризис просто будет не преодолеть. Объективная потребность в этом сегодня налицо, но, конечно, важно, чтобы и сами неправительственные организации брали на себя часть забот в сфере образования, воспитания, здравоохранения, просвещения... В условиях кризиса, очевидно, что выросло и количество незаконных увольнений, ухода в длительные административные отпуска. Безработица растёт – и растёт, естественно, бедность в результате безработицы. Это наши общие проблемы, которыми мы тоже должны совместно заниматься» [14].

Перед россиянами объективно стоит сложная, противоречивая и долговременная, задача построения социальной демократии, путь к которой неизбежно лежит, в частности, через формирование сильного современного гражданского общества.

### Список литературы

1. Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. М., 1985.
2. Гегель Г. Философия права. М., 1991.
3. Грамши А. Избранные произведения: в 3 т. М., 1959. Т. 3.
4. Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / пер. с англ. М., 2003.
5. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России / ред. Г.И. Ефимов. М., 2008; Государство, НКО и бизнес: проблемы взаимодействия / под ред. Т.А. Васильева. М., 2007; Алескеров Ф.Т., Беляева Н.Ю. Количественный анализ развитости, гражданского общества в регионах России: параметры, методика, пилотные исследования // Полития. 2008. №1.; Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России // Pro et Contra. 2006. №1 и др.
6. Путин В.В. Доклад на Первом Гражданском Конгрессе / Рос. газ. 2001. 22 нояб.
7. Доклад межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» от 24 дек. 2008 г.
8. Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный ГУ – ВШЭ при участии Фонда «Общественное мнение» (2008 г.).

9. Выступление Д.А. Медведева на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апреля 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/sdocs/appears2.shtml?day=15&month=04&year=2009&> (дата обращения: 28.10.2010).

10. Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества // Полис. 1999. №6. С.32.

11. Ирхин Ю.В. Современные аспекты подготовки кадров государственных служащих в России. Опыт Российской академии государственной службы // Государственное и муниципальное управление в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики. Материалы 5-й Всерос. науч.-практ. конф. Челябинск, 26 окт. 2007 / Отв. ред. С.Г. Зырянов. Челябинск, 2007. С. 313-320; Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» как технологическая форма интерактивной коммуникации между органами власти и гражданами // Вестн. РГГУ. Сер. Политология. Социально-коммуникативные науки. 2009. №3.

12. Доклад межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» от 24 дек. 2008 г.

13. Михалева Г.М. Гражданское общество: новые формы и особенности деятельности // Российская политика XXI века: неполитический капитал политического / ред. проф. А.П. Логунов. М., 2009.

14. Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апр. 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/sdocs/appears2.shtml?day=15&month=04&year=2009&> (дата обращения: 28.10.2010).



УДК 35.072

**О.М. ОРЛИНСКАЯ**, к.полит.н., доцент кафедры истории политических партий и общественных движений  
ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет»  
им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, 2  
Электронный адрес: orlinskaya@mail.ru

## НОВЫЙ ПОРЯДОК ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская федеративная государственность формировалась и продолжает формироваться и развиваться под влиянием двух основных тенденций. Первая из них – это централизация государственной власти, обеспечивающая единство федеративной системы, так как объединение территориальных образований в единое целое составляет основу жизнеспособного государства вне зависимости от формы его устройства. Во-вторых, для Российской Федерации характерна тяга к децентрализации, которая заключается в разделении государственной власти между Федерацией и ее субъектами.

Соотношение государственного единства и разделения государственной власти относится к числу наиважнейших проблем, которые необходимо адекватно решать на современном этапе развития федеративных отношений в России. Преувеличение роли разделения государственной власти между Центром и регионами стимулирует дезинтеграционные процессы в государстве. И наоборот, преуменьшение роли разделения государственной власти приводит к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов Федерации и дальнейшей утрате федеративных начал в государственном устройстве. Установление оптимального баланса между различными уровнями государственной власти, разумное сочетание централизации государственной власти и самостоятельности регионов было и остается важнейшей задачей государственной политики РФ в условиях ее регионального и национального многообразия.

Российское федеративное государство находится в состоянии перманентного реформирования: государственная политика менялась от децентрализации и

Статья посвящена актуальной проблеме, возникшей на современном этапе развития российской государственности, – новому порядку замещения должности руководителя субъекта РФ в рамках проводимой федеративной реформы. Автором проанализированы основные аспекты, специфические черты, достоинства и недостатки данной модели организации взаимоотношений федерального и регионального уровней государственной власти.

**Ключевые слова:** федерация, регион, реформа, назначение, глава субъекта федерации.

расширения самостоятельности субъектов до максимальной централизации полномочий на федеральном уровне. С 2000 года руководством страны предприняты широкомасштабные меры по реорганизации федеративных отношений, направленные на выстраивание вертикали государственной власти и обеспечение единого правового пространства РФ. Серьезные преобразования основ российского федерализма породили разнообразные дискуссии и споры в академической среде. В настоящее время существует широкий спектр мнений относительно федеративной реформы: от поддержки до неприятия нововведений. В связи с этим необходимо проанализировать современное состояние российского федерализма и перспективы его развития в дальнейшем.

Предпринятые руководством страны меры позволили относительно стабилизировать законодательную базу федеративных отношений. Однако в силу определенной инерции процессы не зафиксировались на наиболее оптимальной отметке, а получили дальнейшее развитие уже в несколько ином направлении. Избыточная децентрализация власти и ресурсов стала постепенно сменяться ее избыточной централизацией, относительная стабилизация правового поля – новым витком реформирования территориальных основ функционирования публичной власти. Вступили в активную стадию крупномасштабные реформы – федеративная, административная, правительственная, социальная и другие. Одновременно с этим началась систематизация законодательства всех уровней, стартовало укрупнение субъектов РФ.

Рассмотрим сначала инициативу В.В. Путина по введению нового порядка замещения должности руководителя субъекта РФ, которая вызвала крайне неоднозначную реакцию в обществе. Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] и от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях» [2] была осуществлена реформа государственной власти субъекта РФ, основные положения которой сводятся к следующему.

Во-первых, отменено избрание высшего должностного лица субъекта РФ. Установлен новый порядок, согласно которому гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Во-вторых, политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный орган получил наибольшее количество мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

В-третьих, закреплена процедура замещения должности руководителя субъекта РФ и установлена правовая ответственность законодательного органа субъекта РФ в виде его роспуска в случае неприятия кандидатуры Президента РФ после двух- или трехкратного ее рассмотрения.

В-четвертых, упрощена процедура роспуска законодательного органа субъекта РФ при принятии им нормативно-правовых актов, противоречащим Конституции РФ и федеральному законодательству.

В-пятых, прописан механизм отрешения высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. При этом законодательный орган субъекта РФ лишен возможности отправить руководителя в отставку, ему оставлено право ходатайствовать перед Президентом РФ об отрешении руководителя региона в связи с выражением ему недоверия.

В 2009 году Президент РФ Дмитрий Медведев внес на рассмотрение Государственной думы поправки, касающиеся порядка утверждения кандидатур на должность главы субъекта РФ. Согласно им кандидатуры губернаторов будут выдвигать партии большинства в региональном парламенте.

За 90 дней до истечения полномочий главы региона соответствующая партия проводит консультации с Президентом РФ и представляет ему на выбор трех кандидатов на пост губернатора. Если стороны не пришли к консенсусу, процедура повторяется по новому списку кандидатур.

В третий раз глава государства сам должен будет пойти на переговоры с партией и региональным парламентом, после чего рассмотреть еще тройку кандидатов, которую предложат уже все партии, представленные в законодательном органе субъекта РФ. Дальнейшую процедуру назначения губернаторов поправки Д.А. Медведева не затрагивают [3].

Согласно поправкам Президент РФ проводит консультации не с региональным отделением партии, а с ее руководством. Например, при выборе главы субъекта, большинство мест в парламенте которого принадлежит «Единой России», Д.А. Медведеву придется рассматривать список кандидатов, одобренных В.В. Путиным. Как представляется, изменения законопроекта лишат полпредов Президента РФ значительной части полномочий, в частности права представлять ему кандидатов в губернаторы.

Прежде чем проанализировать недостатки данных законодательных инициатив, хотелось бы представить некоторые аргументы, позволяющие судить о том, что подобное реформирование системы может дать и некоторый положительный эффект. Такими основаниями политических нововведений являются, во-первых, безответственность руководителей регионов, которых нельзя было отстранить от должности ни центральной властью, ни населением, так как от федерального Центра их защищал статус «народных избранников», а от народа – отсутствие процедуры отрешения от должности.

В результате население регионов было вынуждено обращаться к Президенту, не имевшему правовых механизмов, и он должен был реагировать, используя теневые способы давления: недопущение победы на следующих выборах или уход в отставку в обмен на назначение в центральные государственные органы власти [4, с. 134-136]. Кроме того, некоторые правоведы склонны считать, что новый порядок «избрания», заключающийся в приведении правовых норм в соответствие с реально сложившейся политической практикой, введение ответственности главы региона перед Президентом формально означает и его ответственность перед народом, избравшим Президента [5, с. 78-79].

А теперь приведем аргументы, позволяющие сделать заключение, что подобная попытка усовершенствования государственной системы управления нарушает принципы и законодательные основы российского федерализма, демократии в целом. Конституционная законность «смешивается», а иногда заменяется политической целесообразностью, что не одно и то же.

Согласно Федеральному закону от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Законодательный орган государственной

власти субъекта РФ может наделить гражданина РФ только теми полномочиями, которыми сам обладает, а потому законодательный орган не вправе наделять полномочиями представителя исполнительной власти (высшее должностное лицо субъекта РФ). Маскируется ответ на важный вопрос: каким способом осуществляется замещение должности руководителя субъекта РФ – путем избрания или путем назначения. В соответствии с формулировкой закона, руководитель исполнительной власти субъекта РФ назначается законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента страны. В данном случае возникает проблема о соотношении законодательной и исполнительной властей и соответствии провозглашенному принципу разделения властей.

Данный принцип действует не только на федеральном, но и на региональном уровне и предполагает установление такой системы сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них и обеспечивает их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а потому недопустимо закреплять нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное положение по отношению к представительному органу.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в России, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, является ее многонациональный народ [6, с. 113]. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местное самоуправление. Это означает, что прямые выборы высших должностных лиц на всех уровнях является единственно возможным, конституционным способом их формирования. Кроме того, в ч. 2 ст. 32 Конституции говорится о том, что граждане России имеют право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Данный закон нарушает все эти постулаты, ограничивая права и свободы личности, попирает правовую государственность. Лишением людей права избирать губернаторов ограничивается не только их избирательное право, а также и фундаментальное понятие народного суверенитета.

Нельзя забывать, высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти на любом уровне, получает свой мандат непосредственно от народа, следовательно, и ответственно перед ним. Кроме того, федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), поэтому органы власти в субъектах Федерации должны формироваться на тех же принципах [7, с. 97-98]. На наш взгляд, недопустимо превращение Законодательного собрания в своеобразную избирательную коллегия, решение которой фактически подменяет прямое волеизъявление избирателей. Получается, что избранный таким образом глава субъекта Федерации не может считаться легитимным представителем власти.

Нельзя не согласиться с тем, что в описанной ситуации, когда руководитель исполнительной власти субъекта РФ назначается законодательным органом по представлению Президента страны, возникает серьезный вопрос о соотношении законодательной и исполнительной властей и соответствии реформы принципу разделения властей. Получается, что у исполнительной власти сконцентрировано больше полномочий, чем у двух других ветвей, тогда как каждая из них формируется как самостоятельная [8, с. 26-27].

Для федерации характерны два уровня государственной власти: федеральный и региональный. Часть 2 статьи 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы власти. Однако принятие решения депутатами по кандидатуре, предложенной Президентом РФ, под угрозой роспуска законодательного органа может считаться принудительным. Проводимые

при этом консультации являются простой формальностью перед назначением заранее определенного Центром человека [9, с. 225-226].

Еще одним существенным изъяном подобной практики назначения высших должностных лиц регионов является отсутствие точной формулировки состава конституционного правонарушения, за которое глава региона может быть отрешен от должности. Указанные основания: утрата доверия и ненадлежащее исполнение обязанностей – абстрактные характеристики. Не означает ли практически это утрату политической лояльности по отношению к действующему Президенту?

Зарубежный опыт организации власти в субъектах федерации со схожими социально-политическими условиями показывает, что в большинстве федеративных государств высшие должностные лица не избираются. В этом случае, как правило, применяются два различных выборных механизма: прямые выборы населением субъекта федерации и косвенные выборы законодательными органами субъекта федерации.

Избрание губернаторов проживающими в субъекте гражданами характерно для федераций Нового света: в Аргентине, Бразилии, США, Мексике. Институт выборных губернаторов проник и в Европу: в Швейцарию, Боснию и Герцеговину, Сербию и Черногорию. Аналогичная процедура также применяется на Коморских островах и в Эфиопии.

Другая разновидность избирательного механизма – косвенные выборы – встречается в Австрии, Пакистане, ЮАР. И только лишь в значительно меньшем количестве федерации губернаторы назначаются, причем это объясняется спецификой монархического управления, например в Австралии и Бельгии губернаторы назначаются монархом. К этой группе государств примыкают также Индия и Малайзия. При этом надо отметить, что в федерациях с назначаемыми губернаторами полномочия государственного управления в субъектах принадлежат избираемым региональными парламентами премьер-министрам, в связи с чем данную модель нельзя рассматривать как назначение губернатора в чистом виде.

Последняя немногочисленная группа федераций формально объединяет другие модели рекрутирования руководителей регионов. Сюда относятся ОАЭ, где посты эмиров передаются по наследству; Нигерия, находящаяся в состоянии длительного военного положения [10, с. 368-369].

Таким образом, на сегодняшний день при рекрутировании высших должностных лиц субъектов федерации преобладают различные избирательные механизмы, постоянно развивающиеся. Это обстоятельство имеет принципиальное значение для легитимности всей системы государственного управления в стране, так как известно, что важнейшим элементом легитимности государственной власти являются «конкретные личности и способы их вхождения «во власть» (и удаление от нее) в рамках государственных институтов и процедур, а также проводимая ими политика» [11, с. 366].

Когда в обществе появляется ощущение, что возможностей отразить вызов извне недостаточно, потребуются меры по повышению степени закрытости общества и наращивания возможностей механизма управления. Однако эта стратегия несовершенна хотя бы потому, что общество в итоге утрачивает способность к самоорганизации, механизмы управления ослабевают, снижается степень разнообразия в обществе, что является необходимым условием выживания в постоянно меняющейся окружающей среде [12, с. 59-60].

Многие изменения в государстве, в том числе и рассматриваемая схема избрания руководителей субъектов Федерации, продиктованы уже существующими проблемами и призваны обеспечить единое исполнение федеральных законов, что является

временной мерой, вызванной незрелостью нашей демократии. Один из главных аргументов сторонников данной инициативы звучит так: в ходе избирательных кампаний все решают финансы, кандидаты зависят от олигархов. Правда, не учитывается тот момент, что в окружении Президента тоже могут появиться чиновники, желающие воспользоваться случаем в своих интересах [13, с. 131].

Треть россиян считают, что введенная после теракта в Беслане процедура избрания губернаторов региональными законодательными собраниями по представлению Президента себя скорее не оправдала (21%) или полностью не оправдала (11%). Таковы данные опроса ВЦИОМ, опубликованные на сайте организации.

Два года назад решение об отмене прямых выборов губернаторов, согласно подобному опросу, считали не оправдавшим себя 27% россиян. Вместе с тем, за это время число респондентов, считающих данное решение полностью оправданным или скорее оправданным почти не изменилось (45% в 2006 году, 42% – в 2008).

При этом, как показали результаты исследования, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах число противников новой процедуры избрания губернаторов превышает число ее сторонников (42% против 36% и 48% против 32%). В остальных округах, в особенности в Южном, Приволжском и Уральском, новая процедура скорее одобряется [14].

Президент РФ Дмитрий Медведев считает нынешнюю систему избрания губернаторов «оптимальной», передает ИТАР-ТАСС. «Ее изменение нереалистично и недопустимо. Если кого-то из глав регионов она не устраивает, то они должны понять, что они не являются частными лицами и они могут подать мне заявление», – сказал он.

По словам Президента РФ, для того, чтобы руководители регионов работали эффективно, к ним должны быть применены меры воздействия – начиная от судебного уровня и заканчивая теми предложениями, которые сформулированы в послании Президента РФ Федеральному собранию.

«Решение этого вопроса – через муниципальные, представительные органы, чтобы была процедура достаточно быстрого и эффективного отрешения от должности. Вот эта процедура, на мой взгляд, полностью укладывается в Конституцию и может быть реализована», – сказал Д.Медведев [15].

Являясь многонациональным государством, Россия признает один из основополагающих принципов международного права – право каждого народа на самоопределение, включая и право создания собственной национальной государственности. Очевидно, что это может быть осуществлено только при условии реализации в государстве федеративной модели, когда субъект федерации создает собственные органы государственной власти, наделенные соответствующими конституционными полномочиями.

Таким образом, комплексное рассмотрение одного из основных аспектов, касающегося назначения руководителей администрации регионов, в рамках проводимой сегодня в России реформы государственного устройства позволяет сделать следующие выводы:

- данный закон противоречит конституционным нормам, не соответствует принципам демократии и федеративного государства;
- предложенная модель не имеет аналогов в общемировой политической практике, тогда как в формировании руководящего звена субъектов иностранных федераций преобладают различные механизмы. В условиях продолжающегося реформирования федеративных отношений в России более оптимальной является стратегия использования международного опыта, а не эксперименты в условиях «незрелой демократии»;

– федеральный закон способствует сверхконцентрации власти в руках одного человека, который по своему усмотрению может заменить исполнительные и законодательные органы власти во всех субъектах РФ.

### Список литературы

1. Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
2. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. URL: <http://www.newsland.ru>
4. Петров Н.В. Демократия: вертикаль против горизонтали / Н.В. Петров // Трудности перехода: демократия в России. М.: Московский центр Карнеги, 2004.
5. Там же. С. 78-79.
6. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов федерации. М.: Оолита, 2004.
7. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2003.
8. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России / В.А. Черепанов. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007.
9. Глигич-Злотарева М.В. Правовые основы федерализма / М.В. Глигич-Злотарева. М.: Юристъ, 2006.
10. Там же. С. 366.
11. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности / И.В. Прангишвили. М., 2000.
12. Кулинченко А.В. Государственная власть и процессы общественной самоорганизации (К вопросу о государственном строительстве в современной России) / А.В. Кулинченко // Полис. 2004. №6.
13. Столяров М.В. Современный российский федерализм: договоры, суверенитеты и этнополитика / М.В. Столяров // Вопр. нац. и фед. отн. 2003. №3.
14. URL: <http://www.lenta.ru>
15. URL: <http://www.internovosti.ru/text/?id=13031>

**Ф.В. ЛИДЕР**, соискатель кафедры теории и социологии управления  
ФГОУ ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской  
Федерации, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8  
Электронный адрес: flora.lider@yandex.ru

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОЯВЛЕНИЯ ПРОБЛЕМНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИ ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Понятие «проблемная ситуация» значительно шире понятия «противоречие», но второе всегда лежит в основе первого.

Проблемная ситуация - осознанное противоречие, неудовлетворительная оценка людьми своего бытия и стремление изменить положение дел в лучшую сторону. С точки зрения науки, проблемная ситуация является познавательной ситуацией, выражающейся в невозможности объяснить имеющиеся факты на основе определенных знаний. Исследователь должен уметь ее выявить, понять ее сущность, осознать, чем она отличается от прежних знаний, и найти пути ее разрешения. Поэтому основой формирования исследовательской гипотезы является проблемная ситуация, за появлением которой в науке всегда следует открытие. С точки зрения теории управления, проблемная ситуация - «вид управленческой ситуации, характеризующейся возникновением одной или нескольких взаимосвязанных проблем, требующих решения» [1].

В статье рассматриваются проблемы соотношения функций и структуры в системе управления органами внутренних дел РФ, предлагаются меры по их своевременному выявлению и разрешению.

**Ключевые слова:** социальная система, проблемная ситуация, органы внутренних дел

В практическом смысле «проблемная ситуация представляет собой социальный заказ на модернизацию управленческих структур в связи со спонтанными процессами социетальной трансформации общества в условиях глобализации» [2].

Разрешение любой проблемной ситуации требует специальных знаний. Однако часто при ее возникновении необходимые знания отсутствуют или их недостаточно. Поэтому мы постоянно запаздываем с ее разрешением или не разрешаем их до конца. Это происходит из-за того, что требуется время, чтобы ее осознать, понять сущность, проанализировать имеющиеся знания или приобрести новые, найти необходимые ресурсы. Но оказывается, что к моменту, когда опыт накоплен и решение найдено, ситуация уже может разрешиться самостоятельно, либо породить другую или цепь других проблемных ситуаций, либо становится нерешаемой.

В органах государственного управления (в органах внутренних дел, в частности) при распределении функций между структурами различных уровней или внутри одного подразделения, а также при создании самих этих структур могут возникать различные проблемные ситуации. Выявление и изучение сущности этих ситуаций требует научного исследования для их успешного устранения.

Совокупность нескольких проблем образует «проблемное поле организации», под которым обычно понимают «совокупность проблем организации, взаимосвязи между которыми структурированы таким образом, что появляются корневые проблемы, т.е. те, решение которых облегчит решение остальных проблем» [3].

В организационном плане проблемную ситуацию следует рассматривать как противоречие в двух аспектах: как системное противоречие и как ситуационное.

Системное противоречие свойственно деятельности внутри одного объекта, его связям с внешней и внутренней средой. В организации как основной составляющей системы постоянно существует противоречие между ее функционированием и развитием. Функционирование требует, чтобы каждодневное выполнение задач отвечало поставленным целям. Для этого нужно, чтобы организация оставалась стабильной, минимально подверженной различным изменениям и нововведениям. Однако это невозможно, так как жизнь не стоит на месте. Любая организация должна отвечать реалиям социально-экономического развития общества и государства, соответствовать целям и задачам ее создания, а следовательно, в ней должны периодически уточняться цели, задачи, функции, происходить структурные перестройки. Организация обладает способностью адаптироваться к изменениям внешней среды: она изменяет свои задачи, функции и организационное построение таким образом, чтобы сохранять равновесие в отношениях со средой. Эта способность заложена в основе самой организации.

Ситуационные противоречия возникают при определенных обстоятельствах, из-за ошибок в деятельности субъекта и объекта управления: например, неоправданные перестройки организационных структур, чрезмерное увеличение штатной численности управленческого аппарата или подразделений. Одна проблемная ситуация может порождать другую, между ними могут возникать причинно-следственные взаимосвязи. Такие зависимости называются вызывающими и обостряющими [4]. Порой мы можем установить причину возникновения той или иной проблемной ситуации, но бывает сложно ее разрешить. Поэтому необходимо снизить ее остроту.

Следует учитывать, что решение проблемы, смягчение последствий может вести к побочным эффектам. Например, изменения в уголовной политике в отношении несовершеннолетних, экономия уголовной репрессии, применяемой к ним, значительно увеличили число лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, а результат - рост преступности среди несовершеннолетних.

В данном исследовании предметом изучения являются проблемные ситуации, возникающие в функциональной и организационной структуре органов внутренних дел, и пути их своевременного выявления и разрешения.

Основное проявление проблемных ситуаций ярко выражается в господстве структуры над функцией. При появлении какой-либо проблемы создается дополнительное ведомство, служба или подразделение: «сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удается, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого» [5].

Субъект управления порой забывает, что цели и функции первичны по отношению к организационному построению, что организационные структуры создаются для их реализации, а не наоборот. Не существует абстрактной структуры: она существует у конкретных служб и подразделений и выступает средством реализации их целей, задач и функций. Независимо от того, что функция по отношению

к структуре занимает главенствующее положение, содержание деятельности определено особенностями структуры. Иными словами, структура обладает относительной самостоятельностью в соотношении с содержанием деятельности.

Но не всегда изменение функций подразделений должно сопровождаться соответствующей перестройкой их структуры или, наоборот, изменение структуры - определением новых или перераспределением старых функций.

Так, в настоящее время одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел является укрепление многоуровневой системы профилактики правонарушений. Почти во всех субъектах Российской Федерации созданы межведомственные комиссии по профилактике правонарушений. Однако в органах внутренних дел такой структуры нет, а приказом МВД РФ от 19 января 2006 г. № 19 «О деятельности ОВД по предупреждению преступлений» эти функции возложены на службы и подразделения органов внутренних дел и органов предварительного следствия. Но данные подразделения загружены выполнением своих непосредственных обязанностей и функция профилактики для них является дополнительной нагрузкой. Иначе говоря, нельзя возлагать определенные функции на те структурные подразделения, которые не имеют возможности их эффективно решать. Возникает закономерный вопрос: зачем перегружать подразделения дополнительными функциями, не проще ли воссоздать ранее расформированную структуру?

В 1993 году в системе органов внутренних дел были созданы специализированные подразделения (группы), а там, где отдельных структур не было, выделялись специальные сотрудники для работы по обеспечению профилактики преступлений. При необходимости за счет средств местных бюджетов и иных источников финансирования в горрайорганах могли создаваться специализированные подразделения по организационно-аналитическому обеспечению профилактической деятельности. Впоследствии данные структуры были упразднены. В настоящее время возникла острая необходимость в вышеуказанных подразделениях, чтобы не перегружать дополнительными функциями подразделения органов внутренних дел.

В сложных социальных системах (в органах внутренних дел, в частности) постоянно происходит количественное и качественное усложнение функций, а как результат - функциональное расчленение процесса управления.

Функциональная замкнутость служб и подразделений ведет к тому, что субъект управления перестает осознавать главную цель создания системы и подменяет эту цель второстепенными целями своей службы или подразделения. Постоянная «гонка» за количественными показателями (например, по увеличению количества раскрытия преступлений, возбуждению уголовных дел, их расследованию и направлению в суд, увеличению числа разысканных преступников) ведет к тому, что подразделения стремятся не улучшить состояние правопорядка на соответствующей территории, а «приукрасить» статистическую отчетность работы конкретной службы или подразделения.

В настоящее время в органах внутренних дел слабо развиты программно-программирующие функции управления - прогнозирование и планирование. Не подлежит сомнению, что полученные прогностические выводы позволяют своевременно воздействовать на негативную ситуацию в будущем.

Так должно обстоять дело с прогнозами состоянию преступности в целом, по определенным категориям преступлений и отдельным видам преступлений. На практике же органы внутренних дел постоянно сталкиваются с отсутствием таких прогнозов. В результате возникает ситуация «запаздывания» – несвоевременного реагирования на уже свершившееся преступление, на рост преступности вообще, на появление новых видов преступлений в сфере экономики или компьютерных технологий. Это ведет к тому, что сотрудники правоохранительных органов только фиксируют результаты преступлений, а не влияют на причины и условия, способствующие их совершению.

Также обстоит дело и с организационно-управленческим и организационно-техническим прогнозированием: отсутствуют прогнозы о возможном изменении функций, организационных структур, кадрового и финансового обеспечения всей системы. Поэтому когда негативная ситуация уже обострилась, ее начинают решать в авральном порядке: принимать новые нормативные акты, не отвечающие порой принципам законности и целесообразности, создавать мелкие и крупные организационные структуры, «перетряхивать» кадровый состав. Все эти меры и «полумеры» отрицательно сказываются на функционировании и развитии всей системы органов внутренних дел.

Прогнозирование определяет основу для планирования: преобразует полученные данные в конкретные задачи деятельности всей системы. Функция планирования нашла свое закрепление в структуре штабных аппаратов, которые призваны комплексно осуществлять все управленческие функции: сбор информации, анализ, учет, прогнозирование, планирование, организацию и контроль. На деле структурные подразделения осуществляют эти управленческие функции самостоятельно и передают в штабы уже готовые управленческие решения. Штабы выступают лишь передаточной инстанцией между руководством и подчиненными, а низовые подразделения вынуждены выполнять, кроме своих непосредственных функций, и штабную работу. Возникает закономерность: при росте штатной численности штабов неуклонно растет нагрузка на руководителей и низовые подразделения. При этом выполняется двойная (а то и тройная) работа: структурные подразделения собирают и анализируют информацию, докладывают выводы своим руководителям, которые докладывают об этом первому руководителю. Он передает эту информацию в штаб, а оттуда она поступает обратно в подразделения в виде указаний и рекомендаций.

Важно при усложнении функций и создании или реформировании организационных структур не потерять целевую ориентацию. При этом цели и задачи, стоящие перед системой органов внутренних дел и перед каждым ее структурным подразделением, не должны носить излишне декларативный характер, а должны отвечать реалиям создания всей системы.

Так, Министерство внутренних дел РФ создано как орган преимущественно стратегического управления и в своей деятельности должен осуществлять эти задачи. МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации является органом исполнительной власти, реализующим задачи и функции органов внутренних дел Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и осуществляющим контроль над деятельностью горрайорганов

внутренних дел. На горрайлиноорганы и отделы милиции возложена организация непосредственного осуществления функций в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Следовательно, цели, задачи, функции и организационная структура управления данных органов должны быть различной, а не дублировать друг друга. Неправильное или несвоевременное разграничение содержания управленческой деятельности между субъектами управления в системе органов внутренних дел ведет к параллелизму и дублированию функций.

И наоборот, «если какие-либо изменения в структурном подразделении органов внутренних дел и его деятельности не оказывают влияния на функционирование системы и проходят незамеченными, то правомерно предположить, что этот элемент либо не несет необходимой (целевой) функциональной нагрузки и без него можно обойтись, либо он решает какие-то функции задачи, не связанные с задачами данного органа как целостной системы, и поэтому выпадает из его функционально-организационной структуры» [6].

Другая проблемная ситуация связана с неравномерным распределением функций между подразделениями и внутри подразделений. Это ведет к постоянной текучести кадров и хроническому некомплекту штатов, к конфликтам между сотрудниками, постоянному перераспределению штатов между подразделениями. Так, в настоящее время существует неравномерность нагрузки по количеству расследованных уголовных дел в органах предварительного следствия и дознания.

Проблемная ситуация связана еще и с возложением на органы внутренних дел несвойственных и избыточных функций. Несвойственной функцией является деятельность, не отвечающая своему целевому назначению и подлежащая передачи другому объекту - носителю функции. Так, перечень дублирующих, избыточных и несвойственных функций (но не в полном объеме) приведен в приказе МВД России от 1 марта 2010 г. № 128.

На наш взгляд, к ним необходимо добавить такие функции, как организация и проведение государственного технического надзора автотранспортных средств и прицепов к ним, выдача лицензий на право частной детективной и охранной деятельности, предупреждение безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, оказание содействия судебным приставам при исполнении ими служебных обязанностей, исполнение постановлений судей, письменных поручений прокурора о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову, выполнение которых отнимает значительное количество сил, средств и времени личного состава.

Не редки случаи сосредоточения внутренне противоречивых функций в одном подразделении: например, привлечение сотрудников уголовного розыска к охране избирательных участков в ходе избирательной кампании, осуществление привода ими в суд свидетелей и понятых по уголовным делам, конвоирование задержанных и арестованных в суд, в ИВС и ИЗ. Данная деятельность отвлекает сотрудников от выполнения ими непосредственных задач и функций.

Порой при организации работы и контроле за оперативно-служебной деятельностью руководителями стратегического и оперативного уровней управления не берется в расчет разный объем работы по осуществлению одной и той же функции или полное отсутствие каких-нибудь функции, не учитываются объективные

и субъективные условия, в которых приходится функционировать тому или иному структурному подразделению.

Так, показатели работы специализированных подразделений по выявлению и раскрытию преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов и драгоценных камней, высоки, если на территории их обслуживания находятся рудники, шахты по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней или предприятия по их обработке. И наоборот, необходимость в создании таких подразделений отсутствует или показатели их работы ничтожно малы, если нет объективных условий для их функционирования.

В настоящее время руководство МВД России озабочено складывающейся негативной ситуацией по увеличению количества подразделений с «раздутой» штатной численностью. Так, п. 3.4 приказа МВД РФ от 26 сентября 2009 г. № 666 гласит: «Не допускать возложение на подразделения и учреждения органов внутренних дел Российской Федерации несвойственных функций, исключить из практики направление в МВД России обращений об увеличении штатной численности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, и повышении отдельным категориям должностей начальствующего состава предельных специальных званий, за исключением случаев, когда это вызвано необходимостью выполнения дополнительных функций и полномочий, а также о создании подразделений и введении в штатные расписания должностей, не предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» [7].

При формировании организационной структуры штатная численность сотрудников служб и подразделений должна устанавливаться с учетом реальной потребности и нормативной положенности, а не базироваться на субъективном мнении должностных лиц. Так, штатная численность подразделения уголовного розыска, выполняющего функции организационно-методического руководства, не должна превышать штатную численность подразделения, занимающегося непосредственно раскрытием преступлений.

Эффективная система должна иметь трехуровневую структуру управления, состоящую из стратегического, оперативного и тактического уровней управления. К сожалению, в последнее время идет процесс наращивания иерархии управления, что порой снижает эффективность функционирования системы. Кроме того, при распределении функций между структурами различных уровней или внутри одного подразделения всегда существует опасность дублирования функций или «выпадения» некоторых из них. Так, в 2000 году был создан институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, целью создания которого было усиление вертикали власти и повышение эффективности управления. В связи с этим МВД России создало 8 Главных управлений по федеральным округам. К сожалению, данные структуры во многом дублируют функции аппарата МВД РФ и МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ.

Чем больше ступеней управления в системе, тем больше вышестоящий руководитель может сосредоточиться на решении важных задач и делегировать решение специфических задач своим подчиненным, которые, в свою очередь, получают возможность проявить свою самостоятельность. Однако увеличение количества ступеней управления ведет к появлению большого количества промежуточных ступеней управления, выступающих в роли передаточной инстанции.

В органах внутренних дел стало частым явлением смешение функций управления по «вертикали», нарушение вышестоящим органом компетенции нижестоящего. Кроме того, из-за помех в каналах связи либо из-за барьеров, стоящих на пути информационных потоков, может возникнуть информационный вакуум и, как результат, ослабление управляющего воздействия. Вышестоящие руководители утрачивают связь с подчиненными и не способны контролировать и вносить своевременные корректировки в их деятельность. Если отсутствует информационная связь между субъектом и объектом управления, то система становится неуправляемой. Такая ситуация может привести к ее разрушению.

Другим «бичом», ухудшающим функционирование всей системы органов внутренних дел, является чрезмерное увеличение объема документооборота за счет «входящей» и «исходящей» информации. Каждый год объем переписки между структурными подразделениями увеличивается на 8%.

Это ведет к тому, что 65% рабочего времени сотрудники на местах тратят на переписку с контролирующими инстанциями как самой системы, так и существующими вне этой системы. Сами контролирующие структурные подразделения вместо того, чтобы осуществлять методическое и практическое руководство за деятельностью подчиненных подразделений, ограничиваются сбором и обобщением бумажной информации для вышестоящих уровней управления.

В силу объективных и субъективных причин субъект и объект управления не всегда могут реализовать свое предназначение:

- субъективная неспособность конкретных лиц выполнять возложенные на них задачи и функции: халатное отношение к службе, недостаточная квалификация, отсутствие управленческих способностей;

- неразрешенные правовые коллизии в нормативно-правовых актах отрицательно влияют на выполнение служебных обязанностей сотрудниками. Так, сотрудник милиции имеет право «входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай» [8]. Но другой нормативно-правовой акт, обладающий большей правовой значимостью, регламентирует обратное: «Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения, в исключительных случаях - по постановлению следователя» [9]. Результатом своевременно не урегулированной правовой коллизии являются уход преступников от заслуженного наказания, обращения граждан в суд с жалобами на неправомерные действия сотрудников милиции, бесконечные служебные проверки в отношении сотрудников милиции.

Организационная структура органов внутренних дел построена на принципе централизации: большинство полномочий и прав по принятию решения сосредоточено на верхних уровнях управления. Такое распределение обязанностей, прав и полномочий позволяет субъекту управления эффективно распоряжаться персоналом и ресурсами, оперативно принимать стратегические решения. Кроме того, общие функции управления (прогнозирование, планирование, регулирование,

контроль и учет) и обеспечивающие функции (кадровая, финансовая, делопроизводство) должны реализовываться только при таком типе структур.

В повседневной обстановке излишняя централизация управления затрудняет скорость прохождения информационных потоков, снижает оперативность принятия управленческих решений, инициативность и ответственность подчиненных. Так, разрозненная по отдельным подразделениям и неконцентрированная в общей автоматизированной базе данных оперативная информация теряет свои качественные характеристики - своевременность, новизну, логичность, насыщенность, достоверность и достаточность. Поэтому неоднократно поднимался вопрос о делегировании некоторого количества полномочий и обязанностей на нижестоящие уровни управления.

С одной стороны, руководитель по-прежнему несет ответственность за выполнение своих обязанностей перед организацией, а подчиненный лично отвечает перед руководителем. У руководителя появляется время для решения стратегически важных вопросов, а у подчиненных – полномочия для оперативного решения оперативных и тактических вопросов. С другой стороны, руководитель должен своевременно заметить, когда подчиненный перестает справляться с выполнением обязанностей в силу объективных или субъективных причин, лишить его полномочий, которые затем продолжает исполнять сам или передает их другому исполнителю.

Однако процесс делегирования полномочий в системе органов внутренних дел идет медленно и неактивно в силу двух видов причин:

1) руководители не хотят делегировать свои полномочия в силу следующих субъективных причин:

- боязнь упустить из своих рук рычаги управления,
- предпочтение авторитарного стиля руководства,
- уверенность, что никто лучше их эту работу не выполнит,
- нежелание риска,
- недоверие к своим подчиненным;

2) подчиненные не хотят брать на себя полномочия:

- функциональная перегруженность сотрудников служб и подразделений,
- неуверенность в собственных силах,
- профессиональная неподготовленность к решению важных проблем,
- нежелание брать на себя лишнюю ответственность,
- отсутствие необходимой мотивации у сотрудников,
- отсутствие материальной заинтересованности у подчиненных,
- желание переложить ответственность за принятие решений на руководителя.

Проблемные ситуации, возникающие при взаимодействии функциональных и организационных структур, должны своевременно выявляться и разрешаться. «Разрешение или частичное ослабление «негативных» противоречий системы управления посредством ее преобразования есть, в сущности, процесс оптимизации ее структуры, который выражается в улучшении всех параметров функционирования и развития системы» [10]. Создание новых и совершенствование имеющихся структурных элементов системы должно оказывать эффективное воздействие на функционирование всей системы, вести к достижению намеченных целей.

### Список литературы

1. Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: словарь-справочник. М., 1997. С.172.
2. Тихонов А.В. Социология управления. М., 2009. С. 260.
3. Пригожин А.П. Методы развития организаций. М., 2003. С.354.
4. Пригожин А.П. Методы развития организаций. М., 2003. С.319.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2009. С.201.
6. Бугель Н.В. Основы управления органами внутренних дел в правовом механизме Российского государства. СПб., 2000. С.58.
7. Приказ МВД РФ №666 от 26 сентября 2009 г. «Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации».
8. Закон РФ №1026-1 от 18 апреля 1991 г. «О милиции», ст. 11 п.18.
9. Федеральный закон №174 от 18 декабря 2001 г. «Уголовно-процессуальный кодекс», ст.12, 165.
10. Герасимов А.П. Закономерности управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел. М.,1988. С.19.



# ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 325.2:34

**Е.П. БУДАЛИН**, к.ю.н., директор Западно-Уральского института правовых исследований

доцент кафедры государственного муниципального управления,  
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: zyipravo@yandex.ru

## МИГРАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### Общие положения

В современных условиях глобализации и интеграции значительное усиление миграционных процессов стало реальностью сегодняшнего дня.

Стирание границ между национальными государствами, стремление людей улучшить свой экономический и социальный статус делают миграцию общественно неизбежным и повсеместно масштабным явлением. Геополитическая привлекательность Российской Федерации обрекает ее на массовые определенные потоки миграции до такой степени, что возникает вопрос: миграция для страны – это добро или зло?

В связи с изложенным в правовом регулировании миграционных процессов заинтересованы и принимающие, и направляющие мигрантов государства, но в первую очередь в этом заинтересованы сами мигранты и та часть населения, которая мигрантами не является, потому что затрагиваются именно их права, свободы и законные интересы как постоянно проживающих в той местности, куда прибывают мигранты. Гражданское общество можно разделить на две категории: перемещающихся людей (мигрантов) и людей, постоянно проживающих в одном месте (не мигрантов), между которыми возникают определенные отношения, требующие правового регулирования.

Мировая практика показывает, что ни одному государству не удалось наладить достаточное правовое обеспечение миграционной деятельности. Российская Федерация не является исключением и находится в этом смысле в долгу перед своим народом и мировым сообществом.

Какие геополитические характеристики делают Россию привлекательной и особенной в миграционной деятельности?

В этом контексте можно утверждать, что Россия обречена на массовые потоки миграции как страна с низкой плотностью населения и большой территорией по сравнению

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования миграционных потоков, анализируется миграционное право и законодательство современной России, оценивается деятельность государственных органов, занимающихся миграцией, определяется роль гражданского общества в этих процессах.

*Ключевые слова:* миграция, правовое регулирование, миграционное право, миграционное законодательство, государственное управление, гражданское общество.

с окружающими ее странами, богатством природных ресурсов и особым характером экономического развития. Сырьевая направленность экономики России предопределяет качественное содержание эмиграции и иммиграции, которое может измениться при развитии в стране наукоемких технологий.

Народ России еще 12 декабря 1993 г. определил свое отношение к миграции, приняв Конституцию Российской Федерации, согласно которой:

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ст. 27).

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Выполнило ли государство свои обязательства, возложенные на него народом по правовому регулированию миграционных процессов, сформулированы ли основы системного правового регулирования миграционных отношений, и если да, то достаточны ли они?

### **Источники миграционного права**

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В их числе следует назвать: Декларацию прав человека (от 10 декабря 1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16 декабря 1966 г.), Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 г.), Конвенция о статусе беженцев (от 28 июля 1951 г.), Протокол о статусе беженцев (от 31 января 1967 г.), Конвенция о статусе лиц, не имеющих гражданства (от 28 сентября 1954 г.), Конвенция о сокращении количества лиц, не имеющих гражданства (от 30 августа 1961 г.), Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (от 18 декабря 1990 г.), Конституция Международной Организации по Миграции (от 20 мая 1987 г.) и др.

В Российском законодательстве из принятых за последние 15 лет нормативно-правовых актов особое значение имеют около сотни, из которых наиболее важны:

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах», в котором фиксируется статус вынужденных переселенцев, гарантии прав и законных интересов.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах», где установлены основания и порядок признания беженцем на территории России, а также определены гарантии защиты прав и законных интересов беженцев.

Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ».

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Федеральный Закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменением от 11.11.2003 г., 02.11.2004 г., 03.01.2006 г., 18.07.2006 г., 01.12.2007 г., 04.12.2007 г.), в котором устанавливаются принципы гражданства; основания, условия и процедура приобретения и прекращения гражданства и т.д. Однако Закон не предусматривает правового регулирования миграционных процессов.

Федеральный закон от 21 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции ФЗ от 30.06.2003 г. № 86-ФЗ; от 11.11.2003 г. № 144-ФЗ; от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ; от 02.11.2004 г. № 127-ФЗ; от 18.07.2006 г. № 121-ФЗ; от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ; от 01.02.2007 г. № 31-ФЗ; от 04.12.2007 г. № 328-ФЗ; от 06.05.2008 г. № 60-ФЗ), предметом правового регулирования которого является определение правового положения иностранных граждан в России, отношений последних между собой и органами власти и т.д. во время пребывания в России, осуществления трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Кроме указанных и других федеральных законов, принят значительный объем указов, постановлений, нормативных актов министерств и ведомств.

Исследование законодательной базы Российской Федерации, регулирующей миграционные процессы в стране, позволяет утверждать: существующие нормативно-правовые акты носят фрагментарный характер, порой противоречат друг другу, а имплементация государством международных правовых норм в национальную правовую систему осуществляется непоследовательно и неполно.

Так, Декларация ООН о правах человека (1985 г.) в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, провозглашает, что «каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности, все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона». Аналогичное положение зафиксировано в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.). Из данных договоров следует обязанность государств обеспечить защиту прав и свобод лиц, не являющихся гражданами государства проживания.

Однако Федеральный закон РФ «О милиции» в ст. 39 «Право обжалования неправомерных действий сотрудников милиции» указывает: «Гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие или бездействие вышестоящим органам или должностному лицу милиции, прокурору или в суд».

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 32 «Обращения граждан в органы местного самоуправления» также устанавливает, что только «граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления».

Такое законодательное регулирование имеет свои национальные исторические традиции, например в указе Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»: «Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами - важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением»; «1. Все государственные и общественные органы должны обеспечивать гражданам СССР необходимые условия для осуществления провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами прав вносить в письменной и устной форме в государственные органы и общественные

организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, обращаться с заявлениями, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов».

Буквальное следование указанным нормам позволяет сделать вывод о том, что о возможности обращения лиц без гражданства, беженцев и иностранцев за защитой прав и законных интересов в органы государственной власти и органы местного самоуправления просто умалчивается, так как предусматривается законодательством РФ такое право только исключительно за гражданами.

Длительный период времени в национальном законодательстве нашей страны люди, как субъекты гражданско-правовых отношений, именовались исключительно гражданами (Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., Гражданский кодекс РСФСР 1964 г.)

Можно с уверенностью предположить: чтобы объединить всех участников гражданско-правовых отношений – людей вне зависимости от принадлежности к гражданству – законодатель в перспективе при обозначении индивидуальных субъектов с учетом международного опыта перейдет на единый термин физические лица. Всеобщая декларация прав человека определила всех нас живущих на земле как «члены человеческой семьи». Для иностранцев, беженцев, лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, установлен национальный режим, в соответствии с которым их правовое положение тождественно правовому положению граждан России. Исключения из этого правила могут быть определены только федеральным законом или международным договором (например, ст. 15 Земельного кодекса запрещает иностранцам иметь на праве собственности земельные участки, находящиеся на приграничной территории). Но это может быть исключением из общего правила, а не общим правилом, т.к. помимо российских граждан, т.е. лиц, имеющих постоянную политико-правовую связь с Российской Федерацией в гражданско-правовых отношениях, участвуют иностранцы, лица без гражданства, беженцы.

Статьи 1, 2, 3, 9 Федерального закона «О беженцах» от 19.02.1993 г. содержат понятия, противоречащие юридическому смыслу ст. 1 Конвенции о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) и Протоколу (1967 г.) касающихся статуса беженцев. Например, подпункт 1 п. 1 ст. 9 Закона не соответствует разделу «С» ст. 1 Конвенции. Поскольку получение беженцем разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации не может служить основанием для утраты статуса беженца, т.к. раздел «С» ст. 1 Конвенции содержит исчерпывающий перечень оснований прекращения статуса беженца, также подп. 1 п. 2 ст. 9 не соответствует разделу «С» ст. 1 Конвенции. Осуждение беженца за совершение преступления на территории Российской Федерации не может служить основанием лишения права полученного статуса.

Статья 42 Конвенции о статусе беженцев специально запрещает оговорки к ст. 1 Конвенции. В подпункте «D» п. 1 ст. 2 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г. указано: «оговорка означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договоров в их применении к данному государству».

Можно проводить и другие примеры, но это не является целью настоящего исследования. Мы хотим только проиллюстрировать проблемы законодательного регулирования миграции в России и попытаться высказать свои предложения по совершенствованию действующей нормативной базы Российской Федерации.

Миграция, как объективно неизбежная и повсеместно масштабная реальность настоящего времени, носящая глобальный характер, настоятельно требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами, законами, указами, постановлениями и другими нормами. Это позволяет нам предположить о возникшей необходимости принятия кодифицированного нормативного акта – Миграционного кодекса Российской Федерации, который бы унифицировал систему Российского миграционного законодательства, приведя его в соответствие с Конституцией Российской Федерации и международным правом, тем самым завершившись бы процесс формирования миграционного права как самостоятельной отрасли права в России.

### **Содержание миграционного законодательства**

Кодифицированный нормативный акт о миграции должен привести к единообразию понятийный аппарат миграционной деятельности, дав общее для всех толкование понятий «мигрант», «эмигрант», «иностранец» и др.; «миграция», «миграционная деятельность», «незаконная миграция», «внутренняя» и «внешняя миграция» и др. Главной задачей в нем будет определена защита собственных прав человека; найдут отражение основные понятия и принципы, юридические конструкции миграционного права и другие основные положения правового регулирования миграции.

В настоящее время термин «мигрант» широко используется действующим законодательством и в работах ученых, но не получил своего однозначного определения ни в теории, ни в нормативных актах.

В ст. 1 Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, вступившего в силу 14 июня 1999 г., для Российской Федерации – 24 августа 2000 г., к незаконным мигрантам отнесены граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда и выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию сторон Соглашения, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством [1, с. 81-86].

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, говорит о незаконном ввозе мигрантов, под которым понимается обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство-участника любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории [2, с. 478-493].

В соответствии с отчетом о миграции населения в странах СНГ в 1997-1998 гг., опубликованном Международной организацией по миграции «незаконные мигранты – это лица, которые находятся в неопределенном положении и которые не отвечают требованиям в отношении въезда, пребывания или осуществления экономической деятельности, устанавливаемой государством, в котором они находятся» [3, с. 185-192].

Согласно Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации вынужденные мигранты – это вынужденные переселенцы, беженцы и лица, ищущие временное убежище [4].

Коллектив авторов, Е.С. Красинец, Е.С. Кубишин, Е.В. Тюрюканова относят к мигрантам лиц, незаконно въехавших на территорию государства (пересекших границу в неполюженных местах, по недействительным или поддельным документам

или без таковых), незаконно пребывающих в нем (не оформленное должным образом пребывание), и лиц, ведущих нелегальную экономическую активность (в том числе совершающих «около экономические» преступления, например ведущих торговлю оружием) [5, с. 29-36].

Исходя из положений, выводимых Н.А. Кутеповой по определению незаконной миграции, мигранты – это иностранные граждане и лица без гражданства [6, с. 8].

Существует точка зрения, согласно которой «Мигрант – это лицо, пересекающее или намеревающееся согласно имеющимся у него документам пересечь административную границу внутри государства или государственную границу между государствами» [7, с. 36].

Исходя из последнего определения представляется, что за основу дефиниции «мигрант» необходимо взять изменяющиеся правовые состояния всех лиц, осуществляющих миграцию на территории Российской Федерации и за ее пределами:

1) граждан Российской Федерации (лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, законно проживающих на ее территории) (Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»);

2) иностранных граждан (лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации и имеющих гражданство (подданство) иностранного государства) (Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

3) лиц без гражданства (лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации и не имеющих доказательств наличия гражданства иностранного государства) (Федеральный Закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»);

4) беженцев (лиц, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований (Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах»);

5) вынужденных переселенцев (граждан Российской Федерации, которые были вынуждены или имеют намерения покинуть место своего постоянного жительства на территорию другого государства либо на территории Российской Федерации (Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»).

Итак, считаем, что под мигрантами следует понимать всех лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев), осуществляющих миграцию.

Основу правового статуса мигрантов как основных участников миграционных процессов должен составлять весь комплекс естественных, неотъемлемых прав, которые принадлежат каждому человеку от рождения и не зависят ни от государственной власти, ни от формы правления, ни от государственно-территориального устройства той или иной страны. Это такие общечеловеческие ценности, как право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, равенство перед законом и судом. Кроме того, в структуре правового статуса мигранта в любом государстве должны быть следующие обязанности: строго соблюдать законы государства, на территории которого они проживают, платить налоги, не совершать преступных действий и др.

Однако набор непосредственных прав и свобод, предоставляемых мигрантам, должен определяться исходя из представлений различных государств о собственной экономической, политической и национальной безопасности [8].

Учитывая различные региональные особенности территории страны, плотности населения, климатические условия, земельные ресурсы, наличие и перспективы развития промышленного и сельскохозяйственного производства, инфраструктуры, создания рабочих мест, законодательство о миграции должно разграничить полномочия Федерации и субъектов Федерации, уточнив и расширив полномочия последних.

По мере нарастания миграционных процессов, все большая часть государственного суверенитета должна перераспределяться между локальными, региональными институтами: властные полномочия федерации должны делегироваться на тот институциональный уровень – негосударственный либо субгосударственный (региональный, муниципальный), - на котором конкретная общественная потребность удовлетворится наилучшим образом. Естественная неспособность государства разрешить миграционные проблемы должным образом в силу его глобального характера происходит от избыточности, перегруженности государства социальными, экономическими, культурными и прочими функциями, не свойственными ему по природе. Государство в своем политическом развитии «захватило» (на основе государственного суверенитета) функции многих «политий-конкурентов» (региональных, городских и территориальных самоуправлений, корпораций).

Кодифицированным нормативным актом можно решить ряд вышеобозначенных проблем путем: включения в законопроект понятий, применяемых в международном праве (миграция; внешняя, внутренняя миграция; добровольная миграция; вынужденная миграция; внешняя трудовая миграция; незаконная миграция; мигрант; иностранец; эмигрант и т.д.), которые необходимы для формирования терминологии законодательства в сфере правоотношений, связанных с выделением различных субъектов миграции; определения принципов государственной миграционной деятельности для стабилизации существующих в области правового регулирования миграции правоотношений; конкретизации уполномоченных государственных органов, компетентных в области миграционных правоотношений, с определением перечня их полномочий; предоставление конкретных полномочий по вопросам правового регулирования миграции субъектам Российской Федерации; определения системы правовых гарантий для отдельных категорий мигрантов; предоставления социальных гарантий для лиц, являющихся вынужденными мигрантами с определением процедур реализации их прав на социальную помощь; установления процедуры проведения необходимых санитарно-эпидемиологических мер в отношении мигрантов; создания программы научно-методического обеспечения миграционной политики в Российской Федерации [9].

### **Органы государства, регулирующие миграцию**

Кодификация законодательства о миграции потребует совершенствование организационной структуры государственного управления миграционной деятельностью. От созданной организационной структуры зависит эффективность государственного управления.

Постоянное реформирование системы государственного управления за последние 15 лет, включая создание и развитие специального государственного органа – ФМС России, к сожалению, не решила актуальных проблем миграции в стране: контролируемости миграционных процессов и предупреждения правонарушений в миграционной деятельности.

Это объясняется глобальными изменениями в социально-экономическом, демографическом положении России за последние 20 лет и отсутствием исторического опыта регулирования этих процессов.

В результате миграционной деятельностью в настоящее время занимаются ряд федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, выполняя функции ФМС РФ, которые не отвечают их основным задачам.

В этом смысле интересными и конструктивными, на наш взгляд, являются предложения А.Н. Сендугей [10]. Не разделяя его позицию о воссоздании Правительственной комиссии по миграционной политике, мы считаем, что все функции по организации миграционной деятельности необходимо возложить на ФМС РФ, за исключением тех случаев, где требуются специальные познания (например, Минздрав и т.п.), но и их деятельность по вопросам миграции должна быть скоординирована с ФМС РФ.

Что касается перераспределения несвойственных функций отдельных органов государственного управления в пользу ФМС РФ, это нами, безусловно, поддерживается, только мы занимаем более категоричную и однозначную позицию, а именно:

ФСБ Российской Федерации.

Пограничные органы ФСБ России выполняют не только функции по охране Государственной границы РФ, но и осуществляют надзорные полномочия в миграционной сфере, точнее, иммиграционный контроль.

*(В соответствии с п. 3.2 Приказа ФПС России и ФМС России от 5 января 1996 г. № 96/23 «Об утверждении Положения об основах взаимодействия органов пограничной службы Российской Федерации и органов Федеральной миграционной службы России» право выявления из потоков следующих через пункты пропуска иностранных граждан, ищущих убежище в Российской Федерации и следующих транзитом в третьи страны, предоставлено органам пограничного контроля.)*

**Предложение:** надзор за соблюдением правил пересечения Государственной границы РФ в пунктах пропуска (проверка документов, необходимых для въезда в РФ и выезда за пределы, проставление в них соответствующих отметок о пересечении границы, а также отметок о депортации, выдачу и сбор отрывных частей миграционных карт и т.п.) следует передать ФМС России. Это позволит завершить всю цепочку последовательных действий ФМС России по организации миграционного (иммиграционного и эмиграционного) контроля за всеми категориями граждан в Российской Федерации.

2) Министерство иностранных дел Российской Федерации;

На МИД России возложены следующие функции:

- участие в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан Российской Федерации и использованием иностранной рабочей силы в Российской Федерации;

- паспортно-визовое обслуживание российских граждан и юридических лиц в соответствии с действующим законодательством;

- визовое обеспечение в пределах своей компетенции въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

*(Приказ МИД России от 11 марта 2002 г. № 2792 «Об утверждении Положения о представительстве МИД России на территории Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2006 г.) // Российская газета. 2002. № 81.)*

**Предложение:** полномочия МИД России по паспортному обслуживанию российских граждан и юридических лиц, а также визовому обеспечению въезда в РФ и выезда из РФ иностранных граждан и лиц без гражданства могли бы полностью осуществляться ФМС России;

3) Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

Оказывает государственные услуги в сфере содействия трудовой миграции; организует информационное обслуживание населения о возможностях трудоустройства, в том числе в связи с переездом в другую местность; проводит межтерриториальное перераспределение трудовых ресурсов совместно с заинтересованными организациями, а также участвует в пределах своей компетенции в организации международного сотрудничества по решению проблем занятости, включая вопросы трудовой деятельности граждан РФ за рубежом и иностранных граждан в России в соответствии с международными соглашениями в рамках международных программ.

*(Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» (в ред. от 5 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901).*

Предложение: указанные функции осуществлять через ФМС России как главный координирующий государственный орган управления миграционной деятельностью.

Роструд совместно с ФМС России участвует в контрольно-надзорной деятельности за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации. Однако, являясь надзорным органом в сфере труда, его Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции не вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 18.15 - 18.17 КоАП РФ, нормы которых, по существу, регулируют правоотношения в трудовой сфере.

*(Приказ Роструда и ФМС России от 3 апреля 2007 г. № 40/66 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 100.)*

Предложение: этими полномочиями необходимо наделить также и Роструд.

4) Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам трудовой миграции.

*(Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 153 «Вопросы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2005 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1445.)*

Предложение: все эти проекты должны проходить обязательное согласование с ФМС РФ как с главным органом государственного управления миграционной деятельности;

5) Федеральное агентство речного и морского транспорта.

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка) оформляется и выдается Федеральным агентством морского и речного транспорта, а также администрациями морских портов и бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте, включенными в перечни, утверждаемые Министерством транспорта Российской Федерации.

*(Постановление Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1508 «Об утверждении Положения о паспорте моряка» (в ред. от 19 октября 2007 г.)*

В целях установления отсутствия оснований для временного ограничения права гражданина РФ на выезд из РФ ими проводится согласование выдачи или замены

паспорта моряка с соответствующими органами ФСБ России и ФМС России, на территории которого находится этот орган.

*(Приказ Минтранса и Минсельхоза от 30 июня 1998 г. № 81/328 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о паспорте моряка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 22.)*

Предложение: данная функция указанного агентства является избыточной и должна быть передана ФМС РФ.

Приведенные примеры преследуют цель обозначить существующие проблемы управления миграционной деятельностью.

Чтобы исключить дублирование, несогласованность действий различных органов государственной власти, следует передать все функции управления миграционной деятельностью специальному федеральному органу исполнительной власти – Федеральной миграционной службе Российской Федерации.

При этом, полагаем, следует ФМС РФ окончательно вывести из состава МВД РФ, создав самостоятельный вид государственной службы, отвечающей за миграционную деятельность в стране.

### **Гражданское общество**

В силу того, что миграционные процессы происходят в самом обществе, роль гражданского общества в миграционной деятельности трудно переоценить.

Региональные власти должны всячески поощрять инициативу гражданского общества в создании и деятельности всевозможных центров, институтов, обществ и других объединений с целью оптимизации миграционных процессов. При этом ими должны использоваться не только гражданско-правовые методы совершенствования миграционной деятельности. Региональные органы власти должны смелее реализовывать доверительное администрирование, наделяя гражданские объединения некоторыми административными функциями управления миграцией.

Необходимо окончательно прийти к выводу о том, что миграция не зло, миграция – добро, если существует национальное законодательство, адекватно регулирующее те общественные процессы, которые происходят в гражданском обществе, соответствующие реалиям сегодняшнего дня. Следует иметь в виду, что указанные проблемы носят постановочный, общий характер и каждая из них требует более детального исследования, с последующими рекомендациями совершенствования и модернизации российского законодательства о миграции.

### **Список литературы**

1. Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1.
2. Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями: Сборник документов. М., 2001.
3. Подшивалов В.Е. Незаконная миграция: Международно-правовой подход // Правоведение. 2002. № 4 (243).
4. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-Р «О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

5. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. М., 2000.
6. Кутепова Н.А. Институт незаконной миграции в постсоветской России: политико-правовой анализ. Автореф. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.
7. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав трудящихся мигрантов в Российской Федерации. Курс лекций / под ред. Ю.Н. Демидова. Волгоград, 2005.
8. Лях С.М. Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ассоциация юридических ВУЗов. Ростовский государственный экономический университет «РИНХ». Юридический факультет. Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону, 2009.
9. Собольников В.В. Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования / Ассоциация юрид. ВУЗов. Ростов. гос. экон. ун-т, «РИНХ». Южный федер. Ун-т. Ростов-на-Дону, 2009.
10. Сендугей А.Н. «Вопросы совершенствования модели отечественной организационной структуры государственного управления в миграционной сфере» // Рос. следователь. 2008. № 22.

УДК 32:39

**Д.А. МУСИН**, аспирант кафедры государственного и муниципального управления, эксперт Фонда «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Центр ГРАНИ»

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Центр ГРАНИ», г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 61, оф. 602  
Электронный адрес: musin@grany-center.org

**Ю.В. ВАСИЛЕНКО**, к. филос. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: yuvasil@yandex.ru

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ПРЕДМЕТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА<sup>1</sup>

Анализируются теоретико-методологические основы изучения этнокультурной политики на региональном уровне методами сравнительного анализа; рассматриваются понятие «этнокультурная политика», исследовательские подходы к изучению этнокультурной политики, основные составляющие, определяющие содержание этнокультурной политики, и факторы, влияющие на формирование этнокультурной политики. В статье дается конкретное обоснование преимуществ этнологического инструментализма и социологического неоинституционализма как наиболее приемлемых подходов к изучению этнокультурной политики, методологический синтез которых обладает широким эвристическим потенциалом. Авторы выстраивают типовую матрицу для исследования этнокультурной политики в любом субъекте Российской Федерации и предлагают основные параметры сравнения региональных моделей этнокультурной политики, что, несомненно, имеет большую ценность для научного сообщества, так как в итоге может быть использована другими исследовательскими группами для аналогичных исследований.

**Ключевые слова:** этнокультурная политика, этнополитический процесс, инструментализм, этническое меньшинство, этнокультурная идентичность, снижение этнополитических рисков, мультикультурализм.

Феномен этнического в политике и его актуализация в прошлом и начале нынешнего столетия получили в политической науке и социально-культурной антропологии наименование «этнического ренессанса» или «этнического парадокса», что, несомненно, отражает в полной мере неожиданность и неоднозначность этнизации политики и политизации этничности. Действительно, этничность в XX и начале XXI столетий актуализировалась и активно вошла в повестку дня общественно-политической жизни. Такие категории, как этничность и идентичность, стали политическими инструментами, произошла фактическая институционализация этничности. Выход этничности на авансцену общественной жизни неизбежно ведет к взаимодействию сферы этнической и сферы политической.

Сегодня в Российской Федерации идет острейшая дискуссия в связи с принятием новой концепции государственной национальной политики взамен «Концепции государственной национальной политики» 1996 г. [1]. Также в недрах Министерства

регионального развития Правительства РФ обсуждался проект Федеральной

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Этнокультурная политика регионов России: в поисках эффективных моделей»), проект №09-03-82306 а/У

целевой программы «Этнокультурное развитие регионов» [2], однако эта программа пока не принята.

Общую ситуацию в области регулирования межнациональных отношений в России наглядно характеризует затянувшийся процесс принятия Федерального закона «Об основах государственной национальной политики РФ», который находится на рассмотрении в Государственной Думе уже более двух лет [3]. Кроме правового вакуума, можно говорить о вакууме политико-управленческом, так как в 2004 г. упразднили Министерство по делам национальностей [4]. Но даже в период своего существования это министерство меняло названия, функции и объем полномочий. Сменилось более 11 министров, возглавлявших этот орган. Формально в Министерстве регионального развития есть департамент межнациональных отношений, но реально это не отвечает масштабу проблем.

В условиях вышеозначенного правового и политического вакуума в регионах Российской Федерации начинают формироваться собственные модели этнокультурной политики. Поэтому исследование регионального своеобразия этнокультурной политики становится особенно актуальным. События в г. Сальск Ростовской области в июле 2006 г., в г. Кондопога Республики Карелия в конце августа – начале сентября 2006 г., в г. Ставрополе в июне 2007 г., убийства иностранных студентов в Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже и других городах вызывают широкий общественный резонанс и становятся серьезной политической проблемой. Этот вопрос снова и снова возвращается в повестку дня общественно-политической жизни.

В последнее время исследователей этнополитических процессов в России особенно привлекают региональные сюжеты. Российская Федерация столкнулась с обострением отношений в межэтнической сфере, с высокими темпами аккумуляции в ней конфликтогенного потенциала и была вынуждена начать поиск оптимальной модели этнокультурного развития на современном этапе. В этот процесс активно включились регионы.

Каждый регион РФ уникален, имеет неповторимую этнокультурную специфику. Это означает, что не существует и единого для всех регионов рецепта решения проблем в межэтнической сфере. В этом контексте этнокультурная политика, учитывающая региональные особенности, становится значимым фактором стабильности социума.

Мы можем предположить, что завершившийся четвертый электоральный цикл позволит федеральной власти уделить больше внимания вопросам этнокультурной политики. А значит, федеральная власть будет стремиться ликвидировать правовой и политико-управленческий вакуум в данной сфере и произойдет определенная унификация данной политики.

Исследования региональных моделей этнокультурной политики проводились рядом специалистов, защищались диссертации по данной проблематике. В частности, можно отметить работу «Центра этнополитических и региональных исследований» фонда «Индем» [5] под руководством доктора социологических наук, профессора В. Мукомеля (на период 2002–2004 гг. было проанализировано состояние национальной политики в 29 субъектах Российской Федерации), работу «Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов» [6] под руководством доктора исторических наук, профессора В.А. Тишкова (сеть с 1992 г. занимается мониторингом этноконфессиональной ситуации в субъектах Российской Федерации, в том числе анализируется реализация этнокультурной политики в регионах). Особо стоит сказать о двухтомном сборнике «Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные

отношения в субъектах РФ» [7], изданном по инициативе и поддержке Министерства регионального развития Правительства РФ, в котором анализируется деятельность министерства в области этнокультурной политики и деятельность регионов в этой области. Можно отметить также монографию О.Н. Максимовой «Этнокультурная политика в субъектах Российской Федерации Южного Урала на современном этапе» [8].

### **Этнокультурная политика: смысловые уровни**

Одной из сложных исследовательских задач при проведении сравнительного анализа региональных моделей этнокультурной политики становится операционализация самого понятия «этнокультурная политика». Очевидно, что при сравнении регионов можно говорить о сравнении условий реализации этнокультурной политики, т. е. о факторах, формирующих или определяющих характер этнокультурной политики, о сравнении неких общих параметров, определяющих сущность этнокультурной политики, т. е. составляющих этнокультурной политики на региональном уровне, характерных для любого субъекта Федерации.

Мы сознательно отказываемся от использования понятия «национальная политика» в пользу понятия «этнокультурная политика». Как пишет об этом В. Тишков: ««Национальная политика» – это политика обеспечения национальных (государственных) интересов страны и российского общества на внутренней и международной арене. То, что несколько десятилетий называлось «национальной политикой», на самом деле есть политика в отношении российских национальностей, или этническая (точнее – этнокультурная) политика» [9].

Стоит добавить, что не всякая этническая общность является нацией, поэтому в данном случае также недопустимо употребление понятия национальная политика. Само понятие «национальная политика» имеет негативные коннотации в связи опытом национальной политики Советского Союза (депортации народов, жесткое подавление националистических движений (к примеру, в Украине). Поэтому более плодотворным с исследовательской точки зрения было бы использование понятия «этнокультурная политика».

Итак, в данной работе под этнокультурной политикой будет пониматься «сфера управления и обеспечения интересов и прав граждан, связанных с их этнокультурными запросами» [10]. При этом заметим, что управление осуществляется не только государством, но и другими политическими акторами, т. е. государство является одним из субъектов реализации этнокультурной политики. При этом именно государственным институтам принадлежит ведущая роль в формировании этнокультурной политики. Именно органы государственной власти определяют основные принципы реализации этнокультурной политики.

Как показали экспертные интервью, руководители этнических общественных объединений весьма негативно отзываются о понятии «этнокультурная политика», предпочитая ему традиционное понятие «национальная политика» [11]. Они видят в этом ущемление собственных интересов, так как фактически под этнокультурой региональные власти, вполне резонно, понимают только фольклорно-художественную самореализацию этнических групп. Однако этнические общественники видят в национальной политике некий политический уровень взаимоотношений с государственными институтами, а не только фольклорно-художественный ее формат.

## Методологический подход к изучению этнокультурной политики

Актуализация этнического в политике произошла в конце XVIII – начале XIX века. Фактически «этническое» - это конструкт, который понятен современному человеку и не понятный в полной мере человеку Средневековья или Античности. То есть «этническое» - феномен исторический. Один из исторических фактов проявления инаковости. Поэтому этнополитика, этнокультурная политика или национальная политика всего лишь конкретные формы проявления политики в отношении инаковости и политических отношений, возникающих в связи с инаковостью.

Именно поэтому мы видим серьезный эвристический потенциал в применении инструменталистского подхода в этнополитологии и социологический неонституционализм в политической науке к изучению этнокультурной политики. Речь идет о методологическом синтезе. Эти два подхода являются взаимодополняющими, так как объясняют несколько различные феномены социального бытия: феномен этнического и феномен политического управления.

С точки зрения инструментализма этничность – это прежде всего рационально-инструменталистская ориентация индивида. Пребывая в латентном состоянии, этничность вызывается к жизни только при необходимости социальной мобильности, для преодоления конкуренции, при достижении доминирования и социального контроля, для оказания взаимных услуг, при солидарном поведении, а также для политической мобилизации. Своими интеллектуальными корнями инструментализм уходит в теорию рационального выбора (теорию общественного выбора) и экономический неонституционализм. В инструментализме как этническая группа использует свою этничность для получения выгод, так и политическая элита использует этническую карту для достижения своих целей [12]. Основоположниками данного подхода принято считать Д. Хоровитца, Д. Ротшильда, Д. Лэйтона, С. Олзака и Д. Нейджела [13]. В отечественной этнополитологии среди видных представителей инструменталистского подхода можно назвать Л. Дробизеву, Ю. Арутюняна, М. Губогло и некоторых других исследователей.

Кроме инструменталистского подхода, объясняющего, по сути, лишь феномен этнического, в данном исследовании мы воспользуемся социологическим неонституционализмом. В частности, мы будем опираться на концепцию социального пространства П. Бурдьё и на властноориентированный подход Н. Флигстина. Институты (в терминологии П. Бурдьё – габитусы [14]) интернализированы в сознании индивидов, в том числе политических акторов. Институты в данном исследовании определяются как социальные нормы и смыслы, побуждающие или предписывающие определенное социальное поведение или социальные практики. Политические акторы стремятся воздействовать на знание о социальном мире агентов политического процесса, т. е. навязывают представления об окружающем мире [15].

Политическая власть (в лице законодательных и исполнительных органов власти региона) и этнические группы состоят в иерархии в рамках социального пространства. То есть политическая власть является субъектом политического управления, а этнические группы – агентом (или объектом политического управления). Оговоримся, что «социальное пространство — абстрактное пространство, конституированное ансамблем подпространств или полей (экономических, интеллектуальных и других), которые обязаны своей структурой неравному распределению отдельных видов капитала, и может восприниматься в форме структуры распределения различных видов капитала,

функционирующей одновременно как инструменты и цели борьбы в различных полях [16]. В данном случае речь идет о поле политическом (политическом управлении) и о поле этноидентификационном, т. е. об осознании себя как члена этнокультурной общности и о месте в иерархии социальных полей.

Но региональное руководство не может полностью навязать своих представлений региональному сообществу о взаимоотношении власти и этнических групп, так как у агентов социального пространства есть свои представления об этом и политическое руководство вынуждено в определенной степени считаться с этими представлениями. Иначе говоря, институциональные трансформации в принципе, и в этнокультурной политике в частности встречают определенное социальное сопротивление ввиду феномена «вязкости» институтов [17]. То есть региональное руководство вынуждено считаться с мнением жителей данного региона и вести политику, в определенной степени соответствующую их настроениям. При этом нормы этнокультурной политики разделяются и самой властью.

Однако власть способна преодолевать эти сопротивления, и в частности, концепция Н. Флигстина дает объяснение механизма данных трансформаций. «Процесс построения институтов происходит в контексте, когда власть и имущие акторы пытаются производить правила взаимодействия, направленные на стабилизацию своего положения, в условиях противостояния другим акторам, обладающим большим или меньшим объемом власти» [18]. То есть региональное руководство стремится создать такую систему норм, при которой максимально обезопасит свою власть от посягательства этнических групп.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что акторы, обладающие наибольшим уровнем власти в регионе (в России, как правило, это губернаторы), устанавливают определенные нормы и задают смыслы, которые определяют суть и механизмы взаимоотношения власти и этнических групп. Но региональная власть вынуждена быть лояльной. Поэтому трансформация от одной практики этнокультурной политики к другой носит характер длительных и малозаметных трансформаций (именно поэтому смена губернатора не предполагает резкой смены этнокультурной политики). Только на длительном отрезке времени (два или три десятилетия) эти изменения становятся заметными. Поэтому любая модель региональной этнокультурной политики не статична, но в течение нескольких лет может оставаться неизменной, что и позволяет говорить о модели как таковой.

### **Факторы реализации этнокультурной политики**

Основой для формирования этнокультурной политики является **идеология**, понимаемая нами как система ценностей и взглядов на взаимоотношения власти и этнических групп и на принципы проводимой в отношении них политики. В самом широком смысле, сложились два противоположных течения: одно из них – это идея строительства гражданской нации на основе русской культуры; другая идея – предоставление широкой автономии для этнических общностей (в том числе гарантии неприкосновенности этнических республик) и поддержка со стороны государства этнических общностей (т. е. фактически переход этнокультурной политики на рельсы мультикультурализма или «единства в многообразии» [19]).

Идеологические ориентиры властнополитической элиты региона могут быть выражены и в иных категориях:

- индифферентность к этнической проблематике или крайний этноцентризм;
- этноцентризм, направленный на поддержку одних народов или дискриминацию других;
- реактивный подход к реализации этнокультурной политики (решение этнополитических проблем по мере их возникновения);
- удовлетворение этнокультурных потребностей населения без акцентирования внимания на этническом аспекте;
- ассимиляционная или изоляционная направленность этнополитики.

Ни одна из концепций на сегодняшний день не принята за основополагающую, но при сильном федеральном центре можно говорить о преобладании идеи гражданской нации. В такого рода идеологическом вакууме в регионах формируются собственные идеологии, которые являются легитимационной основой этнокультурной политики региона. Но наличие региональных идеологий является, на наш взгляд, скорее симптомом слабости государства и отсутствия у него четкой политической воли в решении этнополитических проблем, чем свидетельством эффективного решения данных проблем.

Другим фактором, влияющим на формирование этнокультурной политики, является исторический опыт и историческая память. Исторический опыт во многом предопределяет политику современную, так как зачастую именно в нем политическое руководство черпает действенные механизмы решения тех или иных проблем (хотя в свете выбранной нами парадигмы исследования политическое руководство следует тому опыту, который получило в процессе социализации). Исторический опыт непосредственно связан с идеологией, так как историческая память зачастую формирует ценностную систему координат. В регионах, где исторически не существовало межэтнических конфликтов и противоречий, маловероятны межэтнические столкновения между народами, которые традиционно населяют данную территорию. При этом не исключаются конфликты между новыми этническими группами и традиционными этническими группами на данной территории. Для кавказских народов Краснодарского края очень важна историческая память о некогда «своей» территории, для казаков важна память о завоевании края. Для татар черным днем календаря остается взятие Казани Иваном Грозным. Региональное руководство при реализации этнокультурной политики должно учитывать историческую память народов. Хотя в том же Краснодарском крае при проведении этнокультурных фестивалей перед выступлением адыгов показывают постановку, сюжет которой – победа казаков над кавказцами. Естественно, что данные факты вызывают в определенной степени раздражение у местных жителей-кавказцев [20].

Как и любая политика, проводимая органами государственной или муниципальной власти, – этнокультурная политика имеет свое законодательное обеспечение. Нормативные акты, регулирующие этнокультурную политику, можно разделить на четыре группы: международные нормативно-правовые акты, которые Россия подписала или ратифицировала; законы и подзаконные акты, принятые федеральными органами государственной власти России; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; нормативные акты органов местного самоуправления.

К международным правовым актам относится «Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств» 1994 г. [21], Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным меньшинствам 1992 года, получившую название «Декларация ООН о меньшинствах» [22] и ряд других международных актов, которые Россия ратифицировала.

Особую важность для полиэтничного государства и его регионов имеют конституционные положения, обеспечивающие одинаковый правовой статус представителей различных этнических групп, населяющих территорию страны. В Конституции содержится положение о том, что каждый вправе самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность. У республик Российской Федерации есть право устанавливать свои государственные языки наряду с русским языком. Особо оговорены гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Важной вехой в определении ориентиров государственной национальной политики стало утверждение Президентом Российской Федерации в июне 1996 г. Концепции государственной национальной политики РФ [23]. Концепция сыграла важную роль в выработке взаимоотношений федерального центра с республиками и иными национально-территориальными образованиями, определила принципы этой политики, цели и задачи, пути становления федеративных отношений, межэтнического сотрудничества, национально-культурного самоопределения народов России. Концепция предполагала разнообразие политических действий, методов проведения в жизнь национальной политики, вытекающих из социально-экономических, этнических, демографических особенностей регионов.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 г. [24], важнейший в нашей теме, базировался на «гарантированной государством форме самоопределения народов, национальных и этнических групп. Национально-культурные автономии, действительно, были призваны решать проблемы исключительно национально-культурного развития этнических меньшинств, реализуя самоорганизацию и общественную инициативу заинтересованных граждан [26].

Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации» 1991 г. [26] определяет основы правового статуса языков народов, проживающих в России, в том числе и этнических меньшинств, гарантии их защиты, регулирует использование языков в различных сферах государственной деятельности, в обучении и воспитании, в топонимике, предоставляет возможность установления ответственности за пропаганду вражды и пренебрежение к любому из языков этнических меньшинств, нарушение конституционно установленных принципов национальной политики, создание ограничений и привилегий в использовании языков.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 г. [27], Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2000 г. [28], Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2001 г. [29] ликвидировали правовой вакуум в части прав коренных малочисленных народов. Эти законы не только закрепили сами понятия коренных малочисленных народов РФ, подтвердили юридический статус их общин как особую форму самоорганизации, очертили правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, они гарантировали защиту их прав. Достаточно четко просматривается и направленность этих законов – защита исконной среды их обитания и традиционного образа жизни [30].

Региональное измерение законодательства в сфере этнокультурной политики представлено различного рода нормативными актами. Среди них можно выделить

региональные законы о национально-культурных автономиях, законы об административно-территориальном устройстве определяют правовой статус национальных территориальных единиц в районах проживания национальных меньшинств, в ряде регионов приняты законы, регламентирующие права национальных меньшинств в языковой сфере, в области культуры и охраны культурного наследия.

К массиву региональных законов в области этнокультурной политики относятся:

- концепции развития национальной школы или национально-регионального компонента образования;
- концепции государственно-конфессиональных отношений;
- целевые программы реализации государственной национальной политики и формирования установок толерантного сознания;
- программы социально-экономического развития отдельных народов и их демографических групп;
- региональные программы, регулирующие миграцию и затрагивающие интересы национальных меньшинств;
- решения об образовании структур, ведающими вопросами национальной политики в органах государственной власти регионов [31].

Нормативные акты местного самоуправления носят также весьма разнообразный характер, в основе своей они являются дополнениями к нормативным актам субъектов Федерации. Подробно останавливаться на них не будем, так как это выходит за рамки нашего исследования.

Финансирование этнокультурной политики также становится важным фактором ее реализации. Понятно, что этнокультурная политика финансируется по остаточному принципу. Более того, оценить объем финансирования государством этнокультурных проектов и программ представляется весьма проблематичным: как правило, бюджетные ассигнования расплывлены между различными ведомствами, в той или иной степени реализующими этнокультурную политику (это образовательные ведомства и ведомства в сфере культуры, спорта, молодежной политики). Но достаточный уровень финансирования этнокультурных проектов и программ позволяет при условии оптимальности расходования бюджетных средств эффективно удовлетворять этнокультурные потребности населения.

Институциональный дизайн или композиция органов государственной власти, участвующих в реализации этнокультурной политики, становится важным фактором эффективности реализации политики. К примеру, в Краснодарском крае в этнополитические процессы активно вмешивается местное ГУВД, что формирует в определенной степени репрессивный подход к этнокультурной политике.

Немаловажным фактором при реализации этнокультурной политики является ее взаимосвязь со сферой религии. Однако религиозная сфера является объектом совершенно другой сферы государственной политики – так называемой государственно-конфессиональной политики [32]. В принципе, возможности вмешательства государства в религиозную сферу жестко ограничены Конституцией Российской Федерации. В частности, Конституция РФ четко провозглашает, что Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В данном исследовании мы не будем рассматривать перипетии государственно-конфессиональных отношений, а остановимся на этом вопросе лишь в той части, в которой этот вопрос имеет пересечения со сферой этнической.

При этом здесь обнаруживает себя такая реалья: наибольшее влияние на жизнь, текущую политику оказывают «не столько отдельно взятые религиозные или этнические факторы, сколько их симбиоз. Дело в том, что национальные (этнические) и религиозные чувства и представления, имея одних и тех же носителей, тесно связаны между собой» [33].

При рассмотрении взаимосвязи этнического и религиозного важно учитывать и то, что нет полного совпадения, так сказать, объема этих понятий, т. е. числа их носителей. Даже в случае мононациональной религии (в России – иудаизм, армяно-григорианская церковь) немало представителей данной нации являются последователями других религий, индифферентными, скептиками, неверующими.

Региональное руководство должно учитывать в своей политике религиозный фактор, когда мы, например, ведем речь о говорящем на татарском языке православном народе кряшены и о старообрядцах, для которых религиозный компонент этнического самосознания является определяющим и фактором противопоставления себя, будь-то татары или русские [34].

Для этнокультурной политики это означает, что, содействуя проведению религиозных празднеств, таких, как Рождество и Пасха, Ураза-байрам и Курбан-байрам, Цага-алган и Майдарк, Пурим, Пэсах или Рош-ха-Шан, государственная и муниципальная власть содействует и определенным этническим общностям – русским, татарам, калмыкам или евреям.

В условиях разжигания определенными силами чувства этнического эгоизма и национального превосходства, стремления возвысить этничность путем попрания интересов другой, при обильном потоке дезинтегрирующих, деструктивных деклараций и отсутствии объединяющих общество общенациональных идей особое значение приобретает позиция религиозных организаций. Ведь если к этническим конфликтам добавятся столкновения на религиозной почве, то последствия могут быть трагичными. Именно поэтому важен анализ в первую очередь тех аспектов деятельности религиозных организаций, которые могут способствовать смягчению или, наоборот, усилению межнациональной напряженности, конфликтов.

### **Этнокультурная политика: основные составляющие**

Важной составляющей реализации этнокультурной политики на региональном уровне является взаимодействие региональных властей с этническими общественными объединениями. Роль этнических общественных объединений в реализации этнокультурной политики может быть выражена трояким образом:

- этническое общественное объединение выступает медиатором этнополитического процесса между этнической группой и органами государственной власти;
- этническое общественное объединение формирует социальный заказ от лица этнической группы;
- этническое общественное объединение наряду с государством является субъектом удовлетворения этнокультурных потребностей.

Однако стоит сказать, что этнические общественные объединения, представляющие собой объединение этнической интеллигенции, как правило, оторваны от основной массы своей этнической группы. То есть сигнал, который они доносят до власти, в некоторой степени искажен.

Работа с этнической миграцией также является составляющей этнокультурной политики. Отметим, что миграционная политика представляет собой самостоятельную

разновидность государственной политики. Основной сюжет миграционного законодательства – это гражданство, паспортно-визовая система и основания для пребывания на территории Российской Федерации.

В отношении мигрантов также необходимо проводить этнокультурную политику по адаптации и интеграции их в принимающее сообщество. Адаптация может носить характер социально-психологической, этнокультурной и социально-экономической. Социально-психологическая адаптация отражает степень выраженности этнокультурной идентичности мигрантов, характер их психологического самочувствия и меру удовлетворенности жизнью в новом культурном контексте. В данном аспекте речь также может идти о преодолении «культурного шока». Этнокультурная адаптация касается совокупности внешних поведенческих следствий связи мигрантов с новым этнокультурным окружением, включая их способность решать повседневные социально-культурные проблемы [35].

Остается спорным вопрос: насколько органы государственной власти, осуществляющие этнокультурную политику, должны участвовать в деятельности миграционных служб? Авторам данного исследования представляется, что это должно быть тесное сотрудничество. К примеру, в отношении мигрантов можно и должно организовывать интеграционные курсы, на которых мигранты могли бы ознакомиться с историей, культурой, правовой и политической системой принимающего государства (России), в том числе и с историей, традициями, политической системой субъекта Федерации, на которой проживает мигрант [36]. Совместно с органами миграционного контроля можно было бы предотвращать ситуации образования так называемых этнических кварталов (зачастую трансформирующихся в этнические гетто).

Еще одним из направлений в этнокультурной политике по отношению к мигрантам может стать формирование у приезжих двойной идентичности. Она предполагает, что в среде иммигрантов будет сохраняться их этническая идентичность (связанная с языком, обычаями и культурой) и одновременно утверждаться гражданская общероссийская идентичность. То есть представители этнического сообщества должны чувствовать себя полноценными гражданами России не в ущерб своему этническому - нерусскому – самосознанию [37].

Существуют и иные подходы к решению миграционных проблем в их этническом измерении. В частности, Ж. Зайончковская (известный специалист в области миграции, заведующая лабораторией миграций Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, президент Центра изучения проблем вынужденных миграций в СНГ) предлагает «сместить акценты на определение стран исхода. То есть решить, какую миграцию стимулировать: из Узбекистана, Таджикистана, или же из Китая. Этим процессом можно руководить». Но Е. Филиппова (старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН) имеет другой взгляд на эту проблему: «... миграционная политика никоим образом не должна ориентироваться на какие бы то ни было этнические показатели, и даже в миграционной статистике не нужно этого разделения. Национальные интересы Российской Федерации состоят в том, чтобы сформировать гражданскую нацию, лояльность членов которой к государству не будет зависеть от их этнического происхождения» [38].

Одним из важнейших направлений этнокультурной политики является образовательное. Здесь свое особое назначение выполняют школы с этнокультурным компонентом [39]. Этнокультурное образование охватывает прежде всего образование в трех сферах: язык, история и культура [40]. Школы с этнокультурным образовательным

компонентом помогают формировать установки толерантности в сознании учащихся, что является важным аспектом этнокультурной политики, и особенно успешно это осуществляется в школах со смешанным составом учащихся и изучением двух-трех языков, например русско-корейской, русско-татарской, русско-азербайджанской, русско-грузинской и других, где школьники, общаясь друг с другом, углубленно изучают языки других народов, познают их культуру, обычаи, праздники, становятся духовно богаче.

Образование в школах с этнокультурным компонентом может принимать следующие формы:

- возможно получать образование на государственном языке, но с изучением родного языка как предмета;
- возможно получать образование на национальном языке полностью;
- возможно получать дополнительно образование на национальном языке в учреждениях дополнительного образования [41].

Также важным аспектом в этнокультурной политике является поддержка и сохранение языков народов России. Поэтому к задачам государства, в том числе региональных властей, в области этнокультурной политики следует отнести создание и обеспечение таких условий для населяющих его народов, которые бы позволили сохранять и развивать языки всех либо максимального количества этнических групп, населяющих государство.

В Российской Федерации статус государственного языка на всей ее территории имеет русский язык, но республикам в составе Российской Федерации предоставлено право устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Федеральное законодательство детально определяет так называемые «официальные сферы общения», в которых используется государственный язык Российской Федерации в обязательном порядке: государственная власть, судопроизводство, нотариат, сферы промышленности, связи, транспорта, энергетики, сферы массовой информации, топонимика, сферы дипломатических отношений, образовательная и научная сферы [42].

Равноправие языков народов Российской Федерации охраняется законом. Конечно, если рассматривать термин «равноправие» как «обладание равными, одинаковыми с чем-либо правами», то реального равноправия языков на практике не достичь, поскольку, как представляется, один или несколько языков могут приобрести статус государственного, тем самым расширив сферы своего функционирования, некоторые языки могут использоваться в официальных сферах общения на ограниченных территориях. К тому же языки, например, национальных меньшинств, коренных малочисленных народов Российской Федерации могут нуждаться в увеличенном по сравнению с другими языками объеме поддержки со стороны государства. Это, к примеру, языки, не имеющие своей письменности, вымирающие языки.

Поэтому, рассматривая принцип равноправия языков, мы скорее должны говорить о «принципе равных возможностей» — такой правовой ситуации, при которой созданы условия для функционирования языков в политической и духовной жизни без ущерба для пользования ими носителями разных других национальных языков [43].

Следующей составляющей этнокультурной политики мы можем назвать взаимосвязь этнических общностей и местного самоуправления (МСУ). С одной стороны,

утвержденные законом РФ принципы организации местного самоуправления не смогут реально работать без соответствующего уточнения и конкретизации в полиэтничных регионах. С другой стороны, без использования возможности общественного самоуправления невозможна сколько-нибудь полная и эффективная реализация этнической политики в регионах.

Однако на сегодняшний день правовое регулирование взаимоотношений органов МСУ и этнических ассоциаций (и шире - пространства проявлений этничности) в целом пока не обеспечивает возможностей эффективной реализации этнической политики, а в ряде отношений затрудняет или блокирует установление баланса между культурными запросами отдельных национальных групп и социально-экономическими интересами территориальных сообществ, включая другие этнические группы. Это проистекает во многом как из общей непродуманности вопроса о правосубъектности групп, ассоциированных по этническому признаку, на фоне ширящегося процесса придания этническим общностям – коренным народам и национальным меньшинствам - роли социального института, нередко центрального в системе МСУ. Обе эти тенденции присутствуют в законотворческой деятельности как федеральных, так и региональных органов власти. Взаимосвязь МСУ и этнокультурной политики может быть рассмотрена в двух измерениях.

Первое измерение предполагает наличие полиэтничной теорриториальной организации местного самоуправления, т. е. ни о каком этническом измерении института местного самоуправления речи не может идти. В таком случае МСУ должно заниматься решением межэтнических проблем в рамках той компетенции, которая регламентирована законодательством. Как правило, именно в таком ключе и понимается роль МСУ в решении межэтнических проблем. При этом стоит сказать, что такая политика оказывается зачастую действенной и эффективной (особенно при реализации этой политики на уровне муниципальных районов и городских округов), так как именно местная власть наиболее осведомлена, какие проблемы существуют на их территории в области межэтнических отношений и наиболее эффективно способна решать эти проблемы, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Второе измерение взаимосвязи местного самоуправления и этнических сообществ выражается в так называемом местном национально-территориальном самоуправлении. Сейчас в законодательстве России отсутствуют какие-либо нормативные акты, регулирующие данный вопрос, хотя попытки регламентировать существование такого рода институтов были [44]. Апелляция к этнической модели местного самоуправления, национально-культурному развитию народов России неизбежно требует правового регулирования этнических групп, относящихся к национальным меньшинствам.

Не менее значима роль средств массовой информации (СМИ) в проведении этнокультурной политики. Эта проблема также может быть рассмотрена в двух измерениях.

Первое измерение – освещение этнической проблематики в неэтнических СМИ. Эффективная этнокультурная политика напрямую зависит от того, как она освещается в средствах массовой информации. Если нет публикаций по данной тематике, то может сложиться ситуация, при которой проводимая политика будет просто незаметна (здесь срабатывает старое правило: если что-то не показали по телевидению, то этого не было). Также СМИ должны стать площадкой для межэтнического диалога, стать каналом выражения мнения и проблем этнических общностей. СМИ – наиболее эффективный механизм формирования атмосферы этнического согласия в обществе. Однако сегодня

СМИ ведут совершенно другую политику – они культивируют ксенофобские настроения, активно пропагандируют идеи русского национализма, становятся площадкой для выражения мнения экстремистов, в том числе террористов с Северного Кавказа и арабских стран. С этим должны бороться федеральные и региональные власти (естественно, не нарушая принципа свободы слова и выражения мнений), чтобы не создавать взрывоопасную ситуацию в многонациональном государстве [45].

Второе измерение – это этнические средства массовой информации. Газеты, издающиеся на языках народов России, вещание телевидения и радио на языках этнических общностей позволяют сохранять традиционную народную культуру, сохранять язык и реализовывать в полной мере право на получение информации на родном языке [46].

Среди аспектов этнокультурной политики можно назвать систематический мониторинг этнополитических, этносоциальных и этнокультурных процессов. Данное направление в этнокультурной политике включает в себя проведение различного рода социологических исследований, опросов, интервью, анкетирования. Сюда же можно отнести систематическое отслеживание публикаций в СМИ по проблемам межэтнических отношений (особенно публикаций, сеющих национальную рознь и вражду). Особым пластом проводимого региональными властями мониторинга межэтнических отношений являются полевые исследования этнографов, антропологов, этносоциологов и других специалистов о жизни и социально-психологическом самочувствии этнических общностей в местах их компактного проживания.

Региональный мониторинг межэтнических отношений позволяет выявить основные тенденции в этнокультурной сфере, определить основной вектор их развития и, как результат, сделать характер этих отношений прогнозируемым. Все это в конечном итоге позволяет сделать межэтнические отношения в регионах более устойчивыми и сбалансированными, придает стабильность политическому развитию региона [47].

Как правило, в обыденном сознании этнокультурная политика ассоциируется с поддержкой традиционной народной культуры, однако это лишь одно из направлений. К данному направлению относится широкий круг мероприятий по поддержке художественного творчества тех или иных народов (ремесел, танцев, музыки и песен, устного и письменного народного творчества, традиционной одежды, народной поэзии и других направлений народной культуры). Но особую роль играют организация и проведение традиционных народных праздников и обрядов: рождество и пасха, пурим и пейсах, масленица и сабантуй, ураза-байрам и курбан-байрам и множество других.

И последний из аспектов этнокультурной политики – это профилактика межэтнических конфликтов или разрешение возникших конфликтов. Это один из самых спорных элементов этнокультурной политики, так как связан с силовым аспектом этнокультурной политики. О каком-либо силовом решении проблем речи не идет, поскольку это сфера и компетенция правоохранительных органов, но тесное сотрудничество с правоохранительными органами должно вестись, в том числе и по линии ФМС. В возникшем конфликте должны принимать участие не только правоохранительные органы, но и специалисты в области этнокультурной политики. Решение любого конфликта должно иметь элементарные гарантии силового вмешательства в случае выхода из-под контроля. Поэтому этнокультурная политика должна иметь потенциал использования силовых ресурсов. Но все же это вопрос спорный.

Особое место в этнокультурной политике (особенно для региональных властей) занимает перепись населения. Стоит сказать, что перепись населения зачастую становится объектом манипуляции со стороны региональных властей. В частности,

ни для кого не секрет, что власти Республики Башкортостан во время Всероссийской переписи населения 2002 г. под различными предлогами вынуждали татарское (и не только татарское) население республики записываться в качестве башкир. Более того, были выявлены факты подлога подписных листов. В итоге башкир оказалось больше, чем татар в республике. Татарстан активно чинил препятствия в выделении в отдельную группу крышен и сибирских татар. На Дальнем Востоке региональные власти стремились недоучесть китайское население регионов. В Чеченской Республике, несмотря на военные действия и гуманитарные проблемы «произошло» увеличение численности представителей чеченского народа [48].

В заключение хотелось бы обратить внимание на один важный, на наш взгляд, момент. Этнокультурную политику никак нельзя сводить только к проблеме национальных меньшинств. Особенно в Российской Федерации, где есть еще и «большинство», интересы, комфортность бытия, права и этнокультурные запросы которого необходимо учитывать не в меньшей степени.

### Список литературы

1. Вятчанин Н. Термин «этнос» не заменит «нацию» // Парламентская газета. 2007. № 164.
2. Ё-Городецкая Н. Народу написано: Владимир Яковлев создает новую историческую общность // Коммерсантъ. 2005. № 191.
3. Филь М.С. Императивы государственной национальной политики в современной России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Полит. науки. 2007. №2. С. 103.
4. Добрынина Е. Сколько жизней у миннаца? // Рос. газета. 2004. №201.
5. Центр этнополитических и региональных исследований // <http://minorities.ceprs.indem.ru>
6. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов // <http://www.eawarn.ru>
7. Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в субъектах Российской Федерации. М., 2006. Т. 1-2.
8. Максимова О.Н. Этнокультурная политика на Южном Урале. Оренбург, 2007.
9. Тишков В.А. Как обновить концепцию национальной политики? // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2003. № 48. URL: [http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2003/48\\_01.htm](http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2003/48_01.htm) (дата обращения: 18.10.2010).
10. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 59.
11. Из интервью с С.К. Джаксыбаевым – заместителем председателя Ассоциации национально-культурных объединений Республики Татарстан. 07.12.2009. г. Казань. // Из личного архива Д.А.Мусина
12. Тишков В.А. Реквием по этносу. М., 2003. С. 103.
13. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Bercley. Cal., 1985; Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework. N.-Y., 1981; Лейтон Д. Теория политической идентичности. Этническая мобилизация и межэтническая интеграция. М., 1999; Olzak S., Nagel J. Copmetitive Ethnic Relations. Orlando, 1986
14. Бурдые П. Социология политики / пер. с фр.; Сост., общ. ред. и предисл., Н. А. Шматко. М., 1993. С. 43.
15. Бурдые П. Описывать и предписывать: Заметка об условиях возможности и границах политической действительности // Логос. 2003. № 4 – 5. С. 33.

16. Бурдые П. Социология политики / пер. с фр.; Сост., общ. ред. и предисл., Н. А. Шматко. М., 1993. С. 35 – 36.
17. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экон. социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / ред. В.В. Радаев. М., 2002. С. 139.
18. Там же. С. 127.
19. Там же. С. 59
20. Из интервью с С.Д. Шамовой– председателем Центра адыгской национальной культуры. 17.08.2009. г. Краснодар. // Из личного архива Д.А.Мусина.
21. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. URL: <http://www.hri.ru/docs/?content=file&id=225> (дата обращения: 18.10.2010 ).
22. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. URL: <http://www.memo.ru/prawo/min/921218.htm> (дата обращения: 18.10.2010)
23. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации от 15.06.1996 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Эксперт-приложение.
24. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
25. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 23.
26. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
27. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
28. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
29. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
30. Трофимов Е. Основные направления формирования законодательной базы национальной политики // Власть. 2007. № 5. С. 8–9.
31. Мукомель В. Национальная политика в регионах России: сравнительный анализ, позитивная практика // Федерализм. 2004. №3. С. 54–58.
32. См., напр.: Бурьянов С.А., Мозговой С.А. Государственно-конфессиональные отношения и тенденции трансформации законодательства о свободе совести // Юридический мир. 2001. № 12.
33. Вера. Этнос. Нация. Религиозный компонент этнического сознания. М., 2007. С. 3.
34. Там же. С. 64.
35. Южанин М.А. О социокультурной адаптации в иноэтнической среде: концептуальные подходы к анализу // Социологические исследования. 2007. № 5. С. 71.
36. Воронина Н. Миграция в контексте толерантности. URL: <http://www.eawarn.ru/bin/view/Law/LawMigration> (дата обращения 19.10.2010)

37. Василенко Ю.В. У иммигрантов необходимо формировать двойную идентичность // Новый компаньон. 2005. № 22.
38. Какова должна быть связь между миграционной и национальной политикой? URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=399> (дата обращения 19.10.2010)
39. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 29.
40. Габдулгафарова И. Этнокультурное образование этнических меньшинств как составляющая часть региональной этнополитики // Казанский федералист. 2006. № 4. С. 22.
41. Проблемы развития российского законодательства об использовании языков народов России // Федерализм. 2006. № 1. С. 113.
42. Там же. С. 101.
43. Там же. С. 108 – 109.
44. Следзевский И.В., Грушкин Д.В. Местное национально-территориальное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Национальные некоммерческие организации, СМИ, местное самоуправление и проблемы межэтнической толерантности. М., 2000. С. 136–137.
45. Савинова О.Н. Роль СМИ в формировании толерантности и культуры межнациональных отношений // Национальные некоммерческие организации, СМИ, местное самоуправление и проблемы межэтнической толерантности. М., 2000. С. 33–38.
46. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 55.
47. Борисов А.А. Политические аспекты развития межэтнических отношений в Российской Федерации на региональном уровне // Государственная национальная политика в XX-XXI вв.: региональный аспект. Пермь, 2003. С. 138.
48. Более подробно об искажениях в ходе проведенной переписи см.: Степанов В.В., Тишков В.А. Россия в этническом измерении (по результатам переписи 2002 г.) // Социологические исследования. 2005. № 9.



УДК 351.712

**Л.М. ПАХОМОВА**, к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, Заведующий региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики – Пермь

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики – Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38;  
Электронный адрес: rak@perm.ru

**О.Ю. СИДОМОНОВА**, магистрант Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики – Пермь

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики – Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38;  
Электронный адрес: sidoks2009@yandex.ru

## УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ КОНТРАКТАМИ НА СТАДИИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОКУМЕНТООБОРОТА: РОССИЙСКИЙ ПОДХОД В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

В статье анализируются подходы к исполнению государственных контрактов. Выделяются теоретические подходы к вопросам исполнения контракта у российских авторов, определяются подходы европейских исследователей, анализируются цели управления контрактам, приводятся данные о документах, работающих на качественное исполнение контракта в зарубежной практике, делаются выводы о возможности использования данных документов для российской практики системы прокьюремента.

*Ключевые слова:* государственный контракт, прокьюремент, управление контрактными отношениями, документооборот при управлении контрактами

На современном этапе существования системы прокьюремента отдельно не выделяется регламентация процедур управления государственными контрактами и порядка приемки результатов государственных контрактов, что приводит к тому, что сегодня государственные заказчики находятся в правовом вакууме и не знают, как нужно правильно подходить к процессу управления исполнением государственного контракта. Следствием этого является отсутствие универсальных механизмов управления исполнением государственного контракта, систем многоуровневого мониторинга реализации госу-

дарственного контракта. Кроме того, нет специфических механизмов регулирования данной стадии, не применяются проектные принципы управления, отсутствует система управления рисками, а также учет качества управления государственным контрактом и результатов выполнения по контрактам в отчетном периоде.

Управление исполнением государственного контракта в общем виде представляет собой мониторинг хода выполнения контракта с целью обеспечения «уверенности в успешности процедур конкурса»[1]. О.Б. Ломакина определяет этот процесс как «выполнение уполномоченными государственными служащими функций, связанных с принятием всех технических и административных решений с момента присуждения контракта до его успешного выполнения или расторжения, контроль за оплатой поставленного товара и урегулирование споров»[2]. Такое управление необходимо для координации действий продавца и покупателя, выявления проблем и рисков по исполнению контракта, а также для решения этих проблем и минимизации степени рисков.

С точки же зрения зарубежного прокьюрента, управление исполнением контракта – это процесс, который позволяет контрагентам выполнять свои обязательства по контракту для достижения целей, вытекающих из контракта[3]. Больше внимание при этом уделяется выстраиванию благоприятных рабочих отношений между заказчиком и поставщиком, которые сохраняются в течение всего периода выполнения контракта и требуют от сторон проявления активности для предвидения будущих потребностей и немедленного реагирования на возникающие ситуации.

Целью управления как для зарубежных, так и для российских заказчиков будет являться получение товаров, работ, услуг в четком соответствии с контрактом, а также обеспечения правильного соотношения цены и качества (ценность за деньги).

Ключевым моментом является то, что основы (фундамент) для управления исполнением контракта закладываются на этапах, предшествующих заключению контракта. Согласно западным источникам условия контракта должны отражать установленный уровень обслуживания, механизмы ценообразования, меры стимулирования поставщика, график контракта, средства измерения исполнения, коммуникационные каналы, процедуры эскалации, процедуры управления изменениями, согласованные стратегии выхода, согласованные варианты перерыва и другие формальные механизмы, которые в принципе позволяют контракту нормально функционировать. Данные формальные аспекты контракта могут обеспечить в дальнейшем прочные взаимоотношения и качество контрактных условий.

Российские специалисты также отмечают необходимость изначального закладывания в государственный контракт пунктов, относящихся к координационным и административным процедурам: процедуры коммуникации, требования к отчетам, процедуры запросов. Только тогда контракт будет отличаться хорошей управляемостью. Полезно перед началом работ по контракту решить такие вопросы как учет всех разногласий по контракту; подготовка графика предоставления подрядчику в случае возникновения необходимости дополнительной информации; включение в контрактные документы оговоренных изменений.

По мнению зарубежных специалистов, если контракт плохо подготовлен, то будет намного сложнее привести взаимоотношения к успеху. Очень важно составить контракт, который не только четко определяет обязательства поставщика (подрядчика), а также заказчика, но и способствует установлению продуктивных взаимоотношений на основе четких коммуникаций и взаимном доверии. Несмотря на то что контракт должен быть построен на четкой формальной и правовой основе, он не должен иметь сдерживающий характер, который будет мешать гибкому, конструктивному управлению отношениями между поставщиком (подрядчиком) и заказчиком.

Контрактная документация должна состоять из ряда документов. О.С. Белокрылова выделяет контрактное соглашение, которое включает в себя документы, образующие тело контракта, подтверждение подлинности всех частей контракта, размах/объем проекта и

цену контракта[4]. Общие спецификации и объем работ содержат детализированный объем работ, технические стандарты и административные процедуры по контролю за контрактом. Как видим, в российской практике не упоминается о документах, которые процедурно регламентируют управление исполнением контракта. Зарубежные специалисты отмечают целесообразность создания целого портфолио, или комплекта документов, регламентирующих процедурные вопросы. Целью создания такого портфолио в большей мере является обеспечение лица (команды), ответственного за управление исполнением контракта, необходимой информацией, а также удостоверение в согласованности действий в процессе управления контрактом даже при изменениях в кадровом составе. Из таких документов для российской практики будут актуальны следующие:

*Соглашение о партнерстве (a partnership agreement)*

Данный документ должен содержать подробное описание того, как на практике будет происходить управление контрактом. Таким образом, в документе представлено четкое понимание того, как заказчику и поставщику (подрядчику, исполнителю) следует вместе работать и налаживать взаимоотношения для повышения эффективности управления проектом. При этом важно, чтобы обе стороны придерживались одной линии в признании целей и ценностей контракта.

В российской практике такой документ может стать приложением к контракту и предусматривать необходимый регламент действий уполномоченных лиц, как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика(подрядчика, исполнителя), как в случае успешной работы по контракту, так и в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения условий контракта

*Журнал рисков (a risk Register)*

Журнал позволяет лицу (команде), ответственному за выполнение контракта, предвидеть и оценивать описанные в контракте риски, которые могут возникнуть в процессе предоставления услуг. В нем следует описать потенциальные угрозы проекту, случаи их появления и воздействие. За каждым риском должно быть закреплено конкретное лицо, ответственное за управление им и смягчение его последствий. Журнал должен поддерживаться в актуальном состоянии; вновь обнаруженные риски следует включать в журнал и регулярно пересматриваться с целью удостоверения, что они имеют отношение к проекту. Также должны быть оценены ресурсы, которые будут необходимы для управления этими рисками. Следует рассмотреть возможность разделения рисков с поставщиком(подрядчиком, исполнителем), так чтобы обе стороны могли обсудить действия по смягчению рисков.

Практика работы с журналами рисков достаточно нова для российских заказчиков, и вместе с тем крайне актуальна. Такой документ будет необходим для работы с контрактами на выполнение научно-исследовательский работ, услуг, на работу в рамках инновационных видов деятельности.

*План коммуникаций (a communications plan)*

Управление коммуникациями между контрагентами важно для успешного завершения проекта. Консультации и общение с пользователями также служат доказательством того, что товар, работа, услуга соответствуют своему первоначальному назначению. Весьма важно, чтобы план коммуникаций предусматривал возможность обучения пользователей, с тем чтобы убедиться в том, что их ожидания остаются реалистичными и они понимают цели проекта. Рекомендуется перед реализацией проекта повторно обозначить взаимные цели и однозначное описание достижения успеха. В проектах также можно учесть момент передачи информации об успешности проекта широкой общественности.

Такой документ в российской практике может представлять журнал учета коммуникаций заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в ходе исполнения контракта и содержать все запротоколированные материалы общения между обозначенными контрагентами.

#### *Структура управления (a governance structure)*

Документ предусматривает возможные действия руководителя по распределению ответственности между различными уровнями исполнителей за принятие решений, по участию в преодолении разногласий и оказании поддержки проектной команде. Проект должен иметь соответствующую структуру управления закупкой товаров, работ, услуг. Ее необходимо пересматривать и корректировать с учетом меняющихся требований проекта.

В России работа с таким документом возможно через подготовку комбинированной схемы управления, в которой будут отражены как мероприятия заказчика и мероприятия поставщика (подрядчика, исполнителя), так и механизм принятия решения на каждом уровне. Следует также разработать условия реализации полномочий для каждого уровня управления. Эти условия могут быть следующими:

- ✓ соответствие состава функций структуре управления;
- ✓ определение частоты встреч и требуемого числа участников (членов);
- ✓ знание требований, ограничений, интерфейсов и зависимостей;
- ✓ четкие обязанности каждого уровня управления;
- ✓ несение ответственности заказчиком;
- ✓ создание механизмов отчетности.

#### *План перехода (a transition plan)*

Суть документа – в определении задач, которые необходимо решить до начала работ по контракту. Такими задачами могут быть определение ресурсов заказчика, необходимых для предоставления услуг и удовлетворение последующих потребностей в обучении.

Считается целесообразным сразу же после определения победителя торгов получить от него план проекта, предусматривающий работу, которая будет осуществляться в переходный период.

В план перехода следует включать:

- ✓ подробную информацию о ресурсах заказчика – внутренних и внешних – и то, кем и когда они будут определены;
- ✓ создание службы поддержки;
- ✓ перечень контактных данных для ключевых сотрудников заказчика, основных заинтересованных сторон, поставщика и субподрядчиков (если таковые будут);
- ✓ документы, содержащие завершающие процедуры управления контрактом;
- ✓ ознакомительные программы для пользователей, способствующие пониманию тех услуг которые они ожидают;
- ✓ установление начала встреч после подписания контракта;
- ✓ определение вех (контрольных точек);
- ✓ выбор времени для пробного (испытательного) запуска механизма платежей и систем мониторинга выполнения.

Такое документирование начальных этапов процесса должно происходить до начала размещения заказа и вряд ли может быть использовано в российской практике.

#### *Руководство по администрированию контракта (a contract administration manual)*

Данный документ должен быть простым в использовании. Поскольку контракт является юридическим документом, руководство по администрированию контракта

должно однозначно и простым языком толковать ключевые контрактные условия и процессы. В руководстве следует установить, кто и что делает, когда, как и где.

Лицо, ответственное за выполнение контракта, должно точно знать, что, когда и как должно быть сделано, и какие последствия могут быть в случае невыполнения контрактных обязательств. Ему необходимо определить и риски и обязательства всех сторон. Руководство по администрированию контракта может быть наиболее подходящим для документирования того, каким образом эти обязательства вписываются в механизмы управления. Руководство должно предоставлять как минимум следующую информацию:

- ✓ о том, как следить за соблюдением условий контракта;
- ✓ о процедурах контроля при столкновении ключевых контрактных вопросов, таких как тестирование рынка, или бенчмаркинг, отклонения, плохая работа подрядчика, разногласия;
- ✓ о том, как контролировать и управлять решением финансовых вопросов;
- ✓ о принятии чрезвычайных мер в непредвиденных случаях;
- ✓ о механизмах и принципах платежей, возможных скидках и вычетах;
- ✓ о мониторинге выполнения, записи обязательств подрядчика;
- ✓ о службе поддержки, ее функционировании, ключевых деталях контакта и процедур;
- ✓ об установлении контрольных показателей и ключевых результатов.

Данный документ может являться одним из основных при организации управления контрактами и в российской практике. Его оформление возможно сразу же после заключения контракта при обязательном размещении данного документа в конкурсной документации или в документации об аукционах для предварительного ознакомления с ним будущих поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

#### *План действий в условиях непредвиденных обстоятельств (a contingency plan)*

План должен быть разработан в рамках руководства по управлению контрактом. Этот план позволяет осветить вопрос о том, что произойдет, если поставщик не выполнит свои контрактные обязательства в связи с внешним чрезвычайным положением или из-за внутренних проблем. План не должен быть слишком сложным и обширным. Большое внимание в нем необходимо уделять средствам решения потенциальных проблем. Кроме того, следует предусмотреть, каким образом персонал и ресурсы могут быть мобилизованы в кратчайшие сроки, а также меры, необходимые для возвращения проекта к нормальной практике мониторинга после любого события.

Для управления исполнением государственных и муниципальных контрактов в РФ такой документ может принять форму приложения к контракту и определять действия контрагентов при наступлении форс-мажорных событий.

#### *Информационная стратегия (an information strategy)*

Заказчик может принимать решения о состоянии проекта, если только он имеет доступ к адекватной информации о результатах деятельности. Лицу, ответственному за исполнение контракта, необходимо установить, каким образом команда (группа) мониторинга будет фиксировать и интерпретировать информацию об исполнении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств.

В контракте необходимо изложить основную информацию, которая должна быть собрана в рамках подачи претензий. Предложения поставщика должны включать в себя примеры того, как участники могут представить эту информацию, в частности, как они будут регистрировать звонки, поступающие в службу поддержки и предоставлять отчет о прогрессе (успехах) в решении вопросов. Отчетная документация, которую заказчик должен регулярно получать от поставщика (подрядчика, исполнителя), должна включать в себя:

- ✓ информацию, касающуюся управления исполнением;
- ✓ сведения об изменении контрольных показателей в соответствии с графиком;
- ✓ информацию о наличии обратной связи с потребителями товаров, работ, услуг;
- ✓ описании принятых решений проблемных вопросов.
- ✓ Лицу, ответственному за исполнение контракта следует также убедиться в том, что в рамках информационной стратегии информация, касающаяся проекта, действительно собирается, сохраняется и организуется таким образом, чтобы легко извлекаться и периодически обновляться. Указанному лицу необходимо определить:
- ✓ способ доставки отчетов, их формат, совместимость, способ обновления обновляться и система управления документооборотом, в период действия контракта;
- ✓ частоту предоставления отчетности;
- ✓ лицо, обеспечивающее анализ этой информации и механизм сравнения информации;
- ✓ методы обеспечения качества отчетности;
- ✓ гибкость структуры отчетов, соответствие новым информационным требованиям.

Данный документ, используемый в европейской практике, может быть полностью распространен в системе российского прокьюрмента.

В настоящее время Министерство экономического развития Российской Федерации готовит к принятию и утверждению концепцию федеральной контрактной системы, в рамках которой должен концептуально решиться вопрос, связанный с «реализацией единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, который позволит обеспечить выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение коррупции в государственном секторе»[5]. На основе ФКС планируется развитие инструментов исполнения и достижения конечных целей контрактов, а также систем мониторинга, аудита и контроля качества исполнения контрактов.

Таким образом, несмотря на отсутствие правовой регламентации стадии исполнения контракта, она имеет большое значение для достижения основных целей системы размещения заказа в РФ. Отсутствие системного подхода, к сожалению, не обеспечивает создание института управления контрактными отношениями. Тем не менее, зарубежный опыт может быть использован с учетом российской специфики в практике работы как для государственных, так и для муниципальных заказчиков.

### Список литературы

1. Ломакина О.Б. Подготовка, контроль и управление исполнением государственного контракта при проведении конкурсных торгов. М., 2003.
2. Там же.
3. Contract management guidelines. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ogc.gov.uk/documents/Contract\\_Management.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Contract_Management.pdf) (дата обращения: 15.09.2010).
4. Белокрылова О.С. Управление государственным контрактом в схемах и таблицах, Ростов-на-Дону, 2000.
5. Предложения к концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/resources/c4c0fe8040b672638fb98ffbf3d32cf1/predFKS.doc> (дата обращения: 15.09.2010).

**Е.П. КУДРЯВЦЕВА**, преподаватель кафедры  
стратегического менеджмента

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики –  
Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: KudryavcevaEP@hse.perm.ru

## КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ

В статье рассматривается одна из основных подсистем менеджмента проекта – управление качеством. Исследуются различные стандарты в области управления проектами, и проводится их сравнительный анализ с точки зрения процессов управления качеством проекта. Приводится сводная сравнительная таблица стандартов в области управления проектами. Выделяются основные преимущества и недостатки анализируемых стандартов и делаются выводы об их применимости в практической деятельности по управлению проектами.

*Ключевые слова:* управление качеством, менеджмент проекта, стандарт, процессы управления качеством проекта.

В настоящее время одним из самых прогрессивных подходов к ведению бизнеса является управление проектами. Управление проектами – это область менеджмента, охватывающая те сферы производственной деятельности, в которых создание продукта или услуги реализуется как уникальный комплекс взаимосвязанных целенаправленных мероприятий при определенных требованиях к срокам, бюджету и качеству ожидаемого результата [7 с.20]. С усилением конкуренции регулирование процесса управления проектами и «приведение его в надлежащее соответствие с первого раза» [5 с.31] приобретают

новое значение. В связи с этим актуализируется управление такой подсистемой проекта, как управление качеством.

Вопросы менеджмента качества являются принципиально важными с точки зрения достижения целей проекта и его успеха. «Качество» — это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные или предполагаемые потребности [6 с.19]. Таким объектом может быть как проект в целом, так и продукция проекта, ресурсы проекта и другие его составляющие элементы. Для обеспечения качества проекта в целом нужны не только современная материально-техническая база, заинтересованный и квалифицированный персонал, но и четко выстроенная система управления, создание которой, как правило, базируется на принципах стандартов в области управления проектами.

Сегодня управление проектами как самостоятельная область профессиональной деятельности имеет международные и национальные стандарты менеджмента проектов. Следует отметить, что не существует всеохватывающих систем международных стандартов, что обусловлено принципиальной невозможностью комплексной стандартизации деятельности в социальных системах (согласно системному подходу к определению проектов), а также нецелесообразностью разработки стандартов по большому кругу вопросов современного менеджмента проектов [7 с.21]. Тем не менее большинство международных и национальных стандартов в области управления проектами охватывают все основные области менеджмента проекта, включая подсистему управления качеством. Следует отметить, что каждый стандарт описывает данную подсистему с различных точек зрения.

В статье будут рассмотрены наиболее распространенные стандарты в области управления проектами, в которых представлена подсистема управления качеством проекта: PMBOK 2004, PRINCE2 2006, ISO 10006:2003 Quality management – Guidelines to quality in project management и Национальные Требования к Компетентности специалистов по Управлению Проектами (НТК) 2001, а также проведен их компаративный анализ с точки зрения пользователя указанных стандартов. Представленные стандарты варьируются по широте охвата потребителей и типу организации, разработавшей данный стандарт, и, следовательно, преследуют различные цели.

Наиболее прямое отношение к управлению качеством проектов среди представленных выше стандартов имеет международный стандарт ISO 10006:2003 Quality management – Guidelines to quality in project management [4]. В 2005 году Федеральным Агентством по техническому регулированию и метрологии данный стандарт был утвержден как национальный стандарт Российской Федерации: ГОСТ Р ИСО 10006-2005 «Руководство по менеджменту качества при проектировании».

Стандарт ISO 10006:2003 носит описательный характер и не является базой для сертификации системы менеджмента качества проектов организации. Основная цель стандарта заключается в установление руководящих принципов по элементам системы качества, концепциям и практическим процедурам, реализация которых важна для качества и которые оказывают воздействие на его достижение при управлении проектами. Данный стандарт ориентирован на крупные и малые, долгосрочные и краткосрочные проекты, а также на любые проекты, вне зависимости от предметной области разрабатываемого продукта проекта. Положения стандарта ISO 10006:2003 требуют последующей адаптации к конкретным условиям разработки и реализации определенного проекта.

Удовлетворение требований заказчика (потребителя продукции проекта) является ключевым требованием анализируемого стандарта к системе управления проектами организации. Выполнение данного требования стандарта ISO 10006:2003 предполагается на основе применения современных технологий управления проектами, наличия квалифицированного персонала команды проекта, а также благоприятной производственной среды.

Следует сказать о сильной взаимосвязи стандарта ISO 10006:2003 с другими стандартами этой серии, в частности со стандартами ISO 9001:2008 и ISO 9004:2009. С одной стороны, требования стандартов одной серии унифицированы, но, с другой стороны, для более глубокого понимания ISO 10006:2003 пользователю приходится обращаться к редакциям других стандартов. Анализируемый стандарт рекомендует применять к менеджменту качества проекта общие принципы качества, более того, ISO 10006:2003 указывает, каким требованиям и принципам должен удовлетворять качественный проект, но при этом не дает конкретных рекомендаций по достижению этого уровня качества. Стандарт ISO 10006:2003 посвящен вопросам улучшения менеджмента качества процессов управления проектами и содержит требования к каждому процессу, выдвигаемые системой менеджмента качества организации.

Иной подход представлен в стандарте PMBOK 2004 (подтвержден в качестве стандарта ANSI/PMI 99-001-2004), который является руководством по управлению проектами и описывает каждый процесс управления, включая описание входов, выходов, методов, инструментов и результатов процесса.

Руководство к Своду знаний по управлению проектами (PMBOK) разработано в 1987 г. после серии семинаров, организованных Институтом проектного управления

(Project Management Institute - PMI) с целью определения общих практик в управлении проектами в различных отраслях. PMBOK является национальным стандартом США, тем не менее сегодня данный стандарт получил широкое распространение среди специалистов многих стран.

PMBOK – это руководство к своду знаний по управлению проектами, имеющее рекомендательный характер и акцентирующее ту часть данного свода знаний, которая является «хорошей практикой» на основе мирового опыта в управлении проектами [3]. «Хорошая практика» означает, что в целом существует согласие относительно того, что при правильном применении этих навыков, инструментов и методов можно повысить вероятность успеха широкого диапазона различных проектов. В связи с этим в данном стандарте уделено значительное внимание процессу управления качеством проекта.

Согласно стандарту PMBOK процессы управления качеством определяют политику, цели и распределение ответственности в области качества таким образом, чтобы проект удовлетворял требованиям и целям, для которых он был создан. Управление качеством проекта включает в себя три основных процесса: процесс планирования качества, процесс обеспечения качества, процесс контроля качества [3]. Планирование качества предполагает определение стандартов, относящихся к проекту, а также способы удовлетворения требований данных стандартов. Процесс обеспечения качества проекта включает в себя систематические операции по качеству, которые обеспечивают выполнение предусмотренных процессов. При контроле качества проекта проводится проверка соответствия результатов выполнения проекта выбранным стандартам, а также устраняются причины, вызвавшие неудовлетворительное исполнение. Следует отметить, что процесс управления качеством проекта относится не только к самому проекту, но и к продукту проекта.

В стандарте PMBOK дана общая схема управления качеством проекта, следуя которой можно с успехом реализовать проект. В целом PMBOK помогает специалистам в области управления проектами, обеспечивая их знаниями как уникальными для управления проектами, так и смежными с другими дисциплинами управления. Однако, несмотря на все достоинства стандарта PMBOK, в нем не предусмотрены требования для частных случаев, а заложены принципы осуществления любого проекта в целом.

Следующий национальный стандарт в области управления проектами - PRINCE2. Данный стандарт был разработан Central Computer and Telecommunication Agency (ССТА) Великобритании в 1989 г. и являлся первоначально стандартом управления проектами в сфере информационных технологий, предназначался для использования в государственных проектах. На данный момент этот стандарт отражает структурированный подход к управлению проектами. PRINCE2 является обязательным к исполнению во всех государственных проектах Великобритании, тем не менее широко используется в частном секторе.

Данный стандарт основывается на восьми компонентах управления проектом, детальное рассмотрение которых позволяет уменьшить риски в проектах любого типа и тем самым повысить эффективность проекта. У каждой компоненты управления проектами, согласно PRINCE2, есть определенный набор целей, активностей, а также входных и выходных артефактов. Также в стандарте определены критерии, по которым можно судить о качестве артефактов, более того, они позволяют проводить контроль и выявлять отклонения от запланированного уровня качества в течение жизненного цикла проекта. Стандарт устанавливает три наиболее важные компоненты управления проектами: планирование, управление изменениями и управление качеством. Для каждой

компоненты описаны пошаговые инструкции. Относительно компоненты управления качеством она имеет схожие черты с описанием одноименной подсистемы в стандарте РМВОК.

Основными особенностями стандарта PRINCE2 являются: планирование, основанное на продуктивном подходе, деление проекта на управляемые и контролируемые стадии, гибкость применительно к масштабам проекта, определенная организационная структура для команды управления проектом.

В российской практике управления проектами применяются Национальные Требования к Компетентности специалистов по Управлению Проектами (НТК), которые были разработаны группой сертифицированных специалистов Российской Ассоциацией Управления Проектами («СОВНЕТ») в соответствии с Международными Требованиями к Компетенции специалистов по управлению проектами (International Competence Baseline of the International Project Management Association - ICB, IPMA).

В основу НТК легла системная модель управления проектом, играющая роль системообразующего ядра, определяющего структуру стандарта. Данная модель включает в качестве основного элемента свернутое дерево избыточного множества задач и процедур, которые теоретически могут осуществляться при управлении проектом. Системная модель управления проектами включает три основных блока: объекты управления, субъекты управления, процессы управления. Каждый из этих блоков имеет иерархическую структуру, с которой могут быть соотнесены основные разделы и элементы НТК.

Одной из основных функций управления проектами согласно стандарту является управление качеством. НТК дает четкое определение понятия «управление качеством в проекте», выделяет 4 аспекта качества проекта (проектные, организационные и управленческие решения; используемые материальные ресурсы; качество выполняемых работ; качество полученных результатов проекта), а также разбивает процесс управления качеством на 3 блока (планирование, обеспечение и контроль качества) и перечисляет этапы каждого из них. Не смотря на это, управление качеством проекта в стандарте рассмотрено в сокращенном виде.

Далее приведем компаративный анализ описанных выше стандартов управления проектами на основе выработанных критериев (таблица 1).

Представленная сравнительная таблица стандартов в области управления проектами позволяет сделать вывод о том, что каждый из анализируемых стандартов рассматривает управление проектами и их качеством с различных точек зрения, что обуславливает наличие как преимуществ, так и недостатков у каждого стандарта. В связи с этим невозможно однозначно определить, какой из представленных стандартов лучше, а какой хуже. Выбор стандарта пользователями зависит от огромного количества факторов. Например, наиболее предпочтительным в случае разработки совершенно нового проекта будет стандарт РМВОК, который дает исчерпывающий свод знаний по всем основным областям менеджмента проекта, в то время как для уже разработанного и действующего проекта, т. е. для проекта, имеющего определенный опыт, следует обратиться к стандарту ISO 10006:2003 для повышения качества результативности проекта.

Международные требования к управлению качеством проекта, отраженные в стандарте ISO 10006:2003, фактически схожи с некоторыми положениями РМВОК, хотя стандарт ISO гораздо менее подробен. Аналогичная ситуация складывается с НТК и Prince2, требования которых в области управления качеством проекта также имеют общее с требованиями РМВОК.

Таблица 1.

Сравнительный анализ стандартов в области управления проектами

Критерии	PMBOK 2004[3]	Prince2 [2]	ISO 10006:2003 [4]	ИТК [1]
Тип стандарта	Национальный стандарт США; используется мировым сообществом	Национальный стандарт Великобритании	Международный стандарт	Национальный стандарт Российской Федерации
Область применения (в т.ч. с точки зрения управления качеством)	Управление проектами различных видов в любых отраслях	Обязателен для всех государственных проектов Великобритании; используется в частном секторе для крупных и малых проектов	Ориентирован на проекты широкого спектра (малые и крупные, краткосрочные и долгосрочные и безотносительно к типу проектируемого продукта)	Управление различными типами проектов
Охват стандарта	<p>9 областей знаний:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управление интеграцией;</li> <li>• управление содержанием;</li> <li>• управление сроками;</li> <li>• управление стоимостью;</li> <li>• <b>управление качеством;</b></li> <li>• управление человеческими ресурсами;</li> <li>• управление коммуникациями;</li> <li>• управление рисками;</li> <li>• управление поставками</li> </ul>	<p>8 областей знаний:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• business case;</li> <li>• организация;</li> <li>• контроль;</li> <li>• управление рисками;</li> <li>• управление конфигурацией;</li> <li>• планы;</li> <li>• <b>управление качеством;</b></li> <li>• управление изменениями</li> </ul>	<p>1 область знаний:</p> <p><b>управление качеством проекта</b></p>	<p>11 основных областей знаний:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управление предметной областью;</li> <li>• управление временем;</li> <li>• управление стоимостью и финансированием;</li> <li>• <b>управление качеством;</b></li> <li>• управление рисками;</li> <li>• управление человеческими ресурсами;</li> <li>• управление коммуникациями;</li> <li>• управление контрактами;</li> <li>• управление изменениями;</li> <li>• управление безопасностью;</li> <li>• управление конфликтами</li> </ul>
Процессы, описываемые стандартом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• группа процессов инициации;</li> <li>• группа процессов планирования;</li> <li>• группа процессов исполнения;</li> <li>• группа процессов мониторинга и управления;</li> <li>• группа завершающих процессов</li> </ul>	<p>8 основных процессов верхнего уровня:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управление проектом DP;</li> <li>• планирование PL;</li> <li>• старт проекта SU;</li> <li>• контроль CS;</li> <li>• управление поставками MP;</li> <li>• поэтапное управление SB;</li> <li>• закрытие проекта CP</li> </ul>	<p><b>Группы процессов:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• группа процессов разработки стратегии;</li> <li>• группа управления взаимосвязями процессов;</li> <li>• +8 групп, связанных с проектным заданием, сроками, затратами, ресурсами, кадрами, информационными потоками, риском и материально-техническим снабжением.</li> </ul> <p><b>процессы:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• процессы, связанные с продуктом проекта;</li> <li>• процессы управления проектом</li> </ul>	<p>Группы процессов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• группа процессов инициации;</li> <li>• группа процессов планирования;</li> <li>• группа процессов исполнения;</li> <li>• группа процессов мониторинга и управления;</li> <li>• группа завершающих процессов</li> </ul>

<b>Использование в качестве руководства</b>	Рекомендуется как руководство по управлению проектами	Используется в обязательном порядке в качестве руководства государственными органами	Не является руководством по управлению проектами	Не является руководством по управлению проектами
<b>Использование для сертификации</b>	Не может быть использован для целей сертификации	Не может быть использован для целей сертификации	Используется для целей сертификации	
<b>Управление качеством проекта</b>	Процессы управления качеством определяют политику, цели и распределение ответственности в области качества таким образом, чтобы проект удовлетворял установленным требованиям и целям. Управление качеством проекта включает три основных процесса: планирование, обеспечение, контроль качества	Для управления качеством проекта описаны пошаговые инструкции. Компонента управления качеством имеет схожие черты с описанием одноименной подсистемы в стандарте РМВОК	Стандарт посвящен улучшению менеджмента качества процессов управления проектами, описывает требования к каждому процессу, выдвигаемые системой менеджмента качества организации	Дает четкое определение понятия «управление качеством в проекте». Указывает 4 аспекта качества проекта: проектные, организационные и управленческие решения, материальные ресурсы; качество выполняемых работ; качество полученных результатов проекта. Разбивает процесс управления качеством на 3 блока: планирование, обеспечение и контроль качества
<b>Наглядность с точки зрения управления качеством</b>	Множественное графическое сопровождение	Визуализация основных положений по управлению качеством	Нет графического сопровождения, касающегося непосредственно менеджмента качества проекта	Нет графического сопровождения
<b>Особенности</b>	Раскрытие методики ведения аналитических работ, прототипирование, итеративность, приращивание систем искусственного интеллекта, ведение журнала проблем, позволяющего отслеживать динамику в управлении качеством проекта	Особое внимание уделяет качеству конечного продукта проекта. Описания продуктов вносят ясность в оценки сроков и ресурсов и качества	Предполагает разработку и внедрение системы управления информацией; анализ и архивирование лучших практик до закрытия проекта	Раскрытие методики ведения аналитических работ, прототипирование, итеративность, применение систем искусственного интеллекта

<p>Преимущества</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Концепция и дефастандарт</li> <li>• Ориентация на процессы</li> <li>• Возможность управления ЖЦП, программами и портфелями проектов через процессы</li> <li>• Определение вводимых ресурсов, инструментов, методик и результатов, в том числе и для подсистемы управления качеством проекта</li> <li>• Дает четкое определение понятию качество проекта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантия ответственности дирекции за обеспечение выполнения работ и их качество</li> <li>• Возможность применения для различных проектов, в том числе и для государственных</li> <li>• Обеспечивает стандартный подход к менеджменту проектов, общую терминологию, контроль в использовании ресурсов и управлении качеством</li> <li>• Наличие шаблонов типовых документов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устанавливает руководящие принципы по элементам системы качества, концепциям и практическим процедурам, реализации которых важна для качества и которые оказывают воздействие на его достижение при управлении проектами</li> <li>• Ключевыми являются процессы измерения и анализа, а также процесс постоянного совершенствования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дает четкое определение понятию «управление качеством проекта»</li> <li>• Кратко и лаконично описывает все процессы управления проектами</li> <li>• Объединяет основные преимущества стандарта ISO 10006 и PMBOK</li> </ul>
<p>Недостатки</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сложность применения для больших проектов</li> <li>• Потребность в адаптации к области применения, размеру и сфере деятельности проекта, времени, бюджету и ограничениям по качеству</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие регламентирования управления контрактами поставок, участниками проекта</li> <li>• Каждый менеджер выбирает собственные методы и подходы к реализации проекта и в том числе при управлении его качеством</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничивает развитие описания продукта проекта</li> <li>• Не позволяет определить стадии проекта</li> <li>• Отсутствие конкретных направлений действий</li> <li>• Рекомендует применять к менеджменту качества общие принципы качества и не выделяет отличительные особенности управления качеством именно проекта, следовательно, не дает четких указаний полезно-важно стандарту</li> </ul>	<p>Неразвернутое описание этапов управления качеством</p>

Таким образом, среди рассмотренных стандартов наиболее информативным и удобным в применении является РМВОК. В нем не только содержится определение понятия «управление качеством проекта» и раскрываются основные характеристики качества, но и пошагово, с применением иллюстраций описываются этапы по достижению требуемого уровня качества проекта. Потребитель РМВОК фактически получает готовую инструкцию к применению, которая может быть задействована в проекте любого вида и размера. Более того, РМВОК не противоречит национальным стандартам Российской Федерации, что делает возможным их совместное использование.

В заключение следует отметить, что структура и содержание процессов управления проектами компании могут соответствовать как стандартам РМВОК, ISO 10006:2003 или НТК, так и Prince2, а также любому другому стандарту по управлению проектами. Главное, чтобы структура и содержание процессов управления проектами были прописаны в методологических документах компании по управлению проектами и были известны всем сотрудникам компании, участвующим в проектах. Более того, для повышения эффективности реализации процессов управления проектами в компании должны быть четко определены критерии и методы оценки осуществления этих процессов, а также процедуры постоянного улучшения процессов управления проектами. Только в данном случае компания может рассчитывать на успех в реализации проекта.

### **Список литературы**

1. Управление проектами. Основы профессиональных знаний. Национальные Требования к Компетентности (НТК) специалистов//Сертификационная комиссия СОВ-НЕТ. М.: КУБС, 2001.
2. Projects IN Controlled Environments (PRINCE2) the Office of Government Commerce (OGC), United Kingdom.
3. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), 2004 Ed. Network Square, PA: Project Management Institute.
4. ISO/TR 10006:2003 Quality management – Guidelines to quality in project management.
5. Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон Управление проектами. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2007.
6. Мазур И.И. Управление качеством. 4-е изд. М.: Омега-Л, 2007, 574с.
7. Товб А.С., Ципес Г.Л. Управление проектами: стандарты, методы, опыт. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003.

**Е.И. БАБЕНКО**, к.экон.н., доцент кафедры стратегического менеджмента  
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики –  
Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: bkatei@rambler.ru

## КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ УРОВНЯ ДОСТИГНУТОГО КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ МЕДИКО-ЭСТЕТИЧЕСКИХ УСЛУГ

Представлен комплекс методов, направленный на проведение анализа уровня достигнутого качества предоставляемых медицинских эстетических услуг клиникой, действующей на территории г. Перми, посредством: выявления услуг, пользующихся наибольшим спросом из всего ассортимента; определения достигнутого уровня качества предоставляемых услуг с применением качественных продуктов и сформированной ценности услуги у потребителя с помощью существующего комплекса детерминант; осуществления сравнительного анализа потребительских ожиданий и достигнутого уровня качества предоставляемых услуг, с помощью применения модели разрывов, с последующей разработкой рекомендаций по устранению существующих несоответствий; выявления и решения причин, препятствующих достижению высокого уровня качества сервиса.

**Ключевые слова:** качество услуг, ожидания потребителей, восприятие потребителей, детерминанты качества услуг, качество процесса предоставления услуги, стандарты предоставления услуги.

У организации есть три основных ресурса: люди, время и деньги. И естественно, что основные усилия руководителя направлены на то, чтобы талантливые, мыслящие сотрудники со свежими идеями находились на соответствующем их навыкам, знаниям и способностям месте и в нужное время. Однако, получив в управление желанных специалистов, необходимо сориентировать их в направлении конструктивных изменений, т.к. лишь через совершенствование достигаются поставленные цели. Предоставление качественных медицинских услуг возможно при условии профессионального роста всех специалистов, результаты деятельности которых должны отвечать ожиданиям потребителей [1, с.54-57].

Неоспоримым фактом является то, что медицинские работники и потребители медицинских услуг оценивают качество последних по-разному. Как правило,

медперсонал в большей степени придает значение профессиональной компетенции и безопасности, поскольку исходит из приоритета необходимых навыков, ресурсов и условий для улучшения здоровья потребителей. Для потребителей медицинских услуг полученная ими квалифицированная медицинская помощь ценна и с точки зрения организации взаимосвязанных форм обслуживания. Таким образом, сотрудники должны быть нацелены не только на рациональное использование времени и финансов, на внедрение новой методики или новой техники, но также и на удержание клиентов, на перевод их из категории «временные» в категорию «постоянные потребители». В данном случае речь идет как о культуре обслуживания потребителей, так и об участливом отношении к обеспокоенности; также очень высока роль микроклимата, который царит в той или иной организации сферы медицинских услуг [2]. Следовательно, достижение финансовой устойчивости и конкурентоспособности конкретного медицинского учреждения не должно противоречить стратегической цели функционирования любой медицинской организации, а именно обеспечению надлежащего уровня качества предоставляемых медицинских услуг [3].

Необходимость управления качеством медицинских услуг вполне очевидна, если принимать во внимание специфику рынка, участниками которого являются

эстетик-клиники. У таких игроков, как правило, существуют сильные конкуренты, главным преимуществом которых является их месторасположение (центр города), а также хорошее позиционирование (например, ориентация исключительно на VIP-клиентов с акцентом на «статусность», организация своего рода «закрытых клубов для избранных»). Также нельзя обойти вниманием и мелкие организации (так называемые «кабинеты в соседнем подъезде»), способные частично оказать косметологическую помощь, главным преимуществом которых является близость к потребителю. Следовательно, на фоне существующих участников, зарекомендовавших себя на рынке предоставления медицинских эстетико-косметологических услуг, «новички» вызывают недоверие у своих потенциальных клиентов. Более того, результат работы с клиентами становится очевидным после одной или нескольких процедур. Это свидетельствует о том, что принятие решения о дальнейшем сотрудничестве клиента и клиники происходит в краткосрочный период, что увеличивает риски провала деятельности медицинского учреждения при предоставлении услуг низкого качества. О существующих проблемах в данной области также свидетельствует и «текучесть» клиентской базы. Как правило, постоянные потребители составляют меньшую долю по отношению к новым и потерянным посетителям от общего числа клиентской базы клиники. Следовательно, добиться признания и создать постоянную клиентскую базу – вот цель организации, а это невозможно без постоянного управления качеством.

На сегодня управление качеством в рамках деятельности эстетической клиники понимается руководством в большинстве случаев достаточно «однобоко»: только по отношению к «качеству собственного продукта» – эстетической услуге. Видение составляющих «качества услуги» до сих пор отсутствует, несмотря на то, что именно управление качеством совокупностью детерминант позволит сформировать и повысить конкурентоспособность клиники на рынке эстетических услуг, где важную роль играет позитивное ощущение продукта потребителем; дополнительная ценность, которую он получает помимо данного продукта.

В силу того, что в большинстве эстетических клиник не ведется анализ того, какие услуги из всего ассортимента пользуются наибольшим спросом, а также кто является основными потребителями данных услуг, в работе предложены методы, позволяющие отслеживать уровень достигнутого качества предоставления услуг с целью его дальнейшего повышения на основе управления совокупностью факторов, его формирующих. Данное исследование проведено на примере деятельности одной из эстетической клиник г. Перми, представляющей более 300 видов услуг.

Применение методов ABC- и XYZ- анализа к управлению ассортиментом предоставляемых услуг (табл. 1) позволило убедиться в том, что услуги групп А и В обеспечивают основную выручку клиники (95%), что свидетельствует о необходимости повышенного внимания к данным группам. Услуги группы АХ отличаются высокой оборачиваемостью, прибыльностью и стабильностью спроса, в связи с чем необходимо обеспечить их высокое качество посредством их предоставления самыми опытными и квалифицированными сотрудниками. Услуги групп АУ и ВУ при их достаточно высоком обороте имеют недостаточную стабильность спроса, что позволяет говорить о их сезонности (данная группа услуг приносит клинике 32,2% выручки). Услуги групп АZ и BZ при их высоком и умеренном обороте отличаются низкой прогнозируемостью спроса. В отличие от предыдущих групп, это связано с разовым характером предоставления услуг (чаще всего они не требуют повторного прохождения). Однако именно данная группа приносит клинике половину (55,4%) выручки, в связи с чем необходим

Таблица 1.

**ABC- и XYZ-анализ андартных медицинских эстетических услуг, предоставляемых клиникой на территории г. Перми**

	X		Y		Z	
	Кол-во позиций	Доля в общем доходе, %	Кол-во позиций	Доля в общем доходе, %	Кол-во позиций	Доля в общем доходе, %
A	4 (пилинг, чистка, консультация дерматолога, удаление бородавок жидким азотом)	7,4	23 (консультации, маски, фотоэпиляция, массажи, озонотерапия)	29,5	42	43,0
B	0	0	12 (массажи, маски, биоэпиляция)	2,7	71	12,4
C	0	0	5 (биоэпиляция, покраска ресниц и бровей)	0,2	167	4,8

дополнительный анализ причин отсутствия стабильности спроса и перевод ряда позиций, с помощью маркетингового инструментария, из данных групп в группы АУ и ВУ с целью стабилизации спроса.

Услуги группы С составляют в данном случае более половины (53,1%) общего ассортимента, хотя приносят лишь 5% выручки. Несмотря на явную непривлекательность данной группы услуг, ее наличие полезно для сбалансированности ассортимента предоставляемых услуг. Однако рекомендуется разумное сокращение ассортимента за счет отказа от невостребованных и нерентабельных видов услуг или, в случае, когда низкий спрос вызван введением новых видов услуг, необходимо информировать потребителей о существовании таких услуг, например, посредством рекламы. В анализируемой клинике на данный момент отсутствует спрос на ряд маникюрных услуг (таких как роспись ногтя, горячий и французский маникюр), а также на массаж для детей от 1 до 7 и от 7 до 12 лет, в связи с тем, что это принципиально новые для эстетической клиники услуги, о наличии которых потребителям еще просто неизвестно.

На основе проведенного анализа деятельности клиники, предоставляющей медицинские эстетические услуги на территории г. Перми, выявлено отсутствие базы данных постоянных клиентов, в связи с чем, составлен портрет потребителя этих услуг:

- Женщины в возрасте 25-55 лет (преимущественно 30-45 лет);
- количество посещений клиники составляет 12-16 раз в год;
- расходы на потребление медицинских эстетических услуг составляют 7000 - 10000 руб.

При выстраивании политики позиционирования клиники, предоставляющей медицинские эстетические услуги, а также при осуществлении деятельности, направленной на повышение качества оказываемых услуг, следует знать нужды основных потребителей. Следовательно, необходимо выявить главные потребности целевой клиентуры и создать ценность предоставляемых услуг. В соответствии с данной логикой, были получены данные, демонстрирующие то, что постоянные клиенты (т.е. те, которые

обращались за оказанием конкретных услуг и в прошлом году) в текущем году составляют лишь 12,3%, в то время как новые и потерянные по 43,9% от общего числа посетителей в 2009 г. (табл. 2). В связи с данным фактом проведено изучение причин высокой текучести потребителей. При этом «потерянными» клиентами считались те, кто обратился за медицинскими эстетическими услугами более 10 раз (расходы на услуги составили более 5000 рублей) и больше не посещал клинику в течение 2009 года.

Таблица 2.

**Динамика потребительского спроса на медицинские эстетические услуги, предоставляемые клиникой, действующей на территории г. Перми**

№	Структура спроса	Число клиентов	Кол-во услуг, шт.	Оборот, руб.	Доля в общем объеме, %
1	Зарегистрированные потребители	5774	19'332,88	8'587'252,41	100,00
2	Новые потребители	2532	12'358,00	5'233'208,19	43,85
3	Постоянные потребители	707	6'974,88	3'354'044,22	12,24
4	Потерянные потребители	2535			43,90

Проведенный анализ позволил заключить, что основной причиной ухода большей части потребителей явился перевод в другие медицинские учреждения специалиста, предоставляющего медицинские эстетические услуги (данный анализ осуществлялся на основе результатов анкетирования).

Особенности медицинских эстетических услуг и специфика деятельности клиник, предоставляющих их потребителям, учтены в данном исследовании и позволили определить детерминанты «качественного продукта», необходимого для осуществления процесса предоставления «качественной услуги» [4].

Под продуктом понимаются материалы, используемые в процессе предоставления услуги, детерминантами, определяющими его качество являются:

- технические характеристики: регламентируются нормативами потребления, установленными внутренними документами клиники, т.е. стандарты и методики, которые клиника соблюдает и не имеет права нарушить (например: установлен конкретный объем косметологического продукта при нанесении на определенный участок кожи с четко установленным набором к использованию одноразовых средств);
- гарантия качества: связана с техническими характеристиками продукта, т.к. предполагает 100 %-ное соответствие вышеуказанным стандартам;
- безопасность: обеспечивается использованием качественных косметических средств, одноразовых материалов (перчатки, шприцы, шапочки, ватные диски и тампоны, медицинские простынки, пленка для оборачивания), лицензированных аппаратных методик, а также соблюдением всех инструкций по использованию аппаратов и косметических средств (в данном случае, процесс предоставления медицинских эстетических услуг направлен не только на работу с эстетическими проблемами потребителей, устранение их видимых проявлений, но и обеспечение безопасности, полезности, а также на создание оздоровительного эффекта всех процедур с медицинской точки зрения);

- экологическая безопасность: подтверждается сертификатами качества;
- эстетические особенности: являются одной из основных детерминант, т.к. потребитель оценивает результат применения материалов в процессе получения конкретной услуги через визуальный эстетический эффект, например: нежная и бархатистая кожа, ликвидация угревой сыпи, уменьшение возрастных морщин, омоложение кожи и т.д.

«Качество процесса предоставления услуги» формируется комплексом следующих составляющих:

- компетенция: выражается в высоком уровне квалификации медицинского персонала, т.е. у всех специалистов есть высшее образование со специализацией в своей области, данные сотрудники ежегодно проходят курсы повышения квалификации в лучших в стране специализированных учреждениях и центрах повышения квалификации (при этом 50% расходов на образование сотрудников финансируется из средств клиники, что повышает мотивацию персонала к обучению), также поощряется узкая, редкая специализация, необходимая для соответствия требованиям постоянных потребителей (например: прохождение врачом-косметологом курсов повышения квалификации по реабилитации после пластической хирургии);
- материальное окружение: включает в себя использование новейшего эстетического оборудования, гарантирующего высокий уровень качества услуг и возможность получения всего спектра косметологических услуг в одном медицинском центре; интерьер, демонстрирующий своим видом уровень развития клиники; внешний вид врачей и менеджеров – консультантов, располагающий потребителей к общению; удобную, сочетающуюся с интерьером современную мебель; стерильные и соответствующие уровню медицинские инструменты;
- безопасность: включает в себя физическую, материальную и конфиденциальную составляющие;
- уровень общения с потребителем, включает в себя:
  - ◆ *web-сайт*, содержащий подробную информацию о компании, перечне предоставляемых услуг, их стоимости, проводимых акциях и т.п., а также предоставляющий возможность задать вопрос, на который будет представлен ответ компетентных сотрудников;
  - ◆ *анкетирование потребителей*, медицинских работников и контактного персонала;
  - ◆ *проведение промо-акций*, предоставляющих возможность установления диалога между потенциальными потребителями и менеджерами компании;
  - ◆ *работа администраторов*, направленная на общение с потребителями посредством телефонных переговоров, личных бесед при посещении потребителями клиники в соответствии с четким регламентом, который регулируется внутренними стандартами (стандарт на разговор по телефону с потребителями, стандарт на приветствие потребителей, стандарт на осуществление расчетной деятельности с потребителями, стандарт оформления повторного предоставления услуги потребителям, стандарт на поведение медицинских сотрудников при взаимодействии с VIP-клиентами, стандарт на поведение персонала в конфликтной ситуации, стандарт на выход из затянувшейся беседы и т.п.);
  - ◆ *работа специалистов*, направленная на осуществление процесса предоставления косметических услуг на основе индивидуального подхода к каждому клиенту, с учетом преобладания женского контингента в числе постоянных потребителей и их «привязанности» к определенному специалисту;

- вежливость и отзывчивость: формируется на основе постоянного контроля, установления соответствия существующим стандартам и тренингам по общению с потребителями;
- доступность: выражается в следующих показателях:
  - ◆ *доступность цен;*
  - ◆ *территориальная доступность;*
  - ◆ *открытость для потенциальных потребителей.*

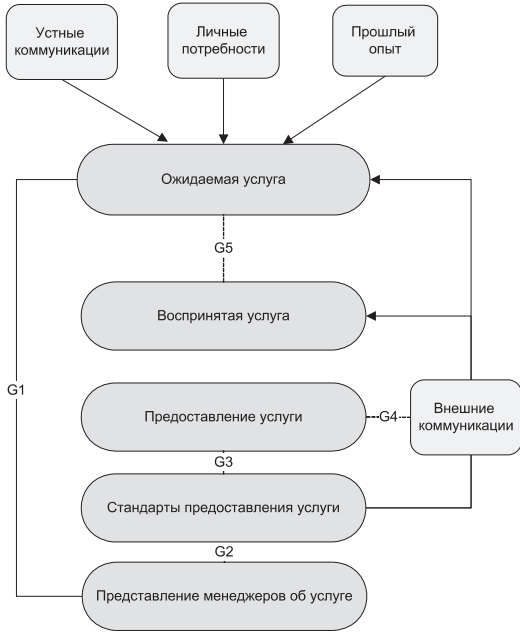
При осуществлении управления комплексом детерминант, как качества продукта, так и процесса предоставления качественных медицинских эстетических услуг, необходимо обратить внимание на совокупность параметров, формирующих ценность предоставляемой услуги у потребителей:

- внешние признаки:
  - ◆ *красивый интерьер* - модная, удобная и качественная мебель и отделка, живописные фотографии природы во всех кабинетах и коридорах клиники;
  - ◆ *административная зона reception* с комфортной зоной отдыха и ожидания – потребителям предоставлена возможность просмотра телевизора, чтения свежих журналов и наслаждения красотой и ароматом свежих цветов;
  - ◆ *чистота* - качественная уборка помещений с добавлением арома-спреев для создания особой атмосферы, предоставление всем потребителям на входе в помещение одноразовых бахил, организация работы раздевалки и т.д.;
  - ◆ *расслабляющая музыка;*
  - ◆ *комплексность обслуживания* – предоставление возможности потребителям пройти в течение одного дня ряд эстетических и медицинских услуг, а также получить различные совмещенные программы оздоровления;
  - ◆ *собственная охраняемая парковка и охрана центра;*
  - ◆ *фито-бар* – приготовление свежих травяных настоев, чаев и кислородных коктейлей.
- время: данный критерий формирования ценности услуги у потребителей требует его экономии со стороны организации, и это становится возможным за счет:
  - ◆ отсутствия автомобильных «пробок» в том районе, где расположена клиника;
  - ◆ сосредоточения всего комплекса услуг (медицинские, эстетические, страховые по ОМС и ДМС услуги, а также размещение в гостинице) в одном центре (без необходимости выхода на улицу) для осуществления перехода из одного отделения в другое и из клиники в гостиницу;
  - ◆ применения практики одновременного проведения (совмещения) нескольких процедур.

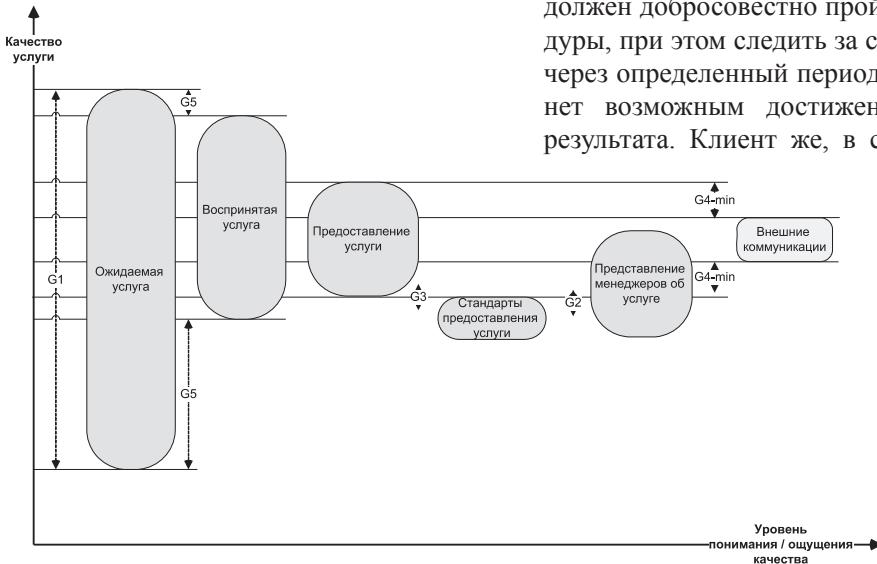
Комплекс детерминант и параметров, формирующих ценность предоставляемой услуги у потребителей, является основой при осуществлении ими оценки качества оказанной услуги (полученного результата и процесса ее предоставления) путем сравнения собственных ожиданий с реальным уровнем предоставления услуг. Следовательно, ключевым моментом, заложенным в модель «разрывов» (G) (рис. 1), определения качества услуг, является мнение потребителя, его удовлетворение и восприятие полученной услуги. Основная идея GAP-модели (рис. 1) заключается в том, что качество услуги, с точки зрения потребителя, зависит от величины и направления «разрыва» между ожиданиями потребителя об услуге и восприятием услуги после ее получения (рис.2, G5). G5 определяется другими существующими в модели разрывами (1-4): Разрыв 5 =  $\sum(G1; G2; G3; G4)$ . Чем больше G5, тем ниже качество предоставляемой услуги.

**G1 – разрыв между потребительскими ожиданиями и представлениями менеджеров об услуге.**

Представление менеджера: клиент, пришедший в клинику, знает, что ему нужно, если же не знает, проходит консультацию врача, который выписывает ему необходимые процедуры. При этом менеджер ожидает адекватной реакции клиента на выполненную услугу, т.к. процессу оказания услуги предшествует собеседование с подробным его описанием.



Р и с. 1. GAP-модель (А. Парашураман, В. Зайтамл, Л. Берри) [4].



Р и с. 2. Основные составляющие разрыва между ожидаемой и воспринятой потребителем услугой.

Представления потребителя о процессе предоставления услуги и его результатах не всегда совпадают с действительностью. Например, обычная чистка лица может быть невероятно болезненной в случае угревой сыпи и покраснение кожного покрова неизбежно после данной процедуры, которое иногда воспринимается потребителями как недобросовестное выполнение работы специалистом. Подобные несовпадения вызывают скандалы и, как следствие, потерю части потребителей, особенно это характерно для новых клиентов, кто проходит подобные процедуры впервые.

Клиника предоставляет и такие услуги (например, антицеллюлитные процедуры), которые требуют не только определенного времени для получения эффекта, но и определенных усилий со стороны потребителей вне стен клиники. По представлениям менеджера, клиент должен добросовестно пройти все процедуры, при этом следить за собой и только через определенный период времени станет возможным достижение хорошего результата. Клиент же, в свою очередь,

несет финансовые расходы на лечение и ожидает быстрого результата, без особых усилий со своей стороны. И в том случае, когда результат заставляет себя ждать, а иногда и просто не совпадает с желаемым, потребитель чаще всего отказывается от услуг клиники.

Причинами, вызывающими данный разрыв, являются следующие:

- недостаточность маркетинговых исследований;
- неадекватное отношение к результатам проведения исследований (в клинике периодически проводится анкетирование потребителей, однако детальный и подробный анализ результатов не проводится, в связи с постоянной сменой формы и структуры анкет, что препятствует созданию сравнительной базы достигнутых показателей качества услуг);
- недостаточное взаимодействие между потребителями и менеджерами;
- особенности медицинских эстетических услуг (качество услуг (прямой эффект от их получения), предоставляемых в медико-косметической сфере, сложнее оценить потребителю, чем качество товаров).

Препятствиями к увеличению данного разрыва являются:

- ежедневные оперативные собрания с участием всего медицинского персонала клиники;
- ежемесячные общие собрания всего медицинского персонала отделения, организуемые с целью решения общих проблем и определения стратегических задач;
- низкий уровень иерархии, отсутствие отделения персонала от руководства и перегруженности бюрократической системы;
- горизонтальная ротация кадров для ознакомления со всей спецификой деятельности организации (отсутствие жесткой специализации).

Сократить данный разрыв возможно посредством следующих мероприятий:

- проведение маркетинговых исследований, инициированных менеджментом клиники, с установлением конкретных целей, задач и сроков исполнения, а также последующим анализом полученных результатов и контролем за принятием управленческих решений, а именно: анализ рынка медико-косметологических услуг, в частности, для определения тех услуг, на которые платежеспособный спрос максимален; анализ конкурентов и их предложений; проведение сегментации и определение целевой клиентуры;
- выстраивание взаимоотношений между потребителями и менеджерами посредством:
  - ◆ организации крупных рекламных акций с участием менеджеров клиники;
  - ◆ налаживания каналов обратной связи с потребителями: анкетирование с целью выяснения уровня удовлетворенности потребителей предоставляемым качеством услуг, выявления проблем и методов их решения, а также установления приемных часов у заведующего отделением и директора по качеству для прямого общения с потребителями, у которых есть предложения и пожелания по улучшению качества предоставляемых услуг, а также жалобы на проблемы, требующие немедленного решения и принятия неотложных мер.

**G2 – разрыв между восприятием руководством потребительских ожиданий и трансформацией его в стандарты предоставления услуг.**

Причинами, вызывающими данный разрыв, являются следующие:

- боязнь менеджеров брать на себя обязательства по достижению конкретных целей;
- отсутствие системы сбалансированных показателей;

- формальный подход к разработке стандартов процесса предоставления услуг (используются готовые шаблоны);
- низкий уровень формализации и стандартизации работ специалистов, предоставляющих медико-косметологические услуги;
- неполное понимание руководством клиники потребительских ожиданий.
- Сократить данный разрыв возможно посредством следующих мероприятий:
- принять дополнительные, детализированные по каждому направлению предоставления косметологических услуг стандарты;
- изучить бизнес-процессы и провести анализ соответствия документации сформированным требованиям различных групп потребителей.

### **G3 – разрыв между процессом предоставления услуги и стандартами.**

Результаты исследования деятельности клиники, предоставляющей медицинские эстетические услуги, показали минимальный размер данного разрыва, т.к. реализуются мероприятия, препятствующие его развитию, а именно:

- содействие руководству постоянному повышению уровня подготовки и формирование системы мотивации персонала;
- четкое соблюдение утвержденных стандартов;
- организация внутрифирменного обучения и создание условий для постоянного повышения уровня квалификации персонала;
- знание процесса применения новейших технологий в процессе предоставления медико-косметологических услуг.

### **G4 – разрыв между процессом предоставления услуги и коммуникациями.**

Данный разрыв также признан минимальным, поскольку в клинике осуществляются:

- объективная оценка качества предоставляемых услуг;
- добросовестная реклама.

### **G5 – разрыв между ожиданием и восприятием потребителем оказанной услуги.**

Разрыв 5 определяется другими существующими в модели разрывами, следовательно, весь комплекс мер по профилактике появления предыдущих разрывов позволит сократить данное несоответствие.

Проведенный анализ деятельности клиники, направленной на предоставление эстетических услуг, помог выявить причины, препятствующие достижению высокого уровня качества сервиса:

- снижение квалификации медицинского персонала в связи с быстрыми темпами технологического прогресса в области медицинских эстетических услуг;
- отсутствие возможности у медицинского персонала ввиду загруженности, посещения тренингов, семинаров, получения дополнительного образования с учетом специализации, а также повышения квалификации;
- ограниченное число в г. Перми «действительно хороших» (по мнению потребителей) специалистов, в связи с чем большинство потребителей пользуются услугами конкретного врача, что ставит под угрозу дальнейшее существование данной услуги, а также и определенного числа клиентов в клинике, при условии увольнения этого специалиста;

- невыполнение потребителями полного комплекса мероприятий по улучшению личного здоровья и достижения определенного результата, из-за собственных предубеждений и опасений, что приводит их к неудовольствию работой персонала и неверному представлению о достигнутом уровне качества услуги;
- сложность и недостаточная формализация процесса оказания медицинских эстетических услуг;
- отсутствие четкого понимания требований, предъявляемых к предоставляемым клиникой медико-косметическим услугам, различных групп потребителей с дальнейшим выявлением целевой клиентуры.
- Таким образом, представленный комплекс методов создает возможность проведения на постоянной основе анализа уровня достигнутого качества предоставляемых медицинских эстетических услуг клиникой, действующей на территории г. Перми, посредством:
- проведения ABC-XYZ- анализа для определения услуг, пользующихся наибольшим спросом из всего ассортимента;
- определения достигнутого уровня качества предоставляемых услуг с применением качественных продуктов и сформированной ценности услуги у потребителя с помощью существующего комплекса детерминант;
- осуществления сравнительного анализа потребительских ожиданий и достигнутого уровня качества предоставляемых услуг, с помощью применения модели разрывов, с последующей разработкой рекомендаций по устранению существующих несоответствий;
- выявления и решения причин, препятствующих достижению высокого уровня качества сервиса.

В такой сфере деятельности, как предоставление медико-косметологических услуг, крайне важно быть максимально близко к потребителю, необходимо глубоко понимать его проблемы, требования, а также стремиться предоставить ему именно ту услугу, которая соответствует его ожиданиям. Только тогда это позволит создать конкурентное преимущество клиники и будет способствовать увеличению доли постоянных клиентов, что обеспечит ей стабильное существование.

### Список литературы

- 1.Самойлов Ю.Н. Внедрение программы революционных преобразований «20 ключей» как один из способов обеспечения качества медицинской помощи//Сб. материалов V Всерос. науч.-практ. конф. «Медицина и качество – 2009» // Вестник Росздравнадзора. 2010. №1.
2. Сингаевская Т. Стандарты управления качеством медицинских услуг. URL: <http://www.likar.info/pro/45794/> (дата обращения: 23.09.2010).
3. Медведев Д.А. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (12.11.2009). М., 2009.
4. Parasuraman A., Zeuthaml V.A., Berry L. L., «A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research» // Journal of Marketing. 1985. Vol. 49.



## УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 351.712:625.7

**Д.А. ИЗОСИМОВ**, заместитель руководителя  
Дорожного агентства Пермского края

**Е.Г. ГРОМОВА**, руководитель Дорожного агентства Пермского края  
Дорожное агентство Пермского края, г. Пермь, ул. Луначарского, 100  
Электронный адрес: dorcom@permkrai.ru

### **ДОЛГОСРОЧНЫЕ КОНТРАКТЫ В ДОРОЖНОМ ХОЗЯЙСТВЕ КАК ИНСТРУМЕНТ МОТИВАЦИИ, ОПТИМИЗАЦИИ РИСКОВ И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

В статье рассматриваются вопросы внедрения на региональном уровне нового инструмента - долгосрочных контрактов в дорожном строительстве мотивирующего бизнес на предоставление качественной услуги в области дорожного строительства, ремонтов и эксплуатации на протяжении всего жизненного цикла инфраструктурного транспортного объекта при этом оптимизируя риски и распределяя финансовые обязательства во времени.

***Ключевые слова:** Контракты жизненного цикла, КЖЦ, дорожное хозяйство, долгосрочные контракты, государственно-частное партнерство, ГЧП.*

Вопросы строительства и последующего содержания автомобильных дорог общего пользования в последнее время обсуждались как на федеральном уровне государственной власти, так и на региональном, в рамках национальных проектов и текущей деятельности. При этом главными темами для обсуждения оставались их высокая стоимость и одновременно низкое качество. Так, 29 июня 2010 года Президент РФ Д.А.Медведев в бюджетном послании о бюджетной политике в 2011-2013 годах отметил: «Наличие развитой транспортной инфраструктуры является необходимым условием экономического роста

и повышения инвестиционной активности. Совершенствование транспортной инфраструктуры с внедрением современных инновационных технологий продолжает оставаться одной из основных задач на среднесрочную перспективу. При этом необходимы новые подходы к реализации инфраструктурных проектов с привлечением частных инвестиций, в том числе на условиях заключения контрактов жизненного цикла» [1].

Целью данной работы является описание модели, позволяющей внедрить новый долгосрочный инструмент, мотивирующий исполнителя на высокое качество работ на всех этапах жизни дорожного объекта, представить процесс, выделив положительные стороны подобных долгосрочных отношений для участников проекта, правовые аспекты и возможные риски, а также отразить те принципы, на которых могут финансироваться долгосрочные проекты в дорожном хозяйстве.

## **Описание модели**

Одним из путей решения выявленных проблем с завышенной стоимостью и низким качеством производства работ является долгосрочная ответственность сторон за результат, разделенная между бизнесом и государством. Государственный заказчик платит за конечный результат – предоставление транспортной доступности, а ответственность за ее обеспечение возложена на единую подрядную организацию (инфраструктурного провайдера) на протяжении всего действия контракта, который, в свою очередь, приближен к жизненному циклу объекта.

Подобная модель в разных вариантах используется во многих странах Западной Европы среди них Великобритания, Финляндия, Голландия, Венгрия, Португалия. Там не покупают продукт (автомобильную дорогу), а покупают услугу - безопасную транспортную доступность, обеспечение пропускной способности.

Попоручению Президента России подобные типы долгосрочных контрактов должны получить свое распространение и в Российской Федерации. Уже в апреле 2010 года по итогам совещания по вопросам строительства объектов транспортной инфраструктуры Президент РФ Д.А. Медведев утвердил перечень поручений Правительству, среди которых - Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину «обеспечить внесение в Государственную Думу проекта федерального закона, предусматривающего возможность заключения долгосрочных контрактов на проектирование, строительство и последующее содержание автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры» к 1 сентября текущего года [2].

На федеральном уровне уже начали появляться подобные дорожные проекты, из которых можно выделить - строительство скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (ЗСД), Орловский туннель в Санкт-Петербурге, строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке 15 км - 58 км и др. При этом представленные проекты в России объединяет одно они платные для конечного пользователя.

Особый интерес представляют региональные проекты, и прежде всего потому, что подобных проектов на стадии финансового закрытия в Российской Федерации на сегодняшний день нет, при том, что масштаб и, соответственно, стоимость таких проектов намного скромнее строек с федеральным участием.

В 2009 году - переходном для многих регионов - заявил о своих планах в этом направлении Пермский край. По поручению губернатора Пермского края О.А. Чиркунова началась разработка концепции по реализации проектов строительства и реконструкции автомобильных дорог на условиях долгосрочных контрактов на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

В рамках предложенной статьи мы будем останавливаться на тех подходах, которые мы приняли для себя в процессе работы над концепцией в Пермском крае.

## **Правовые аспекты**

Особенности правового режима государственно-частного партнерства предусмотрены положениями бюджетного и гражданского законодательства, законов - № 94-ФЗ от 21.07.2005 (в ред. от 20.04.2007) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях».

На сегодняшний день лишь в некоторых субъектах Российской Федерации были приняты законы, касающиеся ГЧП (Санкт-Петербург, Томская область, Дагестан, Горный Алтай). Однако даже те немногие принятые нормативные акты, как правило, не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений и носят весьма декларативный характер.

Исключение составляет только закон г. Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», который совместно с постановлениями Правительства РФ структурирует несколько долгосрочных инфраструктурных проектов.

В процессе работы исключительно над региональной концепцией модели рассматривается вариант, когда долгосрочный контракт на проектирование, строительство и последующее содержание автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры может быть структурирован в рамках Федерального закона № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях» и отрегулирован региональным законом о государственно-частном партнерстве.

### **Финансово-договорная модель долгосрочного контракта**

Контракт жизненного цикла - это одна из форм концессионных соглашений, отличительной чертой которого является то, что он объединяет функции проектирования, строительства и эксплуатации в один увязанный договорными отношениями результат – транспортную доступность, при этом плательщиком за услугу выступает не конечный потребитель – пользователь инфраструктурного транспортного объекта, а государство.

Согласно ст.3 п.1 Федерального закона «О концессиях» выделено две стороны по концессионному соглашению. Одна из сторон (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности, которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [3].

В соответствии с принципами, описанными в федеральном законе, в соглашении участвует две стороны, концедент – субъект Российской Федерации и концессионер – инфраструктурный провайдер (консорциум подрядных организаций, консультантов и кредитных организаций), который определяется по результатам открытого конкурса.

Обязанности сторон в соответствии с долгосрочным контрактом, структурированным на базе концессионного соглашения, могут распределяться следующим образом. Государственный заказчик обеспечивает подготовку земельного отвода, разрешение на строительство и техническое задание на реконструкцию объекта, а также передает иную документацию, в т.ч. рабочий проект, подготовленный в рамках проектно-исследовательских работ. Инфраструктурный провайдер, в свою очередь, за счет средств заказчика (концедента), собственных и заемных средств при необходимости корректирует проектную документацию, проводит государственную экспертизу документов, работы по строительству (реконструкции) и последующей



Р и с. 1. Финансово-договорная модель долгосрочного контракта [Д.А.Изосимов, 2010]

эксплуатации транспортного инфраструктурного объекта в сроки и по стоимости, указанные в долгосрочном контракте.

На рис. 1 представлена финансово-договорная модель долгосрочного контракта, на которой обозначены связи между основными участниками проекта. Данная модель предусматривает участие в проекте двух кредитных центров. Это связано с возможностью привлечения коммерческих долгосрочных заемных ресурсов для обоих участников проекта, а также обеспечивает исключение конфликта интересов между сторонами проекта.

Участие независимого технического надзора обусловлено правом концедента осуществлять контроль за проектированием, строительством и последующей эксплуатацией объекта, за проведением независимой экспертизы и обеспечением необходимого качества работ, производимых на всех этапах действия долгосрочного контракта. При этом стороны совместно привлекают технических консультантов.

На рисунке обозначены также финансовые и юридические консультанты. Необходимо отметить, что их участие в проекте предполагается только на этапе подготовке проекта до момента заключения основного соглашения.

### Способы и источники финансирования

Одним из возможных сценариев может рассматриваться следующий вариант организации финансирования, который учитывает возможности широкого круга участников, позволяя снизить финансовые требования к потенциальным партнерам в рамках долгосрочного контракта государственно-частного партнерства. Тем самым могут участвовать в конкурсе большее количество квалифицированных консорциумов, что, в

свою очередь, усилит конкуренцию, а также позволит сбалансировать затраты государственного бюджета за счет привлечения долгосрочных заемных ресурсов. Не секрет, что региональный субъект как заемщик более надежен для кредитной организации. Следовательно, и условия сотрудничества для такого партнера будут более выгодными.

В соответствии с моделью концедент предоставляет до 55 % требуемого объема финансирования в форме бюджетной субсидии, а концессионер обеспечит финансирование оставшихся 45 % стоимости проекта за счет собственных и заемных средств. Предполагается, что участники проекта привлекут долгосрочные кредитные ресурсы для обеспечения своих обязательств по организации финансирования проекта. При этом доля участия концессионера собственными средствами определена не менее 15 %, и данный показатель может рассматриваться как критерий оценки конкурсных предложений.

Необходимо отметить, что процентная ставка привлечения концессионером заемных средств может оговариваться отдельно в рамках общего контракта. При этом данный финансовый показатель может рассматриваться как критерий оценки конкурсных предложений.

В качестве примера в таблице, представленной ниже, приведены консолидированные источники финансирования и компоненты проекта рассчитанного на 15 лет, общей стоимостью 7,7 млрд. руб. в ценах соответствующих лет.

Таблица 1

#### Консолидированные источники финансирования и компоненты проекта

Источники финансирования		Млрд руб	%	Компонент Проекта	Млрд руб	%
Финансирование из источников концессионера		3.5	45.0	Строительство	5.6	72.7
в т.ч.	из собственных средств	1.2	15.0	Текущий ремонт	2.0	26.0
	привлеченное финансирование	2.3	30.0	Содержание	0,1	1.3
Финансирование со стороны концедента		4.2	55.0			
в т.ч.	из собственных источников (включая финансовое обслуживание проекта)	1.5	20.0			
	привлеченное финансирование	2.7	35.0			
Всего источников финансирования		7.7	100.0	Общая стоимость Проекта	7.7	100.0

Нужно отметить, что в условиях, когда использование объекта инвестиционного строительства не приносит дохода, окупаемость для участников проекта будет обеспечиваться за счет средств бюджета заказчика. Другими словами, вся нагрузка по обеспечению возврата тела кредита и процентов, в том числе и концессионера, ляжет на государство.

Такое разделение доли финансового участия в строительной части проекта, где 85 % - ответственность концедента - не является критичным, финансовая ответственность и заинтересованность могут обеспечиваться за счет выстраивания движения денежных потоков. Например, сделка может быть структурирована таким образом: на первом этапе происходит возврат финансовых затрат по заемным средствам участников

проекта, а только затем выплачивается премия инфраструктурному провайдеру. В связи с тем, что положительный денежный поток (прибыль) для концессионера будет формироваться в последние годы действия контракта, инфраструктурный провайдер будет заинтересован сопровождать контракт до конца.

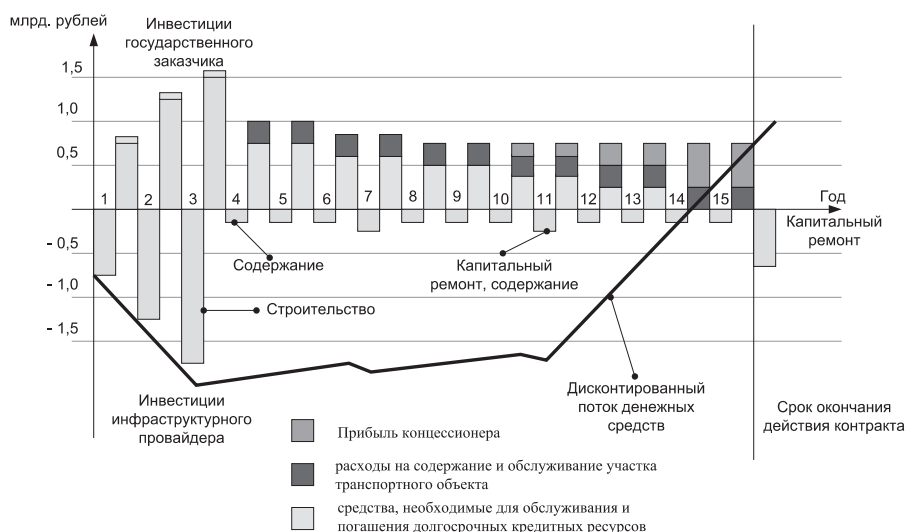
Вторым моментов является то, что законом о концессиях предполагается предквалификационная стадия, на которой предпочтения будут отданы тем компаниям, которые дорожат именем и репутацией, а также имеют значительный положительный опыт в секторе дорожного строительства и соответствующие финансовые ресурсы.

Внедрение новой финансовой модели позволит увеличить стоимость проекта в приведенных ценах на стоимость заемных ресурсов. Безусловно, привлечение заемных средств при процентной ставке ниже индексов дефляторов, утвержденных в рамках прогноза социально-экономического развития, было бы оправдано и эффективно. Однако возможность распределять финансовые обязательства во времени, пользоваться транспортным объектом, тем самым получая экономические эффекты (потери от ДТП, сокращение потерь, связанных со временем пребывания в пути и т.д.), в обозримом будущем перекрывает бюджетную неэффективность государственных расходов.

### Финансовые потоки долгосрочного контракта

В соответствии с подходами и принципами, описанными в рамках модели жизненного цикла, можно определить структуру денежных потоков.

Жизненный цикл транспортного инфраструктурного объекта в соответствии с утвержденными нормами может составлять до 25 лет (исключая некоторые мостовые сооружения). В качестве примера можно рассмотреть контракт длительностью до 15 лет с возможностью пролонгации после капитального ремонта (рис.2), данный срок включает в себя этап строительства – 3 года и этап эксплуатации 12 лет. В среднем по нормам для дорог с асфальто-бетонным покрытием предписаны следующие межремонтные сроки, каждые 4 года – текущий ремонт и каждые 12 лет - капитальный ремонт [4].



Р и с. 2 Пример денежных потоков в долгосрочном контракте [Д.А.Изосимов, 2010]

На стадии строительства, в течение первых трех лет концессионер и концедент участвуют в софинансировании расходов на строительство. Заказчик на данном этапе выступает в качестве соинвестора, при этом платежи от концедента поступают пропорционально финансовому потоку от концессионера.

В процессе строительства контроль за соблюдением качества работ обеспечивается службой внешнего технического надзора, состоящей из экспертов кредитной организации, государственного заказчика.

По итогам подписания акта Государственной приемочной комиссии о приемке законченного инфраструктурного транспортного объекта в эксплуатацию, финансирование переходит на основную стадию контракта – платежей за доступность.

С момента ввода в эксплуатацию концедент регулярно производит платежи концессионеру на основе показателей эффективности. Такие ключевые показатели эффективности могут среди прочего включать следующее: средняя скорость потока на участке, пропускная способность, количество ДТП, требования по удалению снега/льда, показатели качества дорожного полотна: ровность, состояние дренажной системы и т.д.

Контроль качества проводимых работ по содержанию объекта берет на себя инфраструктурный провайдер. Концессионер обеспечивает ежедневный мониторинг пропускной способности объекта на ключевых участках.

Государственный заказчик контролирует целевые показатели в постоянном режиме средствами технического мониторинга инфраструктурного провайдера. Информация с пунктов технического контроля в круглосуточном режиме поступает на пульт центра управления движением.

Структура платежей за доступность среди прочего включает:

- средства, необходимые для обслуживания и погашения долгосрочных кредитных ресурсов, предоставленных концессионеру в рамках долгосрочного контракта, для реализации строительного проекта;
- расходы на содержание и обслуживание участка транспортного объекта в соответствии со стандартами качества, описанными в контракте;
- необходимую норму прибыли на инвестированные концессионером в рамках долгосрочного контракта ГЧП собственные средства.

При условии недоступности услуги заказчик оставляет за собой право депремировать инфраструктурного провайдера на сумму в размере до 100% от ежемесячного платежа, при этом расходы по обслуживанию обязательств и расходы на содержание остаются за концессионером. Однако при условии, когда плановые показатели выше пороговых значений, может быть предусмотрен механизм премирования в рамках утвержденных бюджетных лимитов.

Положительным финансовым результатом, с точки зрения концессионера является положительный дисконтированный денежный поток по завершении проекта.

## **Риски и гарантии**

К ключевым моментам при подготовке долгосрочных контрактов относится работа с рисками, которые можно структурировать по следующим направлениям – управленческие, правовые и финансовые.

Распределение рисков между участниками проекта предусматривается по следующим принципам:

- риски, связанные с подготовкой территории (выкупа земли, перенос коммуникаций, дальнейшим развитием территории) – риски концедента;
- риски, связанные с проектированием, строительством и последующей эксплуатацией транспортного объекта, согласованием проекта возлагаются на концессионера;
- риски, связанные с изменением макроэкономического климата, финансированием строительства, обнаружением непредвиденных условий, распределяются между сторонами.

Необходимо отметить такой важный момент: для подобных долгосрочных контрактов, описанных представленной выше моделью, риска недостаточной интенсивности транспортных потоков не существует.

В рамках данной статьи остановимся на тех рисках, которые можно выделить в качестве самых важных для обеих сторон проекта - риск отсутствия или недостаточного объема финансирования проекта со стороны концедента (риск неплатежей) и риск несвоевременного завершения работ и/или низкого качества строительного-монтажных работ.

В процессе управления выявленными рисками необходимо отметить важный принцип, которого придерживаются обе стороны долгосрочного контракта. Это заинтересованность в конечном результате, а именно создание качественного инфраструктурного объекта и его сопровождении в течение действия долгосрочного контракта.

Для обеспечения гарантии по рискам неплатежей, в том числе возвратности заемных средств концедента, субъекту Российской Федерации в рамках норм Бюджетного кодекса Российской Федерации необходимо сформировать реестр долгосрочных расходных обязательств на основании графика платежей, обеспечивающего в долгосрочной перспективе финансирование обязательств субъекта перед участниками контракта на сумму финансовых затрат, отраженных в контракте.

Для обеспечения устранения группы рисков, связанных с низким качеством производства работ или преждевременным выходом из проекта концессионера, предусматривается процедура депремирования на основании показателей качества или мотивации исполнителя через механизм, когда возврат собственных средств, а также прибыли по проекту происходит в течение последних лет.

В последние несколько лет финансирование дорожного хозяйства осуществляется по остаточному принципу. Это связано и с мировым финансовым кризисом, и с общей социально-экономической ситуацией в стране. Субъекты Российской Федерации, находясь в условиях жесткой экономии, имеют реальную возможность перейти на качественно иной уровень проектирования, строительства и эксплуатации транспортных объектов, мотивируя всех участников этого процесса быть эффективными и конкурентоспособными.

При этом данный инструмент полностью отвечает стратегии, которую для себя выбрал Пермский край – выстраивание модели конкурентного развития. Как отмечал в своей работе «Экономика региона в условиях мирового кризиса» О.А.Чиркунов, в рыночной экономике «необходимо правильно создавать мотивы, побуждающие население, бизнес и все государственные и муниципальные структуры продвигаться в желаемом направлении развития» [5].

Модель жизненного цикла создает правильную мотивацию - подрядной организации выгодно вложиться в объект первоначально, применить инновации, передовые материалы, качественно выполнить работы на всех этапах, а потом гарантированно получать доход на протяжении многих лет. Для потребителя услуги выгодно перейти на

заказ транспортной доступности, при этом государственный заказчик платит за услугу в долгосрочной перспективе после ее предоставления, а не за «черный ящик».

Кроме того, эта модель позволяет субъекту рационально распорядиться ограниченным финансовым ресурсом. Пользователь получает инфраструктурный объект в обозримом будущем, а платит за него по мере использования, также платят и следующие поколения, которые его фактически и будут использовать.

### **Список литературы**

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>
2. Перечень поручений по итогам совещания по вопросам строительства объектов транспортной инфраструктуры от 15.04.2010 // URL: <http://www.kremlin.ru/news/7458> (дата обращения: 10.11.2010)
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
4. ВСН 41-88 Региональные и отраслевые нормы межремонтных сроков службы нежестких дорожных одежд и покрытий.
5. Чиркунов О.А. «Экономика региона в условиях мирового кризиса», Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование №1 (38) апрель 2009 г.



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.1(470.53)

**Т.В. БУКИНА**, к.геог.н., доцент кафедры экономической теории  
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики –  
Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: bukinatv@mail.ru

**Е.Л. ЗУЕВА**, к.экон.н., доцент кафедры государственного и  
муниципального управления  
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики –  
Пермь, г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: ZuevaEL@hse.perm.ru

**Н.П. КЛИМОВА**, начальник планово-экономического департамента  
Администрации г. Перми, г. Пермь, ул. Сибирская, 15  
Электронный адрес: ueigorod@perm.permregion.ru

### АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА ПЕРМИ В 1989-2008 ГГ.

Развитие городов, как и других муниципальных образований, происходит в сложных трансформационных условиях. Наибольшее влияние на трансформационные процессы в российских городах оказывают кардинальные изменения в политической, экономической и социальной сферах страны. Города уже сейчас находятся в условиях жесткой конкуренции за ресурсы, рынки сбыта, рынки капитала.

Однако в развитии городов сохраняются перекосы в экономической и социальной структуре муниципальных образований, возникающие в условиях командно-административной системы и советской плановой экономики. Поселения развивались, выполняя заданную «сверху» функцию в рамках «политики размещения производительных сил», ориентированной на максимальную комплексность и взаимосвязь. Это привело к появлению проблем, с которыми сталкиваются сегодня российские города.

В статье проанализировано развитие г. Перми за 1989 – 2008 гг., что позволило выявить те тенденции, которые сформировали современную экономику города.

Развитие города Перми, как и других территориальных образований разного иерархического уровня, в советский период определялось основными принципами админист-

В статье представлены тенденции развития муниципального и немunicipального секторов экономики г. Перми за 1989-2008 гг., проведен SWOT-анализ экономики г. Перми за 1989-2008 гг.

**Ключевые слова:** экономика города, экономическая трансформация, немunicipальный сектор экономики, муниципальный сектор экономики.

ративно-командной экономики, организационной формой управления которой являлся отраслевой принцип. Его неэффективность имела негативные последствия в развитии территориальных образований. Это обусловило появление попыток реформирования модели экономического развития, которые предпринимались в 1965 и 1979 гг., но не были масштабными, что не позволило стране пойти по пути эволюционных реформ.

В начале 80-х гг. ситуация в экономике характеризовалась как застойная. Изменения в экономике начались с 1985 г. Было сделано немало попыток ослабить нарастающие кризисные явления [1], однако допущенный при этом ряд ошибок способствовал тому, что подступающий кризис даже усилился.

Все сказанное определяло протекание экономических процессов во всех территориальных образованиях, в том числе и в г. Перми. Кроме этого, на эти процессы повлияла особенность г. Перми как «закрытого города», специализирующегося на производстве продукции ВПК. По оценкам экспертов, в городе доля продукции ВПК составляла 70% от общего объема производства.

Характеризуя промышленность г. Перми, необходимо отметить, что отраслевой принцип управления позволил разделить промышленные предприятия в зависимости от союзного подчинения, республиканского подчинения и местного (двойного) подчинения. Характеристика «местное (двойное) подчинение» отражала форму управления предприятиями, расположенными на территории города. Дело в том, что, находясь на городской территории, предприятия местной промышленности, кроме тех, что подчинялись горисполкому, имели областное управление. Это создавало трудности в их управлении и не способствовало повышению эффективности их работы. Так, по оценкам экспертов того времени [2], промышленные предприятия местной промышленности являлись наиболее отсталой частью всех промышленных предприятий. Из этого следует, что в советский период основу развития города составляли неэффективные предприятия.

На рис. 1 показано изменение показателя производства продукции местного (двойного) подчинения в г. Перми за 1987 – 1989 гг.



Рисунок 1. Производство продукции местного (двойного) подчинения для заключения договоров в Перми в 1987-1989 гг.\*

\*Сост. по источн.: Итоги выполнения Государственного плана экономического и социального развития Пермской области. Статистический бюллетень - № 12/397, 1988; № 12/385, 1988; № 12/373 1987.

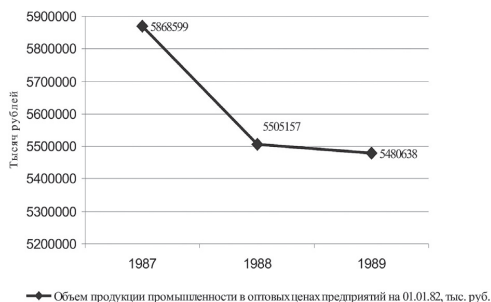


Рисунок 2. Объем продукции промышленности в оптовых ценах предприятий на 01.01.1982 в Перми в 1987-1989 гг.\*

\*Сост. по источн.: Итоги выполнения Государственного плана экономического и социального развития Пермской области. Статистический бюллетень - № 12/397, 1989; № 12/385, 1988; № 12/373 1987.

Рост производства продукции местного (двойного) подчинения с 1988 по 1989 г. (рис. 1) объяснялся не увеличением ее выпуска, а повышением оптовых цен. Подтверждением этого является анализ объема производства продукции промышленности в оптовых ценах предприятий на 01.01.1982 г. (рис. 2).

Сокращение объема производства продукции промышленности сопровождалось сокращением численности промышленно-производственного персонала.

При этом если сокращение объемов производства с 1987 по 1989 г. составило 7%, то сокращение численности промышленно-производственного персонала за аналогичный период – 67%. На этом фоне производительность труда в промышленности г. Перми с 1987 по 1989 г. характеризовалась ростом, который не связан с повышением продуктивности производственной деятельности, и в большей мере является свидетельством экстенсивного характера экономики г. Перми (рис. 3).

Небезынтересно проанализировать динамику цен на продовольственные товары в г. Перми за 1987 – 1989 гг. в государственной торговле и форме свободной реализации торговли в виде комиссионной торговли и торговли на колхозных рынках. Детальная информация о динамике цен на основные виды продукции в г. Перми представлена на рис. 4.

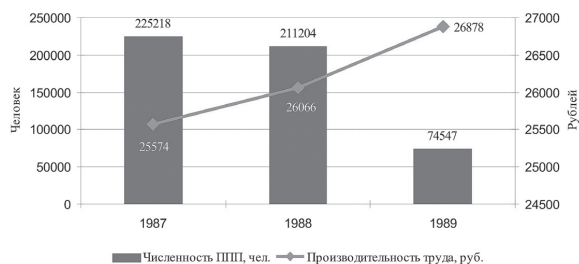


Рисунок 3. Изменение численности ППП и производительности труда в Перми в 1987-1989 гг.\*

\*Сост. по источ.: Итоги выполнения Государственного плана экономического и социального развития Пермской области. Статистический бюллетень - № 12/397, 1989; № 12/385, 1988; № 12/373 1987.

Розничные цены на основные продовольственные товары в г. Перми в 1987-1989 гг.\*

Наименование товара	1987			1988			1989		
	Государственная торговля	Комиссионная торговля	Колхозные рынки	Государственная торговля	Комиссионная торговля	Колхозные рынки	Государственная торговля	Комиссионная торговля	Колхозные рынки
Картофель (коп. за кг)	14	30	50	16	30	60	16	40	60
Капуста свежая (коп. за кг)	15	-	-	15	25	-	15	40	-
Капуста квашеная (коп. за кг)	16	60	100	16	50	150	16	45	150
Свекла (коп. за кг)	15	30	100	15	25	100	15	35	100
Лук зеленый (коп. за кг)	90	120	400	90	100	400	-	-	115
Лук репчатый (коп. за кг)	60	45	80	60	50	150	60	60	80
Морковь (коп. за кг)	25	40	100	25	35	100	25	35	100
Огурцы свежие (коп. за кг)	190	-	-	-	360	-	-	-	-
Помидоры свежие (коп. за кг)	220	340	300	-	560	300	-	560	500
Чеснок (коп. за кг)	250	250	400	250	250	350	250	250	300
Яблоки (коп. за кг)	130	150	250	140	240	450	160	300	300
Сухофрукты (коп. за кг)	170	260	300	170	226	600	170	290	500
Говядина (коп. за кг)	200	470	600	200	470	600	200	-	800
Баранина (коп. за кг)	190	470	600	190	470	600	190	-	700
Свинина (коп. за кг)	210	380	500	210	380	500	210	-	700
Молоко (коп. за л)	24	-	-	24	-	-	24	-	150
Яйцо (коп. за дес.)	90	-	-	90	-	-	105	-	-
Мед (коп. за кг)	400	600	1000	-	650	1000	-	750	1000

\*Сост. по источ.: Итоги выполнения Государственного плана экономического и социального развития Пермской области. Статистический бюллетень - № 12/397, 1989; № 12/385, 1988; № 12/373 1987.

Рисунок 4

На рис. 4 видно, что цены в государственной торговле почти не менялись, тогда как в комиссионной торговле и на колхозных рынках динамика цен в этот период более заметна.

Таким образом, развитие экономики г. Перми к началу 90-х гг. XX в. Имело следующие особенности. Происходило сокращение объемов производства в г. Перми. Экономическая ситуация в этот период мало поддавалась контролю. Она характеризовалась нарастающими трудностями в обеспечении предприятий всех отраслей сырьевыми и энергетическими ресурсами, комплектующими товарами, в финансировании предприятий всех уровней подчинения. На потребительском рынке возник дефицит товаров, в результате чего система талонов и карточек охватывает все большую номенклатуру товаров. Как и во всей стране, в г. Перми сложилась ситуация «денежного навеса», когда денежная масса намного превышает суммарное предложение товара. Это вело к обесцениванию рубля.

### **Основные тенденции развития экономики г. Перми в 1990 – 2005 гг.**

В указанный период становится неизбежным радикальное изменение модели управления экономикой. В г. Перми принимается решение о разработке программы перехода к рынку. В августе 1990 г. начинается создание программы, аналогичной программе «500 дней» С. Шаталина и Г. Явлинского. Но союзная программа «500 дней» не была принята. В результате переход к рынку был отложен на неопределенный срок.

Ситуация в экономике города в конце 1990 г. может быть определена уже не как «кризис», не как «острый кризис», а как «катастрофа». Как в стране, так и в г. Перми наблюдается рост дефицита продовольствия, практически разваливается потребительский рынок, усиливается финансовый кризис. Одновременно разворачивается процесс, который можно охарактеризовать как утрату властями возможностей управления. Это сказывается на управлении товарными, транспортными и денежными потоками.

### **Специфика трансформационных процессов в экономике г. Перми в 1991 – 1998 гг.**

Период с 1991 по 2004 г., исходя из процессов, происходящих в экономике, можно разделить на ряд этапов. Первый этап, охватывающий 1991 – 1995 гг., имеет следующие особенности.

В 1991 г. все негативные процессы протекают более интенсивно и появляются новые. Так, наряду с дальнейшим сокращением производства в результате реформ, проводимых председателем правительства СССР В.С. Павловым, отмечается рост цен: в г. Перми розничные цены повысились на 90%, в том числе на мясо и птицу – в 2,6 раза, на колбасные изделия – в 3,1 раза, хлебобулочные – в 3 раза. Одновременно сокращается производство продуктов питания на 10%, товаров легкой промышленности – на 12%, наблюдается шестикратное превышение уровня цен на колхозном рынке над государственными розничными ценами. Тем не менее в этот период еще существует административный контроль над ценами, что обуславливает в 1991 г. форму подавленной инфляции, но по сути в этот период была сформирована финансовая база будущей инфляции.

Ситуация на потребительском рынке усугублялась в силу неуправляемости кризиса, в результате чего резко сократилось поступление импортного продовольствия в город. Возникла проблема с обеспечением населения медикаментами, причиной этого явилось прекращение поступления лекарств из бывших социалистических стран, вызванное распадом Совета экономической взаимопомощи. Дело в том, что в нашей стране часть препаратов либо совсем не производилась, либо производилась в недостаточном количестве.

Осенью 1991 г. особое значение приобретает зерновая проблема. Государственные закупки зерна оказались недостаточными, в городе начал ощущаться дефицит хлеба, люди стояли в многочасовых очередях, получая не более двух буханок в одни руки.

Необходимость перехода к рынку стала бесспорной. Город, как и вся страна, начал готовиться к реформам. С января 1992 г. в Перми, как и во всей стране, начались рыночные реформы. Переход к рынку требовал институциональных преобразований экономики, которые охватывали 1992 – 1998 гг.

Платформой всех преобразований и одновременно важнейшей институциональной реформой стала либерализация экономики, сопровождающаяся освобождением цен, отменой монополии внешней торговли, открытием экономики и введением сво-

бодного курса рубля. Либерализация стремительно меняет облик пермской экономики. Изменения происходят как в лучшую, так и в худшую сторону, те не менее негативные тенденции имеют в данный период в г. Перми больший мультипликативный эффект, чем позитивные.

Наиболее четко в городе проявились следующие негативные тенденции:

1. **Инфляция.** В 1992 – 1995 гг. рост индекса цен производителей промышленной продукции происходил неравномерно: в 1992 г. он составлял 5010% годовых; в 1995 г. – 280. Данный рост индекса цен может характеризоваться как гиперинфляция – рост цен на 50% в месяц продолжительностью не менее шести месяцев (рис. 5).

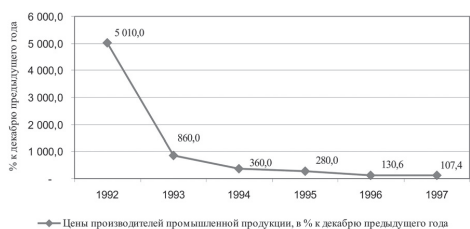


Рисунок 5. Динамика цен производителей промышленной продукции в Перми в 1992-1997 гг.\*

\*Сост. по источ.: Регионы России: социально-экономические показатели. - Росстат. - М., 2005, 2007



Рисунок 6. Галопирующая инфляция, измеренная по ценам производителей промышленной продукции в Перми в 1992-1997 гг.\*

\*Сост. по источ.: Регионы России: социально-экономические показатели. - Росстат. - М., 2005, 2007

В 1996 и в 1997 гг. можно говорить о дезинфляции по сравнению с периодом 1992 – 1995 гг., т.е. о снижении темпов инфляции, которые в 1996 и 1997 гг. достигли соответственно 131% и 107% (рис. 5). При этом инфляция, измеренная исходя из динамики изменения цен на промышленную продукцию, приняла форму галопирующей, т.е. изменение цен производителей промышленной продукции между максимальным и минимальным значениями составляло 23%, но данное изменение происходило крайне неравномерно (рис. 6).

2. Сокращение производства, сопровождающееся **изменением отраслевой структуры** экономики города. В 1991 – 1997 гг. происходит не очень успешная конверсия ВПК, которая привела к тому, что крупнейшие предприятия, являющиеся градообразующими для Перми, практически остановили свое производство, и, как следствие, изменилась структура экономики (рис. 7).

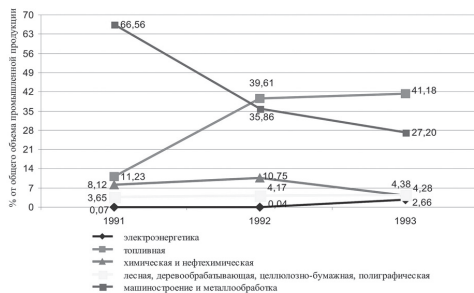


Рисунок 7. Изменение отраслевой структуры экономики в Перми в 1991-1993 гг.\*

\*Сост. по источ.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области. - Пермской областной комитет государственной статистики. - Пермь, 2001-2004 гг.

## Специфика трансформационных процессов в экономике г. Перми в 1991 – 2004 гг.

К 1998 г. основные институциональные реформы были осуществлены. Разумеется, в указанный период они не дали и не могли дать роста производства, повышения благосостояния людей. Но за это время были созданы принципиально новые институты: частная собственность, свободные цены, открытая экономика, адекватная рынку банковская система. Не менее важным является то, что начал быстро формироваться человеческий потенциал: появились менеджеры, приобретшие первый опыт, навыки и знания рыночной экономики.

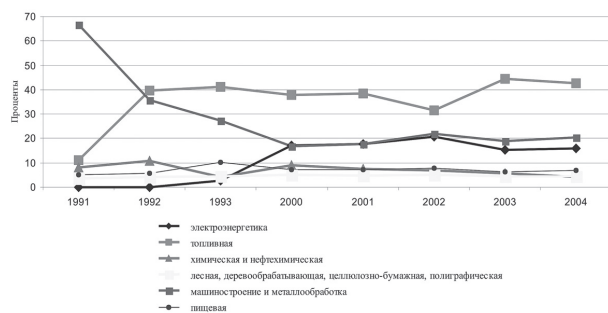


Рисунок 8. Доля отраслей экономики в общем объеме выпуска промышленной продукции г. Перми в 1991-2004 гг.\*

\*Сост. по источ.: "Основные показатели развития городов и районов Пермской области" - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.



Рисунок 9. Структурные изменения отраслевых приоритетов экономики г. Перми в 1991-1993 гг.

\*Сост. по источ.: "Основные показатели развития городов и районов Пермской области" - Пермский областной комитет государственной статистики. - Пермь, 2001 г.

продукции: с 67% в 1991 до 21% в 2004 г. При этом довольно резко за исследуемый период увеличилась доля топливной промышленности: с 11% в 1991 до 43% в 2004 г.

Основные структурные изменения экономики города произошли с 1991 по 1993 г. (рис. 9), когда значимость для экономики города топливной промышленности возросла практически в 4 раза, тогда как значимость машиностроения и металлообработки сократилась в 2,5 раза. Анализируя экономику г. Перми в 1991 – 2004 гг., следует отметить важную роль промышленности в формировании и развитии данного территориального образования: на долю топливной промышленности приходится 36% производимой продукции, машиностроения – 28, электроэнергетики – 11, пищевой промышленности – 7.

Особенностью города является также большое число оборонных предприятий. За указанный период на долю десяти основных предприятий ВПК приходилась половина численности промышленно-производственного персонала, 37% объема товарной продукции, 37% стоимости основных производственных фондов [3].

В качестве еще одной особенности экономики г. Перми следует отметить ее неэффективность. Так, по сравнению с развитыми странами, на единицу произведенных товаров и услуг расходовалось топливно-энергетических ресурсов в 2-2,5 раза больше, металла – в 2,5-2,7 раза больше. Производительность же труда по сравнению с теми же странами была в 15-20 раз ниже. Недостаточным являлось и качество выпускаемой продукции: только 5-7% соответствовало требованиям мировых стандартов.

Если сравнивать г. Пермь с другими городами-конкурентами, то к 2003 г. город занимал ведущие позиции по объему промышленной продукции в фактически действовавших ценах, а также по индексу промышленного производства (рис. 10)

На фоне трансформации институциональных основ пермской экономики возникли новые тенденции в её развитии.

Для анализа тенденций развития экономики г. Перми, представим её структуру и её изменения в 1991 – 2004 гг. (рис. 8).

Анализ структуры экономики г. Перми за 1991 – 2004 гг. позволил обнаружить довольно серьезные изменения. Сложившаяся в настоящее время структура экономики города кардинально отличается от той, которая существовала в советский период, и в соответствии с которой формировалась ресурсная и материально-техническая база. Изменение структуры экономики г. Перми связано со значительным сокращением доли продуктов машиностроения в объеме промышленной

Основные показатели развития промышленности в г. Перми и некоторых других городах в 2003 г.\*

Наименование городов	Объем промышленной продукции, млн руб.	Индекс промышленного производства, %	Число действующих организаций, ед.
Пермь	110484,7	107,6	169
Казань	47003,0	106,2	216
Нижний Новгород	68874,8	108,9	139
Самара	85477,9	104,8	190
Свердловск	53498,0	100,0	202

\* Сост. по источнику: Регионы России: Основные социально-экономические показатели городов. М., 2004.

Рисунок 10

и одно из последних мест по числу действующих организаций в промышленности. Это свидетельствует о высокой концентрации промышленного производства в г. Перми.

На основе сказанного можно сделать вывод о значимости промышленности в г. Перми и ее высокой концентрации по сравнению с другими крупными городами, что, несомненно, в условиях индустриального уклада экономики является позитивным фактором, но при переходе к постиндустриальному развитию может стать неким «якорем» эффективного развития города.

Поскольку основная роль в экономике города принадлежит отраслям промышленности, они являются фондоемкими и капиталоемкими, т.е. обладают значительными основными производственными фондами, необходимыми для производства продукции. Однако с 1991 по 2000 г. объем вводимого основного капитала был меньше необходимого более чем в 2 раза. Это, наряду с резким сокращением объемов производства вызвало снижение доходов предприятий, что привело к дестабилизации их финансового положения. К 1996 г. только 20% предприятий являлись платежеспособными, 30% находились в неустойчивом состоянии, 50% оказались убыточными. В целом кредиторская задолженность предприятий города к концу 1996 г. составила 16 трлн руб., что было сопоставимо с объемом производства товаров и услуг в г. Перми; объем дебиторской задолженности предприятий достиг 12 трлн руб.

### **Особенности немunicipального сектора экономики г. Перми в 1991 – 1999 гг.**

Экономику г. Перми условно можно разделить на два сектора: муниципальный, находящийся под контролем властных структур города, и немunicipальный, испытывающий только косвенное влияние со стороны власти через экономические и организационные меры.

**Немunicipальный** сектор экономики города в 90-х гг. включал в себя основную часть производительных сил города. В его ведении находилось до 75% всей собственности, он обеспечивал свыше 90% всех доходов. В составе данного сектора функционируют крупные предприятия города (ОАО «Пермские моторы», ОАО «Мотовилихинские заводы», ОАО «Пермэнерго», ОАО «ЛУКОЙЛ-Пермнефть» и др.). Ухудшение работы сектора, резкое сокращение объемов производства, инвестиций в его развитие снизили финансовый потенциал города, жизненный уровень населения, негативно изменили его структуру.

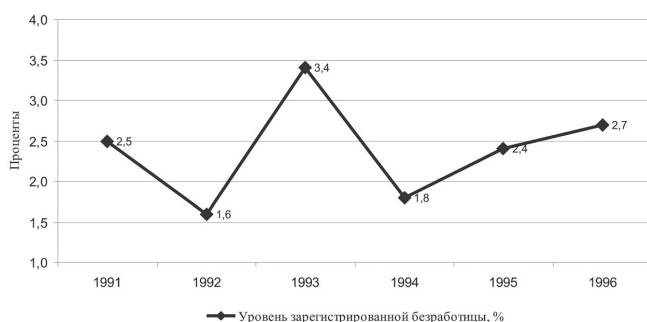


Рисунок 11. Уровень зарегистрированной безработицы в Перми в 1991-1996 гг.\*

\*Сост. по источн.: "Основные показатели развития городов и районов Пермской области" - Пермской областной комитет государственной статистики, - 2001-2004 гг.

В связи с конверсией ВПК, значительным уменьшением объемов производства, структурной перестройкой обостряется проблема безработицы. На рис. 11 представлена динамика уровня зарегистрированной безработицы в Перми с 1991 по 1996 г. Как видно, пик уровня зарегистрированной безработицы за исследуемый период приходился на 1993 г. и составляя 3,4%.

Однако следует понимать, что уровень зарегистрированной безработицы недостаточно адекватно отражает ситуацию на рынке труда. По нашему мнению, изменение уровня зарегистрированной безработицы в большей степени характеризует не структурные изменения экономики, а организационные, происходящие в службе занятости населения, которые в период с 1991-1996 гг. связаны с ужесточением условий постановки на учет и снятия с него.

Более показательным, на наш взгляд, является количество безработных. Например, с 1992 по 1997 г. безработица в г. Перми возросла в 208 раз. Также показательны уровень застойной безработицы, который к 1996 г. составлял 43%, и уровень хронической безработицы – 15,7%, превышающий приемлемый уровень (15%), утвержденный областной комиссией по труду и регулированию критической ситуации на рынке труда.

Таким образом, можно выделить следующие проблемы, характерные для немunicipальной экономики г. Перми, в 1991 – 2000 гг [4]:

1. Неэффективность системы регулирования экономики со стороны городских властей, обусловленная:

- отсутствием в городе целенаправленной экономической политики;
- недостаточным стимулированием привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и невысокой эффективностью их использования.

2. Падение спроса на продукцию пермских предприятий по причине:

- сокращения объема закупок правительством Российской Федерации оборонной продукции в 7-8 раз;
- снижения спроса на гражданскую продукцию, в том числе ТНП, вследствие их низкой конкурентоспособности и высокой конкуренции со стороны продукции развитых стран;
- отсутствия системы стимулирования спроса на товары с пермской маркой.

3. Незрелость рыночных отношений, проявляющаяся в следующих процессах:

- широком использовании бартерных операций вследствие низкой платежеспособности предприятий;
- отсутствии конкуренции на рынках города, где господствуют монополисты ОАО «Уралсвязьинформ», ОАО «Пермэнерго», ОАО «Перммолоко» и т.д.
- высокой, до 90%, доле вексельных операций, снижающих эквивалентность обменных операций.

4. Неблагоприятный деловой климат для производителей товаров и услуг, обусловленный следующими обстоятельствами:

- высоким налоговым прессом на производителей, в результате чего 80-90% вновь созданной стоимости уходит в налоги;
- невозможностью использования заемного капитала из-за высоких банковских ставок.

5. Низкая степень адаптации систем управления на предприятиях к условиям рынка, проявляющаяся в:

- отсутствии обоснованной стратегии развития предприятий;
- низком уровне квалификации менеджеров;
- неэффективности финансового менеджмента, управления издержками и снабженческо-сбытовой деятельности предприятий.

### Особенности муниципального сектора г. Перми в 1994 – 1999 гг.

*Муниципальный* сектор экономики г. Перми по экспертной оценке стоимости имущества на конец 1996 г. составлял около 36 трлн руб. и формировал доходную часть бюджета в объеме не более 50 млрд руб.

Рассмотрим характеристику муниципального сектора экономики г. Перми в 1994-1999 гг.

#### *Водоснабжение*

В г. Перми существует два независимых водозабора: Камский и Чусовской. Характеристика водоснабжения города в 1994 – 1999 гг. представлена на рис. 12.

Он характеризует следующие тенденции в водоснабжении города. С 1995 по 1997 г. наблюдалась тенденция увеличения как мощности водопроводов, так и объема воды, отпущенной потребителям. Данные пока-

затели за исследуемый период возросли соответственно в 1,2 (с 829 тыс. м<sup>3</sup> в сутки в 1995 г. до 950,4 тыс. м<sup>3</sup> в 1997 г.) и в 1,1 раза (со 180 тыс. м<sup>3</sup> в сутки в 1995 г. до 199 тыс. м<sup>3</sup> в 1997 г.). С 1997 г. проявилась обратная тенденция – сокращения, как мощности водопроводов, так и объемов отпущенной воды потребителям соответственно в 1,3 раза (с 950,4 тыс. м<sup>3</sup> в 1997 г. до 751,5 тыс. м<sup>3</sup> в 1999 г.). При этом больший объем потребляемой воды приходится на население – 66,6% в среднем за 1994 – 1999 гг.; расходы воды на коммунально-бытовые нужды за тот же период в среднем составили 33,4%.

Для водоснабжения г. Перми характерна ситуация, когда значительная часть воды, которая «теряется» в водопроводных сетях: в среднем за 1994 – 1999 гг. данный показатель составил 22,5% (рис. 13).

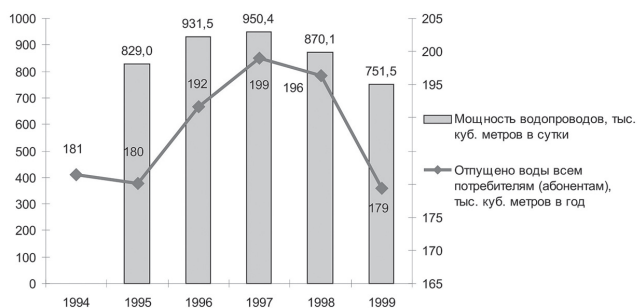


Рисунок 12. Основные показатели водоснабжения в г. Перми в 1994-1999 гг.

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Характеристика водоснабжения в г. Перми в 1994-1999 гг.\*

Наименование показателя	1994	1995	1996	1997	1998	1999	В среднем за 1994-1999 г.
Мощность водопроводов, тыс. куб. метров в сутки	...	829,0	931,5	950,4	870,1	751,5	
Отпущено воды всем потребителям (абонентам), тыс. куб. метров в год	181,4	180,1	191,6	199,0	196,3	179,4	187,97
<i>из них:</i>							
населению, тыс. куб. метров в год	119,4	121,8	121,6	129,5	128,5	130,0	125,13
на коммунально-бытовые нужды 1), тыс. куб. метров в год	22,6	20,0	26,0	16,1	19,8	18,3	20,47
в среднем на одного жителя, л в сутки	366	373	392	389	399	401	386,72
Потеря воды в водопроводной сети, %	21,7	21,3	23,0	26,8	24,5	17,3	22,43

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Рисунок 13

### Канализация

Характеристика водоотведения в г. Перми в 1994 – 1999 гг. представлена на рис. 14.

Рис. 14 свидетельствует о резком сокращении пропускной способности очистных сооружений канализации в 1999 г., когда установленная пропускная способность очистных сооружений сократилась с 393 тыс. м<sup>3</sup> в сутки в 1998 г. до 282,5 тыс. м<sup>3</sup> в 1999 г.

Важной характеристикой водоотведения является объем пропущенных сточных вод. На рис. 15 представлены показатели не только объема пропущенных сточных вод в целом, но и их качественные характеристики – объем очищенных сточных вод и их биологическая очистка.

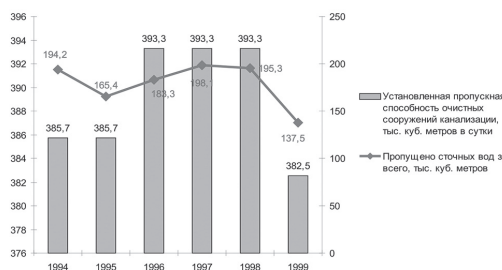


Рисунок 14. Основные показатели водоотведения в г. Перми в 1994-1999 гг.

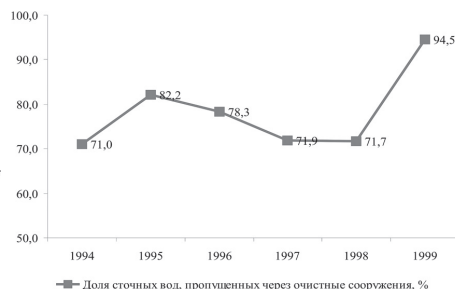


Рисунок 15. Доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, в г. Перми в 1994-1999 гг.

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Характеристика водоотведения в г. Перми в 1994-1999 гг.\*

Наименование показателя	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Установленная пропускная способность очистных сооружений канализации, тыс. куб. метров в сутки	385,7	385,7	393,3	393,3	393,3	382,5
Пропущено сточных вод за год - всего, тыс. куб. метров	194,2	165,4	183,3	198,1	195,3	137,5
<i>в том числе:</i>						
через очистные сооружения - всего, тыс. куб. метров	137,9	135,9	143,5	142,4	140,0	130,0
<i>из них:</i>						
прошли полную биологическую очистку, тыс. куб. метров	137,9	135,9	136,9	135,9	140,0	130,0
Доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, %	71,0	82,2	78,3	71,9	71,7	94,5
<i>из них:</i>						
прошли полную биологическую очистку, %	100	100	95	95	100	100

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Рисунок 15

Для г. Перми в 1994 – 1999 гг. характерно положительными тенденциями развития системы водоотведения: в 1999 г. доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, составила 94,5% от общего объема пропущенных сточных вод в городе, тогда как в 1994 г. – 71%, в 1998 г. – 72 (рис. 16). На основе этого можно говорить о том, что в этот период преодолена негативная тенденция, связанная с недостаточной очисткой сточных вод.

### *Теплоснабжение и энергоснабжение.*

Характеристика теплоснабжения г. Перми в 1994 – 1999 гг. представлена на рис. 17. В 1994 – 1999 гг. наблюдалось сокращение как объема тепловой энергии, отпущенной потребителям г. Перми, так и числа источников теплоснабжения. Это способствовало энергодефицитности локальных участков и микрорайонов города из-за отсутствия соответствующих теплогенерирующих мощностей.

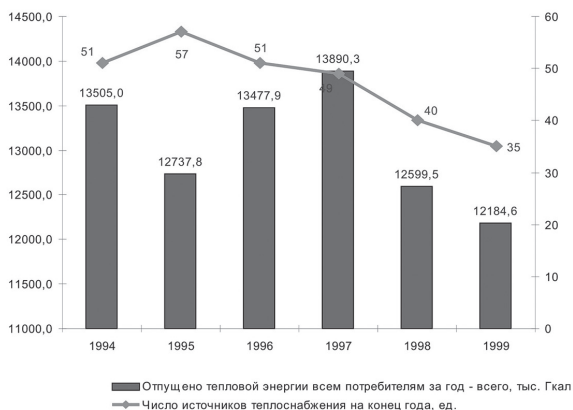


Рисунок 17. Характеристика теплоснабжения в г. Перми в 1994-1999 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Энергоснабжение г. Перми в 1994 – 1999 гг. отличалось энергодефицитностью локальных участков и микрорайонов города из-за отсутствия соответствующих трансформаторных мощностей и ЛЭП (наиболее дефицитными являются центр города, Дзержинский, Свердловский, и Индустриальный районы), а также неупорядоченностью кабельных сетей, нерациональным использованием электроэнергии.

Таким образом, работу муниципального сектора г. Перми в 1994 – 1999 гг. можно оценить как низко эффективную: до 30% используемой воды в городе терялось в водопроводных сетях; до 25% тепловой энергии расходовалось непроизводительно; до 15% электроэнергии использовалось нерационально; качество предоставляемых жилищно-коммунальных и транспортных услуг вызывало нарекания со стороны жителей города.

Доля бюджетных расходов на ЖКХ составляет 27%, оплата же коммунальных услуг населением города не превышает 17% фактических затрат. Директивное повышение коммунальных тарифов наталкивается на невозможность их оплаты большинством населения города вследствие низких доходов. А отсутствие обоснованных тарифов приводит к бюджетному кризису из-за роста расходов на ЖКХ [5].

Переход в муниципальную собственность ведомственной инфраструктуры (жилья, больниц, спортивных и культурных учреждений) значительно увеличил финансовую нагрузку на городской бюджет и еще в большей мере усугубил проблемы социальной сферы.

На основе сказанного проблемами муниципального сектора г. Перми в 1991 – 1999 гг. являлись:

- неэффективное использование инфраструктуры города по транспортировке ресурсов;

- невысокий финансовый потенциал городского бюджета, не позволяющий обеспечить на должном уровне текущие расходы социальных сфер города и их развитие;
- недостаточная обоснованность тарифов на муниципальные услуги, приводящая к чрезмерным бюджетным затратам;
- низкая эффективность работы муниципальных предприятий.

Экономика г. Перми к началу 1998 г. была готова к выходу из трансформационной рецессии, к началу экономического роста, к позитивным структурным сдвигам. Но кризис не позволил сделать это. Август 1998 г. остановил начинающуюся стабилизацию, привел к новому экономическому спаду, новому витку инфляции, увеличению безработицы, падению реальных доходов граждан.

### Специфика трансформационных процессов в экономике г. Перми в 1999 – 2005 гг.

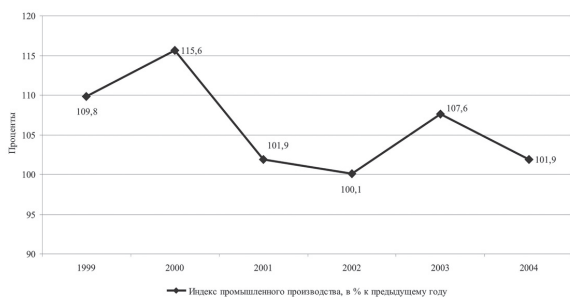


Рисунок 18. Индекс промышленного производства в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источ.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области. - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.

Восстановление экономики началось в 1999 г. Экономика города вышла на новый этап; его можно ограничить 1999 и 2004 гг. и классифицировать как этап стабилизации. Последняя стала возможна благодаря тому, что была создана новая институциональная среда, сформировались основные рынки. Немаловажную роль сыграла девальвация рубля, позволившая увеличить на рынке долю товаров отечественного производства.

Подтверждением того, что экономика г. Перми с 1999 г. по 2004 г. стабилизировалась, является динамика индекса промышленного производства в г. Перми.

На рис. 18 видно, что начиная с 1999 г. промышленность г. Перми характеризуется положительными темпами роста. Положительная динамика и затем некоторое снижение темпов развития являются следствием «эффекта быстрого старта», поскольку при благоприятных условиях в начале используются значительные незадействованные ресурсы и возможности, которые с течением времени уменьшаются и дают, хотя и положительный, но уже не такой значимый эффект.

Переход на новый уровень развития экономики города связан с качественными изменениями, к которым следует отнести ускоренное развитие инновационных отраслей, сферы услуг и др., что может позволить создать высокую добавленную стоимость.

### Особенности немunicipального сектора экономики в 1999-2005 гг.

Соотношение немunicipального и муниципального секторов экономики города сохранилось и в 1999 – 2004 гг.

Структура немunicipального сектора экономики г. Перми в 2000 – 2004 гг. представлена на рис. 19.

Анализ отраслевого разреза экономики г. Перми позволяет сделать следующие выводы (рис. 20). Во-первых, в экономике города сохраняются тенденции, возникшие

в начале 90-х гг. В частности, ведущую роль в экономике города по-прежнему играют топливная промышленность, электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, а также пищевая промышленность. Их доля в общем выпуске промышленной продукции составила в 2004 г. 86%, в том числе доля топливной промышленности – 43%.

В качестве положительных тенденций 2000–2004 гг. можно выделить устойчивую тенденцию увеличения роли в экономике города машиностроения и металлообработки, доля которой в общем объеме промышленной продукции в 2004 г. составила 20,5%. И, хотя этот показатель далек от уровня 1990 г., можно констатировать, что в данной отрасли с 2000 по 2004 г. происходят структурные изменения.

Сохраняется значимость для экономики города и фондоемких производств, а, следовательно, сохраняется необходимость обеспеченности основными производственными фондами.

На рис. 21 показана динамика коэффициентов ликвидации и обновления основных производственных фондов в Перми в 2000 – 2004 гг.

Данные показатели характеризуют процесс обновления основных производственных фондов. Коэффициент обновления рассчитывается как отношение величины вновь введенных основных фондов за определенный период к величине всех основных фондов, взятых на конец

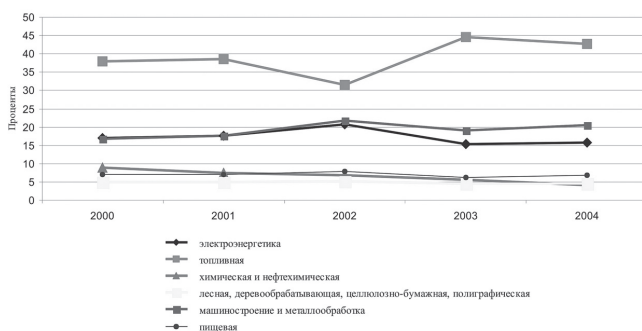


Рисунок 19. Структурные изменения в экономике г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.

Выпуск промышленной продукции в г. Перми в отраслевом разрезе в 200-2004 гг.\*

Наименование показателя	2000	2001	2002	2003	2004
Выпуск промышленной продукции (работ, услуг) в отпускных ценах предприятия	100	100	100	100	100
в том числе по отраслям:					
электроэнергетика	16,98	17,73	20,80	15,32	15,81
топливная	37,94	38,49	31,51	44,54	42,73
черная металлургия	1,94	1,89	1,24	0,98	1,77
цветная металлургия	1,24	1,30	1,55	1,00	1,06
химическая и нефтехимическая	8,88	7,45	6,94	5,63	4,19
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, полиграфическая	5,06	4,88	5,25	4,65	4,49
машиностроение и металлообработка	16,77	17,63	21,82	19,02	20,48
промышленность строительных материалов	1,04	1,11	1,15	0,97	0,95
легкая	0,12	0,09	0,09	0,30	0,31
пищевая	7,12	7,10	7,88	6,22	6,77
микробиологическая	0,25	0,23	0,06	0,00	0,00
мукомольно-крупяная и комбикормовая	1,48	1,27	0,99	0,80	0,92
медицинская	0,89	0,76	0,66	0,47	0,46
другие промышленные производства	0,30	0,07	0,07	0,10	0,06

\*Сост. по источн.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области. - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.

Рисунок 20

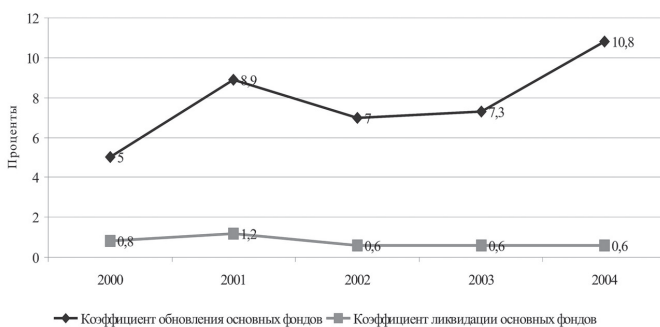


Рисунок 21. Коэффициенты ликвидации и обновления основных производственных фондов в промышленности г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Наличие и движение основных фондов предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) г. Перми за 1998-2008 гг. - Пермстат, 2008.

данного периода. Коэффициент обновления тесно связан с темпом роста основных фондов и отражает в основном экстенсивное обновление производства за счет ввода новых средств труда.

Следующим показателем, позволяющим более полно представить обновления основных производственных фондов, является коэффициент ликвидации, который вычисляется как отношение выбывающих за ветхостью и износом фондов за определенный период к основным фондам, определенными на начало этого периода. Сравнивая коэффициенты обновления и ликвидации, необходимо отметить, что большие значения их наблюдаются тогда, когда на предприятии идет интенсивная замена оборудования вследствие реконструкции или модернизации производства. Для предприятий г. Перми характерны относительно невысокие значения коэффициента ликвидации: в 2000 – 2004 гг. они составляли в среднем 0,76. При этом асимметрия значений данного показателя 0,14. Другими словами, процесс обновления основных производственных фондов является недостаточно эффективным, а с учетом высокой степени износа основных производственных фондов в городе – в среднем 41% за 2000 – 2004 гг. – настораживающим. Свидетельством тому служат чрезвычайные ситуации, возникающие на разных производствах, по причине высокой степени износа основных производственных фондов [6].

Коэффициент обновления, характеризующий экстенсивное обновление производства за счет ввода новых средств труда, имеет более высокое значение: в среднем за 2000 – 2004 гг. составило 7,8. Наиболее высокие темпы реконструкции и модернизации производства наблюдались в 2004 г.: значение коэффициента обновления возросло по сравнению с 2003 г. в 1,5 раза. Этот факт свидетельствует о начале масштабной реконструкции производства, которая продолжилась довольно высокими темпами в 2006 – 2007 гг.

Для развития немunicipального сектора экономики города в 1999 – 2004 гг. необходимым условием является формирование благоприятного делового климата. Создание его предполагает:

- совершенствование регулирования экономики города, связанного с определением основных направлений экономической политики;
- структурную реорганизацию экономики города на основе повышения доли и роли обрабатывающих отраслей, содействия развитию предприятий, производящих импортозамещающую продукцию, поддержки предприятий ВПК и т.д.;
- привлечение инвестиций в экономику города посредством формирования надежных финансовых структур, аккумулирующих финансовые средства населения для инвестиций в экономику города; введение инвестиционного залога с целью привлечения в город внешних инвесторов и т.д.;
- стимулирование инноваций путем создания условий для разработки и производства новых конкурентоспособных товаров и услуг.

### **Особенности муниципального сектора экономики г. Перми в 1999 – 2005 гг.**

Муниципальное хозяйство г. Перми представлено следующими видами: водоснабжением, водоотведением, тепло- и энергоснабжением.

#### *Водоснабжение.*

Водоснабжение в г. Перми в исследуемый период осуществлялось двумя водозаборами, обеспечивающими относительно неплохое качество воды.

На рис. 22 представлены основные показатели, характеризующие городское водоснабжение.

Анализ рисунка позволяет обнаружить две противоположные тенденции в данном секторе: с одной стороны, происходит сокращение объемов воды, отпускаемой потребителям, с 159 млн м<sup>3</sup> в сутки в 2000 г. до 145 млн м<sup>3</sup> в 2004 г., с другой стороны, увеличивается мощность водопроводов. На основе сказанного следует заключить, что водоснабжение в 2000 – 2004 гг. характеризуется низкой пропускной способностью сетей водоснабжения и отсутствием возможности присоединения в больших объемах новых потребителей.

Одной из особенностей водоснабжения г. Перми в этот период стало снижение потери воды в водопроводной сети. Если в 1994 – 1999 гг. она составляла в среднем 22,4%, то в 2000 – 2004 гг. величина данного показателя составила 17,4 (рис. 23).

### Водоотведение.

Характеристика водоотведения в г. Перми представлена на рис. 24. Развитие системы водоотведения в 2000 – 2004 гг. незначительно отличалось от ее развития в 1994 – 1999 гг. В качестве позитивного изменения можно назвать увеличение в 2003 г. пропускной способности очистных сооружений канализации до 385 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Однако максимальное значение этого показателя 500 тыс. м<sup>3</sup> в сутки, поэтому можно говорить о низкой производительности очистных сооружений. В качестве позитивных тенденций развития водоотведения в г. Перми в 2000 – 2004 г. следует отметить увеличение, по сравнению с периодом 1994 – 1999 гг., доли сточных вод, пропущенных через очистные

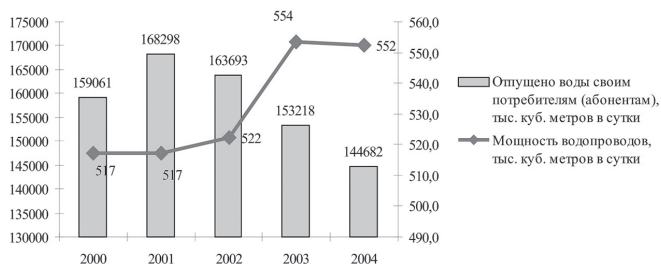


Рисунок 22. Основные показатели водоснабжения в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

### Характеристика водоснабжения в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

Наименование показателя	2000	2001	2002	2003	2004	В среднем за 2000-2004 гг.
Мощность водопроводов, тыс. куб. метров в сутки	517,1	517,3	522,1	553,5	552,4	532,5
Отпущено воды всем потребителям (абонентам), тыс. куб. метров в год	172,9	185,7	166,2	153,2	146,3	164,9
из них:						
населению, тыс. куб. метров в год	115,6	117,4	129,2	111,3	112,2	117,1
на коммунально-бытовые нужды 1), тыс. куб. метров в год	19,1	18,7	23	18,6	13,1	18,5
в среднем на одного жителя, л в сутки	366	370	414	354	343	369,4
Потеря воды с водопроводной сети, %	22,1	26,7	8,4	15,2	14,4	17,4

\*Сост. по источн.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области, - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.

Рисунок 23

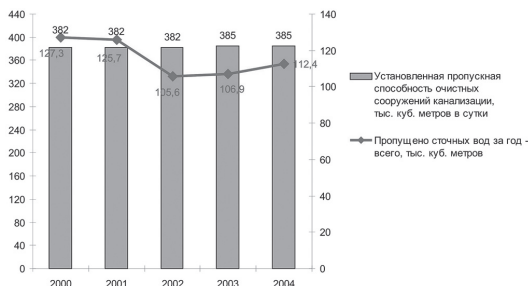


Рисунок 24. Основные показатели водоотведения в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

сооружения (рис. 25). Если в 1994 – 1999 гг. среднее значение данного показателя составило 78%, то в 2000 – 2004 гг. – 96% соответственно.

Характеристика водоотведения в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

Наименование показателя	2000	2001	2002	2003	2004
Установленная пропускная способность очистных сооружений канализации, тыс. куб. метров в сутки	382	382	382	385	385
Пропущено сточных вод за год - всего, тыс. куб. метров	127,3	125,7	105,6	106,9	112,4
<i>в том числе:</i>					
через очистные сооружения - всего, тыс. куб. метров	120,7	107,5	105,6	106,9	111,7
<i>из них:</i>					
прошли полную биологическую очистку, тыс. куб. метров	120,7	107,5	105,6	106,9	111,7
Доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, %	94,8	85,5	100,0	100,0	99,4
<i>из них:</i>					
прошли полную биологическую очистку, %	100	100	100	100	100

\*Сост. по источн.: Основные показатели развития городов и районов Пермской области. - Пермский областной комитет государственной статистики. - 2001-2004 гг.

Рисунок 25

### Теплоснабжение.

Характеристика теплоснабжения в г. Перми в 2000 – 2004 гг. представлена на рис. 26. Примечательным для этого периода является рост числа источников теплоснабжения: к 2004 г. их число увеличилось в 1,8 раза и составило 61.

Подводя итог развитию муниципального сектора экономики г. Перми, можно сделать следующие выводы. Прежде всего, необходимо отметить, что тенденции функционирования муниципального сектора, проявившиеся в 1991 – 1998 гг., сохранились и в 2000 – 2004 г. Кроме того, сократились потери воды в водопроводных сетях до 17%; увеличилась доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, до 96%, возросло практически в два раза число источников теплоснабжения.

Вместе с тем износ основных производственных фондов в ЖКХ: по оценкам экспертов составил 60-80%. Если же учесть, что в предыдущие годы наблюдались сокращение доли инвестиций в ЖКХ относительно общего объема инвестиций и рост доли расходов на ЖКХ в общем объеме бюджетных расходов, то ситуация остается довольно напряженной. Это подтверждается тем фактом, что плановый ремонт в ЖКХ в настоящее время уступил место аварийно-восстановительным работам, которые уже начинают приобретать массовый характер.

Вместе с тем износ основных производственных фондов в ЖКХ: по оценкам экспертов составил 60-80%. Если же учесть, что в предыдущие годы наблюдались сокращение доли инвестиций в ЖКХ относительно общего объема инвестиций и рост доли расходов на ЖКХ в общем объеме бюджетных расходов, то ситуация остается довольно напряженной. Это подтверждается тем фактом, что плановый ремонт в ЖКХ в настоящее время уступил место аварийно-восстановительным работам, которые уже начинают приобретать массовый характер.

Финансовое положение ЖКХ можно охарактеризовать как критическое. Если в 1997 г. убыточными были чуть более половины предприятий отрасли, что превысило

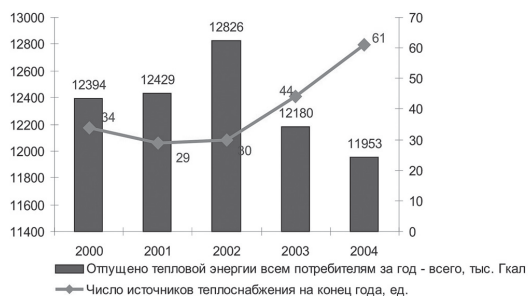


Рисунок 26. Характеристика теплоснабжения г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

показатель убыточных предприятий в городе, то к 2004 г. убыточные предприятия ЖКХ составили 57%, почти в три раза превысив средний показатель в экономике города. При этом стоимость услуг ЖКХ в связи с проводимой реформой данного сектора увеличивается в геометрической прогрессии (рис. 28 – 31). Из рис. 27 – 30 видно, что за 2000 – 2004 гг. стоимость 1 кВтч электроэнергии увеличилась в 2 раза; стоимость услуг водоснабжения и канализации для человека в месяц – 11,6; стоимость 1 м<sup>2</sup> отопления – в 8; стоимость горячего водоснабжения – 7.

Исходя из сказанного, можно обозначить проблемы, присущие муниципальному сектору экономики г. Перми в 2000 – 2004 гг.:

- необоснованность тарифов на коммунальные услуги;
- сильная изношенность внутригородской распределительной сети водоводов;
- малая пропускная способность сетей водоснабжения и, как следствие, отсутствие возможности присоединения новых потребителей;
- низкая производительность очистных сооружений;
- энергодефицитность локальных участков и микрорайонов внутри города из-за отсутствия необходимых теплогенерирующих и трансформаторных мощностей.

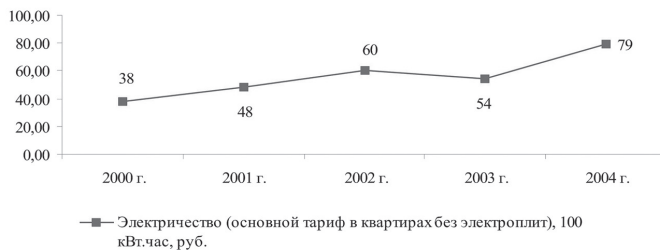


Рисунок 27. Средняя цена 100 кВт электричества в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.



Рисунок 28. Средняя цена водоснабжения и канализации в месяц с человека в г. Перми в 2000-2004 гг.

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

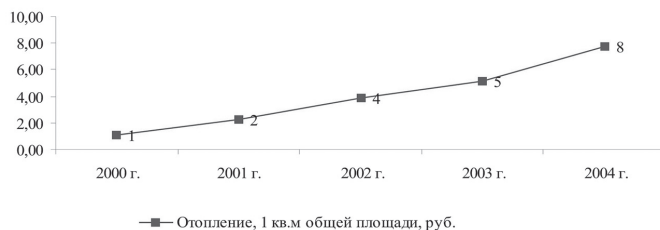


Рисунок 29. Средняя цена отопления 1 кв.м в г. Перми в 2000-2004 гг.

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.



Рисунок 30. Средняя цена горячего водоснабжения в месяц с человека в г. Перми в 2000-2004 гг.

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

## Структурные изменения экономики г. Перми в 2005 – 2008 гг. Специфика трансформационных процессов в экономике г. Перми в 2005 – 2008 гг.

В рассматриваемый период в г. Перми сто семьдесят крупных и средних организаций, имеющих основным видом деятельности «промышленное производство». Они составляют четвертую часть всех промышленных предприятий Пермского края. Преобладающей формой собственности является частная – 51%, на долю которой приходится 64,4% от общего объема отгруженных товаров собственного производства.

На рис. 31 представлена структура экономики г. Перми в 2005 – 2008 гг. в разрезе основных видов экономической деятельности.

Судя по рисунку на долю «обрабатывающих производств» приходится в среднем 80% общего объема отгруженной продукции. Значительной доле производства соответствует большое количество предприятий. Так среди всех предприятий, производящих выпуск промышленной продукции, видом деятельности «обрабатывающие производства» в 2008 г. занималось их наибольшее число. Производством машин и оборудования занимались 88 предприятий (59% всех промышленных предприятий), металлургическим и производством готовых металлических изделий – 69, производством электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 61, производством пищевых продуктов, включая напитки, и табака – 52.

Анализ структуры экономической деятельности в г. Перми показал, что с 2005 по 2008 г. в наибольшей степени увеличилось число предприятий, занимающихся производством электрооборудования, электронного и оптического оборудования (19,6%), обработкой древесины и производством изделий из дерева (13%), машин и оборудования (4,8%). Уменьшилось количество предприятий, связанных с такими видами деятельности, как целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность, производство резиновых и пластмассовых изделий, текстильное и швейное. Наибольший объем промышленной продукции приходится на машиностроительные предприятия оборонно-промышленного комплекса. Отраслевая структура в г. Перми в 2005 – 2008 гг. представлена на рис. 32. Из него видно, что с 2005 по 2008 г. главенствующее положение среди отраслей занимали химия и нефтехимия. Доля их продукции в общем объеме отгруженной продукции возросла с 2005 г. по 2008 г. в 1,2 раза. Второе место по объему отгруженной продукции в экономике г. Перми принадлежит машиностроению. Доля его продукции составляла в 2005 – 2008 гг. в среднем 19%. Третье место досталось электроэнергетике – на ее продукцию приходится 17,8 % всей отгруженной продукции.

Все сказанное свидетельствует об увеличении в экономике города доли отраслей, создающих конечный, а не промежуточный продукт, что, несомненно, является пози-



Рисунок 31. Структура экономики г. Перми в разрезе основных видов экономической деятельности в 2005-2008 гг.\*

\*Сист. по источн.: Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели. Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2005-2008 гг.

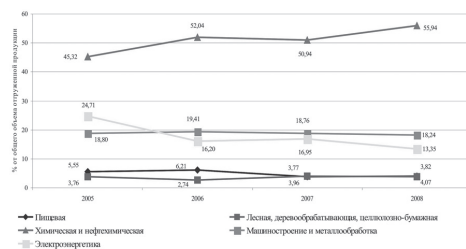


Рисунок 32. Отраслевая структура экономики г. Перми в 2005-2008 гг.

\*Сист. по источн.: Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели. Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2005-2008 гг.

тивной тенденцией развития экономики.

Однако следует отметить и негативные явления. Так, значительно увеличивалась доля продукции машиностроения в экономике города, несмотря на значительный потенциал, созданный в результате развития ВПК в советский период. Причиной этого, по нашему мнению, является сама структура машиностроения, которая характеризовалась высокой концентрацией и значительными размерами. Это не позволило данной отрасли перестроиться в условиях перехода к рыночной экономике, в результате чего были утрачены такие как высокий квалифицированный уровень инженерно-технических работников, так и рабочей силы; наличие значимых научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и т.д.

Анализ развития электроэнергетики в городе показал, что доли ее продукции в общем объеме отгруженных товаров снизилась с 24,7% в 2005 г. до 13,4% в 2008 г. При этом в исследуемый период увеличилось потребление электроэнергии, как предприятиями, так и населением. Кроме того, несмотря на то что Пермский край является энергообеспеченным регионом (мощность электростанций края составляет 6000МВт, или 2,8% от общероссийской мощности) [7, с. 75].

В нем существуют энергодефицитные территории, к которым относится и г. Пермь. Так, в 2006 г. потребление электроэнергии Пермско-Закамского узла достигло абсолютного максимума, а дефицит ее превысил абсолютный максимум на 100 МВт. По прогнозам дефицит и в дальнейшем будет увеличиваться [8, с. 68-69].

Учитывая этот факт, а также сокращение объема отгруженной продукции электроэнергетики города в общем объеме и наличие на территории города энергоемких отраслей и огромного числа бытовых потребителей (в г. Перми сосредоточена третья часть общей численности населения края), следует признать указанную тенденцию нарастающей (рис. 34), требующей принятия мер по ее ограничению.

Динамика индекса промышленного производства в г. Перми в 2005 – 2007 гг. представлена рис. 34.

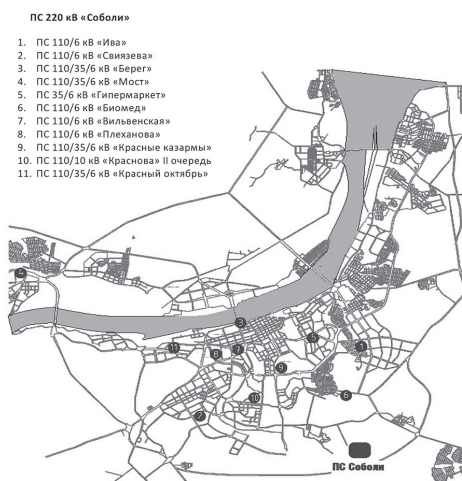


Рисунок 33. Территории энергодефицита, планируемые и стоящиеся подстанции (ПС) 220, 110, 35 кВт в г. Перми в 2005-2008 гг.

\*Сост. по источн.: Разработка концепции реализации инвестиционного потенциала г. Перми на краткосрочную перспективу. - Отчет о НИР - Пермь, 2007 г.

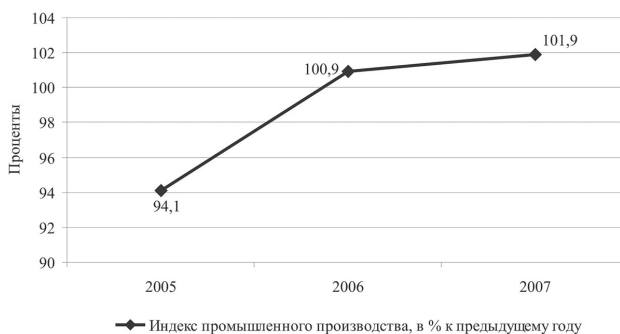


Рисунок 34. Индекс промышленного производства в г. Перми в 2005-2007 гг.\*

\*Сост. по источн.: Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели. Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2005-2008 гг.

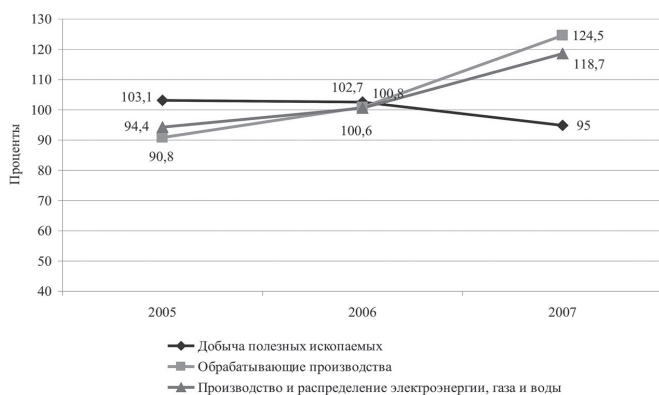


Рисунок 35. Индекс промышленного производства по видам экономической деятельности в г. Перми в 2005-2007 гг.\*

\*Сост. по источн.: Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели: Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2005-2008 гг.

Наиболее быстрый рост индекса промышленного производства наблюдался в 2006 г. Данный индекс от показателя 2005 г. составил 100,9%, а в 2005 г. он достиг лишь 94,1% по сравнению с предыдущим годом.

Проанализируем динамику индекса промышленного производства в г. Перми по видам экономической деятельности за 2005 – 2007 гг. (рис. 35).

Судя по рис. 35, позитивные тенденции в экономике

города, связаны с ростом значимости отраслей, создающих конечную добавленную стоимость. На конец 2007 г. стоимость основных производственных фондов крупных и средних промышленных предприятий г. Перми по остаточной учетной стоимости составила в действующих ценах 193,2 млрд руб. Как и в предыдущие годы, наибольший объем основных промышленных фондов (42,6%) приходился на долю обрабатывающих производств, – 34,5% на долю предприятий по добыче полезных ископаемых – на долю предприятий по производству и распределению электроэнергии 22,8% [9].

В добыче полезных ископаемых основную долю составляют фонды предприятий по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых (99,9%). В обрабатывающих производствах наибольший удельный вес имеют фонды предприятий по производству кокса и нефтепродуктов (37,2%).

Производством и распределением электроэнергии, газа и воды в г. Перми в 2005 – 2007 гг. занимались около трех десятков предприятий. Среди них основные фондодержатели – ОАО «Территориальная генерирующая компания №9» и ОАО «Камская ГЭС». Значительные фонды находились в ведении предприятий «Пермские городские электросети», «Центральные электросети АО «Пермэнерго»» и МУП «Пермводоканал».

Одной из проблем функционирования основного капитала является сокращение объемов производства. Оно ведет, в частности, к неполному использованию и утрате возможностей в связи с конверсией, приостановкой ряда оборонных предприятий, располагавших, как известно, наиболее прогрессивной техникой и технологией и наиболее высококачественным производственным потенциалом. Реализация этого потенциала при переходе к выпуску гражданской продукции требует дополнительных затрат.

В последние десятилетия производство должно было соответствовать текущим потребностям экономики и обороны страны и номенклатуре конечной продукции. В результате были созданы предметно-специализированные предприятия с очень жесткими технологическими связями, негибким и немобильным производством. Структура его конечной продукции отличалась крайней утяжеленностью. На таких предприятиях в связи с изменениями, в структуре технологии и спроса отпала потребность в эксплуатации некоторых видов основных фондов, не отвечающих задачам адаптации действующего производства к кардинально изменившейся ситуации. Рынком была востребована

только часть всего основного капитала, что привело к появлению в производстве огромной массы незагруженных производственных мощностей.

Еще одной проблемой функционирования основного капитала является неудовлетворительная динамика возрастной структуры. Значительная доля основных средств функционирует за пределами экономически оправданных сроков службы.

Средние фактические сроки службы как основного капитала в целом, так и его активной части еще в дореформенные годы намного превышали нормативные периоды эксплуатации. Высокая же степень морального (т.е. несоответствие современным технико-технологическим требованиям к основному капиталу) и физического износа, негативно сказывается на развитии промышленного производства.

В последние годы благодаря сложившемуся порядку обновления оборудования на промышленных предприятиях г. Перми наблюдается небольшое улучшение состояния основных фондов. В целом же степень износа основных производственных фондов промышленных предприятий г. Перми за 2005 – 2008 гг. практически не изменилась и в 2008 году составила 39,4% (рис. 36). Значительное снижение степени износа основных фондов произошло на предприятиях по производству и распределению электроэнергии, газа и воды. Наиболее изношенными являются основные фонды, связанные с добычей полезных ископаемых (45,2 %).

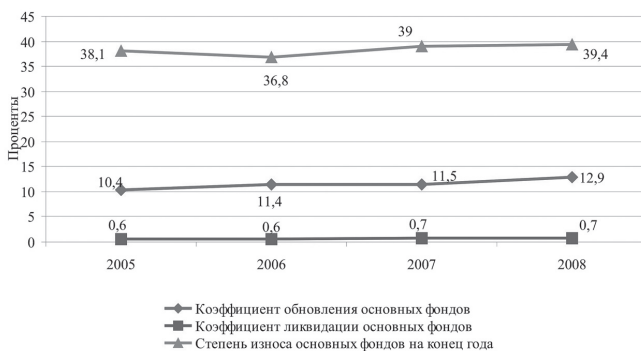


Рисунок 36. Основные показатели движения и состояния основных фондов крупных и средних предприятий и организаций в г. Перми в 2005-2007 гг.\*

\*Сост. по источн.: Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели: Статистический ежегодник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2005-2008 гг.

## Особенности муниципального сектора экономики г. Перми в 2005-2008 гг.

### Водоснабжение.

Развитие системы водоснабжения г. Перми в 2005 – 2008 гг. (рис. 37) определялось следующими факторами. Во-первых, наличием, как и в предыдущий период, двух независимых водозаборов – Камского и Чусовского. Причем значительная удаленность Чусовского водозабора от потребителей, способствовала росту затрат на транспортировку воды. Во-вторых, достигнутым в предыдущие годы относительно неплохим качеством воды на входе. В-третьих, сильной изношенностью внутригородской распределительной сети водоводов, обуславливающий низкое качество воды на выходе. В-четвертых, большой протяженностью сетей водоснабжения (1095 км). В-пятых, низкой

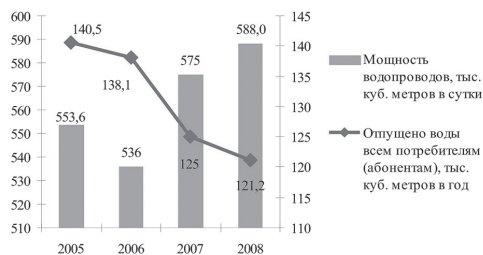


Рисунок 37. Основные показатели водоснабжения в г. Перми в 2005-2008 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

пропускной способностью сетей водоснабжения, что делает невозможным присоединение в больших объемах новых потребителей.

Характеристика водоснабжения в г. Перми в 2005-2008 гг.\*

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	В среднем за 2000-2004 гг.
Мощность водопроводов, тыс. куб. метров в сутки	553,6	536	575	588,0	563,2
Отпущено воды всем потребителям (абонентам), тыс. куб. метров в год	140,5	138,1	125	121,2	131,2
<i>из них:</i>					
населению, тыс. куб. метров в год	86,1	83,6	78,4	76,8	81,2
на коммунально-бытовые нужды, тыс. куб. метров в год	10,1	7,6	7,4	7,2	8,1
в среднем на одного жителя, л в сутки	265	252	238	233	246,9
Потеря воды с водопроводной сети, %	31,5	34,0	31,4	30,7	31,9

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Рисунок 38

Рис. 38 отражает состояние водоснабжения в г. Перми в 2005 – 2008 гг. Из него видно, что в исследуемый период потеря воды в водопроводной сети составила 32%, что превысило значение данного показателя в 2000 – 2004 гг. в 1,9 раза. Проблема износа водопроводных сетей в 2005 – 2008 гг. стала актуальной.

### Водоотведение.

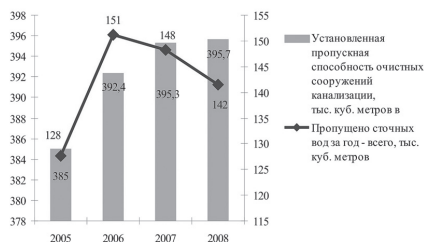


Рисунок 39. Основные показатели водоотведения в г. Перми в 2000-2004 гг.\*

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Характеризуя систему водоотведения в г. Перми в 2005 – 2008 гг. (см. рис. 39) следует отметить сохранение тенденций ее развития, проявившихся в предыдущие годы. В качестве позитивных изменений можно назвать увеличение к 2008 г. установленной пропускной способности очистных сооружений канализации до 396 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Однако этот показатель еще не достиг максимального значения, составляющего 500 тыс. м<sup>3</sup> в сутки, что свидетельствует о низкой производительности очистных сооружений.

В рис. 40 представлены особенности водоотведения в г. Перми в 2005 – 2008 гг.

К негативным тенденциям развития системы водоотведения в г. Перми в исследуемый период следует отнести уменьшение доли сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, до 83%. В период 2000 – 2004 гг., этот показатель составлял 99,4%. Важным является тот факт, что 100% сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, прошли полную биологическую очистку.

Таким образом, развитие водоотведения в г. Перми в 2005 – 2008 гг. характеризуется низкой производительностью очистных сооружений и уменьшением доли сточных вод, пропущенных через очистные сооружения.

## Характеристика водоотведения в г. Перми в 2005-2008 гг.\*

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	В среднем за 2005-2008 гг.
Установленная пропускная способность очистных сооружений канализации, тыс. куб. метров в сутки	385	392,4	395,3	395,7	392,1
Пропущено сточных вод за год - всего, тыс. куб. метров	127,7	151,2	148,3	141,5	142,2
в том числе:					
через очистные сооружения - всего, тыс. куб. метров	113,4	124,3	120,3	112,3	117,6
из них:					
прошли полную биологическую очистку, тыс. куб. метров	113,4	124,3	120,3	112,3	117,6
Доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения, %	88,8	82,2	81,1	79,4	82,9
из них:					
прошли полную биологическую очистку, %	100	100	100	100	100

\*Сост. по источн.: Характеристика муниципального сектора экономики города Перми в 1994-2008 гг. - Пермстат, 2008.

Рисунок 40

*Теплоснабжение и энергоснабжение.*

Теплоснабжение и энергоснабжение в г. Перми в 2005 – 2007 гг. имело следующие особенности.

Во-первых, существовало нескольких независимых поставщиков теплоэнергии, что позволяло создавать конкурентную среду в данной сфере и, соответственно, способствовало повышению качества предоставляемых услуг.

Во-вторых, в г. Перми функционировали мощные тепловые источники, централизованно обеспечивающие 93,7% потребителей.

В-третьих, можно было констатировать с одной стороны, достаточность энергосистемы региона, дающий возможность решить все локальные вопросы, связанные с нехваткой энергии; с другой – энергодефицитность локальных участков и микрорайонов города из-за отсутствия соответствующих теплогенерирующих и трансформаторных мощностей, а также ЛЭП.

В-четвертых, существование на территории города ряда независимых производителей электрической энергии (АО «Авиадвигатель» – газотурбинная установка 4МВт; АО «Сибурхимпром» – ГТУ 8 МВт; АО «Пермский картон» – паровая установка 6 МВт, Завод им. Кирова). Это позволило крупнейшим предприятиям города обеспечивать себя необходимой электроэнергией, что снижало энергодефицитность города.

**SWOT-анализ экономики г. Перми**

Подводя итог анализу развития экономики г. Пермь в 1989 – 2008 гг., можно определить ее сильные и слабые стороны.

**Немуниципальный сектор экономики г. Перми****Сильные стороны**

1. Значительная доля в структуре промышленности предприятий обрабатывающих производств – 85% от общего объема отгруженной продукции.

2. В структуре «обрабатывающих производств» преобладание химической и нефтехимической промышленности.
3. Промышленность города характеризуется высокой концентрацией производства.
4. Высокая доля крупных и средних предприятий в структуре промышленности: на их долю приходится 90% производства всей продукции промышленности.
5. В обеспечении доходов отдельных крупных предприятий существенную долю занимает государственный заказ.
6. Высокие темпы роста индекса промышленного производства – 102% в 2007 г. по отношению к 2006 г.
7. Реализация в городе краевой программы «Проект “24-20”», направленной на снижение ставки налога на прибыль с 24% до 20% за счет снижения региональной части налога с 17,5% до 13,5%.

### **Слабые стороны**

1. Высока степень износа основных производственных фондов: износ основных промышленно-производственных фондов (ОППФ) в 2008 г. составила 39,4%.
2. Низкие темпы обновления и выбытия ОПФ: в 2007 г. коэффициент обновления ОПФ – 12,9%, коэффициент выбытия ОПФ – 0,7%.
3. Относительно невысокие темпы роста заработной платы в реальном выражении, что обусловлено инфляционными процессами, происходящими в г. Перми.
4. В целом низкие темпы роста объемов производства как в физическом, так и в денежном выражении, в последнем случае из-за роста цен производителей.
5. Дефицит квалифицированных рабочих, инженеров, обусловленный непривлекательной заработной платой, квалификационным дисбалансом между спросом и предложением на рынке труда и отрицательным миграционным сальдо.
6. Нестабильность и недостаточность инвестиционного потока.
7. Низкая конкурентоспособность продукции ряда производств, особенно обрабатывающих.
8. Низкая производительность труда.
9. Незначительная доля в промышленности предприятий малого бизнеса.
10. Низкая степень кооперации крупных и малых промышленных предприятий.
11. Сложность административного влияния на принятие решений в области промышленной политики.
12. Недостаточное финансирование НИОКР
13. Незначительные объемы экспорта вследствие низкой конкурентоспособности продукции.

### **Угрозы**

1. Сверхконцентрация в городе промышленности.
2. Сокращение физических объемов производства вследствие низкой производительности труда, обусловленной как отсутствием необходимых кадров, так и морально и физически устаревшими ОПФ.
3. Дефицит рабочих и инженерных кадров в промышленности.
4. Значительная дифференциация в уровне заработной платы работников различных отраслей промышленности.
5. Растущий дефицит энергетических и водных ресурсов.

6. Низкий уровень инвестиционной привлекательности организаций промышленности по сравнению с уровнем инвестиционной привлекательности земельных участков, на которых они расположены, что способствует к продолжению процессов недружественных поглощений и непроизводительного репрофилирования этих организаций.

7. Ограниченность экстенсивного роста промышленного производства.

8. Рост цен на сырье и комплектующие на существующей технологической и производственной базе обостряет проблему поиска и расширения устойчивых взаимовыгодных кооперационных связей и развития сырьевой базы промышленности.

### **Возможности**

1. Создание промышленных кластеров на базе отдельных отраслей промышленности (прежде всего нефтехимической и машиностроительной)

2. Повышение производительности труда за счет модернизации ОПФ и привлечения на территорию города необходимых кадров (как из других территорий, так и выпускников образовательных учреждений).

3. Создание инновационных производств на базе существующих крупных предприятий.

4. Рост спроса на высокотехнологичную продукцию.

### **Муниципальный сектор экономики г. Перми**

#### **Сильные стороны**

##### *Водоснабжение и водоотведение*

1. Наличие двух независимых водозаборов.

2. Относительно неплохое качество исходной воды.

##### *Теплоснабжение*

3. Существование нескольких независимых поставщиков тепловой энергии.

4. Наличие мощных тепловых источников, централизованно обеспечивающих 93,7% потребителей.

5. Электроснабжение

6. Достаточность энергосистемы региона, технически позволяющая решить локальные вопросы, связанные с нехваткой энергии.

7. Наличие на территории города ряда независимых производителей электрической энергии (АО «Авиадвигатель» – газотурбинная установка 4МВт; АО «Сибурхимпром» – ГТУ 8 МВт; АО «Пермский картон» – паровая установка 6 МВт, Завод им. Кирова).

#### **Слабые стороны**

1. Централизованные инженерные сети при многополярной структуре города, как следствие чрезмерные потери ресурсов.

2. Неэффективность управляющих компаний.

3. Отсутствие координации в работе с инженерными сетями.

4. Необоснованность тарифов на коммунальные услуги.

##### *Водоснабжение и водоотведение*

5. Высокая степень изношенности внутригородской распределительной сети водоводов (низкое качество воды на выходе – не соответствие нормам ПДК, давления).

6. Большая протяженность сетей водоснабжения (1095 км), относительная удаленность Чусовского водозабора.

7. Низкая пропускная способность сетей водоснабжения. Отсутствие возможности присоединения в больших объемах новых потребителей.

8. Низкая производительность очистных сооружений (385 тыс. м<sup>3</sup>/сут. при максимуме до 500 тыс. м<sup>3</sup>/сут.).

9. Теплоснабжение

10. Энергодефицитность локальных участков и микрорайонов города из-за отсутствия теплогенерирующих мощностей, особенно в перспективных районах комплексной застройки.

11. Большая протяженность сетевого хозяйства (878 км).

12. Электроснабжение

13. Энергодефицитность локальных участков и микрорайонов внутри города из-за отсутствия соответствующих трансформаторных мощностей и ЛЭП (наиболее дефицитными являются центр города, Дзержинский, Свердловский, и Индустриальный районы).

14. Энергодефицитность, препятствующая перспективному жилищному строительству в Мотовилихинском и Кировском районах.

15. Неупорядоченность кабельных (электрических и волоконных) сетей.

### **Возможности**

1. Использование инновационных технологий (например теплосбережения).

2. Применение новых форм управления и финансирования объектов ЖКХ.

### *Водоснабжение и водоотведение*

3. Строительство второй очереди очистных сооружений.

4. Перевод всей правобережной части на воду Чусовского водозабора.

5. Наличие артезианских источников водопользования.

6. Теплоснабжение

7. Строительство локальных теплогенерирующих источников, приближенных к потребителям.

8. Прокладка тепловых трасс от мощных централизованных источников тепла к энергодефицитным районам.

9. Закольцовка трасс для повышения надежности системы теплоснабжения.

10. Электроснабжение

11. Строительство и реконструкция ЛЭП и трансформаторных подстанций.

12. Реализация перспективных проектов развития электрогенерации в г. Перми в рамках ТГК-9, строительство новых подстанций «Гипермаркет» (мощность 20 МВА), «Биомед» (мощность 50 МВА), «Ива» (мощность 50 МВА).

### **Угрозы**

1. Сохранение политики централизации ресурсов.

2. Отсутствие стимулов к совершенствованию работы и повышению качества предоставляемых услуг населению.

### *Водоснабжение и водоотведение*

3. Снижение качества питьевой воды.

4. Сброс канализационных стоков в р. Кама и ее притоки из-за перегруженности действующих систем канализации города.

5. Аварийное отключение Камского водозабора из-за залповых сбросов загрязнения в Каму вышестоящих промпредприятий.

*Теплоснабжение*

6. Аварийная остановка одной из существующих ТЭЦ.

*Электроснабжение*

7. Резкое изменение условий функционирования энергетического рынка России.

Таким образом, выявленные особенности развития г. Перми в 1989 – 2008 гг. позволили составить представление об облике современного крупного промышленного города, определить направления его развития и проблемы, требующие немедленного разрешения.

Поиск путей регионального развития связаны с необходимостью перехода к инновационному развитию, «флагманами» которого должны стать города, поскольку они характеризуются высокой концентрацией человеческого потенциала.

Пермь соединяет в себе возможности инновационного развития и серьезные ограничения, возникшие под влиянием сложившихся направлений экономического развития. И развитие города зависит от преодоления этого противоречия.

### **Список литературы**

1. Более подробно см.: Советская экономика: неизбежность кризиса и реформ. // Ясин Е.Г. Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ: [Электронный ресурс] / М., 2002.
2. Кан А. Д. О правовом положении управления местной промышленности обл(край) исполкома в РСФСР. URL: <http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=3&magYear=1968&articleID=1140530> (дата обращения: 10.09.2010).
3. Концепция экономической политики в г. Перми до 2001 г. //Пермь, 1998.
4. Там же.
5. Там же.
6. Наличие и движение основных фондов предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) г. Перми за 1998 – 2008 гг. / Пермстат, Пермь, 2008.
7. Программа социально-экономического развития Пермского края на 2009 – 2012 годы и на период до 2017 года. Пермь, 2008.
8. Закиров Д.Г. Управление эффективностью в регионе. Пермь, 2007.
9. Анализ экономических показателей развития промышленного производства города Перми. URL: [http://www.gorodperm.ru/economic/main/industry/industrial\\_production\\_monitoring/](http://www.gorodperm.ru/economic/main/industry/industrial_production_monitoring/) (дата обращения 13.09.2010)

# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

## I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

- Ирхин Ю.В.** Гражданское общество в современной России: управляемое, направляемое или воздействующее? ..... 3

## II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Орлинская О.М.** Новый порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации ..... 17
- Лидер Ф.В.** Особенности проявления проблемных ситуаций при взаимосвязи функций и структуры в системе управления органами внутренних дел ..... 24

## III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Будалин Е.П.** Проблемы правового регулирования миграции в России ..... 33
- Мусин Д.А., Василенко Ю.В.** Этнокультурная политика в Пермском крае: опыт гармонизации межнациональных отношений ..... 44

## IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Пахомова Л.М., Сидомонова О.Ю.** Вопросы управления государственными контрактами (стадия формирования документооборота): российский подход в контексте международного опыта ..... 60
- Кудрявцева Е.П.** Компаративный анализ стандартов в области управления проектами с точки зрения управления качеством ..... 66
- Бабенко Е.И.** Комплексный подход к анализу уровня достигнутого качества предоставляемых медико-эстетических услуг ..... 74

## V. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

- Изосимов Д.А., Громова Е.Г.** Долгосрочные контракты в дорожном строительстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов ..... 84

## VI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Букина Т.В., Зуева Е.Л., Климова Н.П.** Анализ и оценка развития экономики города Перми в 1989–2008 гг. .... 93

Научный журнал

**ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)**

2010. № 1.

Редактор – Л.В.Хлебникова

Корректор – А.Н.Демидова

Компьютерная верстка – Р. И. Березин, Н. С. Борисова

Подписано в печать 14.04.2010. Формат 70х100/16.

Усл. печ. л. 7. Усл.-изд.л. 21,8. Тираж 500 экз. Заказ 17951

Редакция научного журнала «Ars administrandi» («Искусство управления»)

614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Тел. (342) 2396689

E-mail: [arsadmag@yandex.ru](mailto:arsadmag@yandex.ru)

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»

614041, Пермь, ул. Усольская, 15